

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

24 MEI 1990

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 56 van
de gemeentekieswet**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN, DE OPVOEDING EN HET OPENBAAR
AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN VANHORENBEEK EN SARENS

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft twee vergaderingen gewijd
aan het onderzoek van onderhavig wetsvoorstel :
respectievelijk op 25 mei 1988 en 9 mei 1990.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Bossuyt.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.
P.S. HH. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.
S.P. HH. Bossuyt, Laridon, Peeters.
P.V.V. HH. Beysen, Cortois, Vanhoutte.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Jérôme.
V.U. Mevr. Brepoels, H. Vanhorenbeek.
Ecolo/ H. Daras.
Agalev

B. — Plaatsvervangers :

HH. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, Van Peel, Van Rompuy, Van Wambeke.
HH. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mevr. Jacobs, H. Léonard (J.-M.).
HH. Baldewijns, Hancké, Timmermans, Vanvelthoven.
HH. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
HH. De Decker, Klein, Nols.
HH. Ph. Charlier, Lebrun, Michel (J.).
HH. Coveliers, Gabriëls, Pillaert.
HH. De Vlieghe, Van Durnie.

Zie :

- 157 - 1988 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Simons.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

24 MAI 1990

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 56 de la
loi électorale communale**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES,
DE L'EDUCATION ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE (1)

PAR
MM. VANHORENBEEK ET SARENS

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a consacré deux réunions, le
25 mai 1988 et le 9 mai 1990, à l'examen de cette
proposition de loi.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Bossuyt.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Bosmans (F.), Marchand, Sarens, Vankeirsbilck, Van Looy.
P.S. MM. Dufour, Happart, Harmegnies (M.), Henry, Tasset.
S.P. MM. Bossuyt, Laridon, Peeters.
P.V.V. MM. Beysen, Cortois, Vanhoutte.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Jérôme.
V.U. Mme Brepoels, M. Vanhorenbeek.
Ecolo/ M. Daras.
Agalev

B. — Suppléants :

MM. Ansoms, Beerden, Cauwenberghs, Van Peel, Van Rompuy, Van Wambeke.
MM. Defosset, De Raet, Eerdeken, Harmegnies (Y.), Mme Jacobs, M. Léonard (J.-M.).
MM. Baldewijns, Hancké, Timmermans, Vanvelthoven.
MM. Deswaene, Devolder, Taelman, Van Mechelen.
MM. De Decker, Klein, Nols.
MM. Ph. Charlier, Lebrun, Michel (J.).
MM. Coveliers, Gabriëls, Pillaert.
MM. De Vlieghe, Van Durnie.

Voir :

- 157 - 1988 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Simons.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE AUTEUR VAN HET WETSVORSTEL

De auteur stelt vast dat het systeem van evenredige vertegenwoordiging dat wordt toegepast bij de gemeenteraadsverkiezingen (systeem-Imperiali) in veel mindere mate de evenredigheid garandeert dan het voor de parlementsverkiezingen geldende systeem-D'Hondt. Het wetsvoorstel beoogt een harmonisatie tot stand te brengen door het stelsel, dat vastgelegd is in artikel 167 van het Algemeen Kieswetboek (systeem-D'Hondt), ook toe te passen bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Het systeem-Imperiali is inderdaad nadelig voor kleine partijen, die verschillen van gemeente tot gemeente. De minderheid is nu eens politiek, dan weer taalkundig. In ieder geval zou door de toepassing van het systeem-D'Hondt beter aan de wilsuiting van de bevolking tegemoet worden gekomen en zou men minder verlies van stemmen dienen vast te stellen.

Momenteel behalen de lijsten van de burgemeesters of van de op lokaal vlak aan de macht zijnde partijen niet zelden een absolute meerderheid in zetels met circa 40 % van de uitgebrachte stemmen. Zulks kan men eigenlijk niet als democratisch bestempelen.

Met het voorgestelde systeem zou men voor een absolute meerderheid ongeveer 47 % van de stemmen behoeven, hetgeen de grotere partijen minder zou bevoordelen.

II. — BESPREKING

Door *verscheidene leden* worden argumenten tegen het wetsvoorstel geformuleerd.

1) De extremistische partijen, zowel van uiterst-links als van uiterst-rechts, zullen worden bevoordeeld; zij zullen veel gemakkelijker in de gemeenteraden hun opwachting maken. Het is derhalve gevaarlijk dit voorstel enkel te beoordelen in termen van de kostprijs van een zetel. Er zijn tal van andere gevolgen aan verbonden.

2) Door het systeem-D'Hondt toe te passen en derhalve de kiesdrempel te verlagen, zou men de bestuurbaarheid in het gedrang kunnen brengen. De vraag dient gesteld wat meer democratisch is : via een wiskundig systeem maximaal alle stemmen tot uiting brengen of een stabiele meerderheid met stevige beleidsopties mogelijk maken?

3) Het systeem-Imperiali is aangewezen bij gemeenteraadsverkiezingen, omdat het de stabiliteit in het gemeentebestuur bevordert. Daarenboven dient men te erkennen dat de kiezer met veel meer kennis van zaken zijn goed- of afkeuring kan laten blijken ten opzichte van de gemeentepolitiek.

In de gemeente die de basiscel van onze democratie is, staat de mandataris immers het dichtst bij de burger. Indien deze burger zich niet akkoord kan verklaren

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

L'auteur constate que le système de représentation proportionnelle qui est appliqué lors des élections communales (système Imperiali) garantit dans une bien moindre mesure la représentation proportionnelle que le système D'Hondt, appliqué lors des élections législatives. La proposition de loi à l'examen tend à uniformiser les règles en la matière en appliquant également aux élections communales le système prévu à l'article 167 du Code électoral (système D'Hondt).

Le système Imperiali porte en effet préjudice aux petits partis, qui ne sont pas les mêmes d'une commune à l'autre. La minorité est tantôt politique, tantôt linguistique. L'application du système D'Hondt permettrait en tout cas de mieux traduire la volonté de la population et le nombre de voix perdues serait aussi moins élevé.

Il n'est pas rare à l'heure actuelle que les listes des bourgmestres ou des partis au pouvoir au niveau local obtiennent une majorité absolue en sièges tout en n'ayant recueilli qu'environ 40 % des voix émises. Une telle situation ne peut être qualifiée de démocratique.

Dans le cadre du système proposé, il suffirait de recueillir environ 47 % des suffrages pour obtenir la majorité absolue, ce qui favoriserait moins les grands partis.

II. — DISCUSSION

Plusieurs membres avancent une série d'arguments contre la proposition à l'examen.

1) Les partis extrémistes, d'extrême gauche comme d'extrême droite, seront favorisés; il leur sera beaucoup plus aisé de faire leur entrée dans les conseils communaux. Il est dès lors dangereux de n'appréhender la proposition à l'examen qu'en termes de « coût électoral » d'un siège, car bien d'autres conséquences peuvent découler de son adoption.

2) L'application du système D'Hondt et, partant, l'abaissement du seuil de représentation, risquerait de rendre certaines communes ingouvernables. Il convient de se demander lequel des termes de l'alternative est le plus démocratique : permettre par le biais d'un système mathématique l'expression maximale de tous les suffrages ou doter les communes de majorités stables capables de poser de solides choix politiques ?

3) Le recours au système Imperiali se justifie pour les élections communales parce qu'il favorise la stabilité de l'administration communale. Il faut reconnaître en outre qu'il permet à l'électeur d'approuver ou de désapprouver en meilleure connaissance de cause la politique communale.

C'est en effet dans la commune, cellule fondamentale de notre démocratie, que le mandataire est le plus proche du citoyen. Si celui-ci désapprouve la politique

met het gevoerde beleid, zal hij na zes jaar stellig zijn afkeuring laten blijken en een andere partij de meerderheid bezorgen.

4) Men dreigt meer dan in het huidige systeem in een situatie te verzeilen waarbij één verkozenen « op de wip » zit en een bestuursmeerderheid kan maken of breken. Zo'n situatie is vanuit democratisch oogpunt zeer nefast.

5) Voorbeelden uit het buitenland leren dat een te lage kiesdrempel het probleem van instabiliteit oproept.

Tot op heden deden zich in België weinig problemen voor met het bij de gemeenteraadsverkiezingen gehanteerde kiesstelsel; het is dan ook best geen wijzigingen aan te brengen.

*
* *

Volgens een lid is de keuze van een kiesstelsel tussen twee polen gelegen, namelijk enerzijds de vereiste van een zo groot mogelijke democratische representativiteit en anderzijds de noodzaak van een werkbare bestuursmeerderheid.

Tussen beide polen zijn alle mogelijke varianten aanwezig : van de systemen Niemeyer, D'Hondt en Imperiali tot het uninomiaal stelsel.

Wenst men de nadruk te leggen op de maximale representativiteit, dan zijn de systemen Niemeyer en D'Hondt te verkiezen.

Wenst men de stabiliteit van de bestuursmeerderheden te bevorderen, dan dient men te opteren voor systemen die de grote partijen in mindere of meerdere mate bevoordelen.

Zelf is spreker — zeker op nationaal vlak — gewonnen voor een proportioneel systeem met een premie voor de sterkere partijen.

Of dit ook moet gelden op gemeentelijk vlak, is een andere vraag. Hiertoe dient men af te wegen welk stelsel op gemeentelijk niveau het best beantwoordt aan het evenwicht tussen de representativiteit en de bestuursstabiliteit.

In ieder geval kan gesteld worden dat in deze problematiek geen partijdogma's gelden. Dit is overigens gebleken bij de invoering in 1921 van het systeem Imperiali bij gemeenteraadsverkiezingen; voor- en tegenstanders behoorden toen meermaals tot eenzelfde politieke partij.

*
* *

De volgende spreker stelt dat het wetsvoorstel zeker niet werd ingediend uit opportunititsredenen, met andere woorden louter om de eigen politieke partij een aantal bijkomende zetels te bezorgen.

suivie, il ne manquera pas, après six ans, de le manifester et d'accorder la majorité à un autre parti.

4) Plus qu'avec le système actuel, on risque d'aboutir à une situation où un élu peut, à lui seul, faire ou défaire une majorité. Une telle situation est néfaste pour la démocratie.

5) Des exemples de l'étranger montrent qu'un seuil de représentation trop bas peut engendrer l'instabilité.

Le système électoral utilisé pour les élections communales n'a guère posé de problèmes jusqu'à présent; il vaut donc mieux ne pas le modifier.

*
* *

Un membre estime que le choix d'un système électoral doit se situer entre deux pôles, qui sont, d'une part, l'exigence d'une représentativité démocratique aussi poussée que possible, et, d'autre part, la nécessité de dégager une majorité stable.

Entre ces deux pôles, toutes les variantes possibles existent : elles vont des systèmes Niemeyer, D'Hondt et Imperiali au système uninominal.

Si l'on entend mettre l'accent sur une représentativité maximum, on portera son choix sur les systèmes Niemeyer et D'Hondt.

Si l'on souhaite par contre favoriser la stabilité des majorités, on optera pour des systèmes qui donnent un avantage plus ou moins net aux grands partis.

Personnellement, l'intervenant est partisan d'un système proportionnel favorisant les partis les plus importants, du moins à l'échelon national.

C'est par contre un autre problème que de savoir s'il faut également appliquer un tel système à l'échelon communal. Il convient à cet égard de se demander quel système assure le mieux, au niveau communal, l'équilibre entre la représentativité et la stabilité.

On peut affirmer, en tout état de cause, que les dogmes partisans n'ont pas cours lorsqu'il s'agit d'apporter une réponse à cette question. Cela s'est d'ailleurs avéré en 1921, lors de l'instauration du système Imperiali pour les élections communales, puisqu'on trouvait bien souvent des partisans et des adversaires de ce système au sein du même parti.

*
* *

L'intervenant suivant affirme que la proposition de loi n'a certainement pas été déposée par opportunisme, en d'autres termes pour procurer quelques sièges supplémentaires au parti de son auteur.

Wel dienen als redenen te worden vermeld :

— het veelvuldig voorkomen op gemeentelijk niveau van bestuursmeerderheden die niet worden gesteund door een meerderheid van kiezers;

— de steeds vaker voorkomende tendens om een eenheidslijst van alle oppositiepartijen voor te dragen; zulke feitelijke coalities, die een meerderheid behaalden, vallen dan na de verkiezingen niet zelden uit mekaar.

Met het oog op een helder politiek debat verdient het de voorkeur dat zich meerdere partijen met een duidelijk programma voor de kiezer presenteren. Dit kan bevorderd worden door de kiesdrempel voor de partijen te verlagen.

Tenslotte zet spreker zich af tegen de bewering dat de toepassing van het systeem-D'Hondt een factor van instabiliteit vormt. Vaak zijn daarvoor andere redenen aan te halen.

*
* *

De Minister van Binnenlandse Zaken, van de Modernisering van de Openbare Diensten en van de Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen herinnert aan de bepaling van het Regeerakkoord met betrekking tot deze materie :

« De Regering zal aandacht schenken aan de mogelijkheden om te onderzoeken hoe op termijn de representativiteit in de gemeentekieswet kan worden verbeterd. »

Zulke formulering wijst op het gebrek aan eensgezindheid hierover tussen de regeringspartners.

De problematiek werd intussen wel degelijk bestudeerd, doch men is vooralsnog tot geen politieke conclusies gekomen.

Volgens de Minister bestaat in deze geen absolute rechtvaardigheid.

Niemand zal beweren dat Frankrijk geen democratisch land is, hoewel in gemeenten met minder dan 3 000 inwoners nu nog steeds geen oppositie in de gemeenteraad is vertegenwoordigd. De politieke partij met de meeste stemmen behaalt alle zetels, zodat er slechts van oppositie sprake is bij de verkiezingen.

In Duitsland treft men dan weer andere systemen aan : een kiesdrempel van 5 %, systeem-Niemeyer, enz.

Het is ook niet omdat meer kleine partijen in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn en de verkiezing derhalve als democratischer wordt gekwalificeerd, dat de gevormde coalitie noodzakelijk een hoger democratisch gehalte bezit.

Meer representativiteit betekent meer compromissen en vaak een nog beperktere keuze inzake coalitiepartners.

*
* *

Volgens de auteur van het wetsvoorstel is het enige valabele argument voor een verschillend kiessysteem

Les raisons suivantes ont motivé son dépôt :

— l'apparition fréquente au niveau communal de majorités de gestion qui ne sont pas soutenues par la majorité des électeurs;

— la tendance de plus en plus fréquente à présenter une liste unique regroupant tous les partis de l'opposition. Lorsqu'elles obtiennent la majorité, ces coalitions de fait se disloquent souvent après les élections.

Afin d'assurer la clarté du débat politique, il faut que plusieurs partis se présentent devant les électeurs avec un programme clair et précis. On pourrait y contribuer en abaissant le seuil de représentation.

L'intervenant s'inscrit enfin en faux contre l'affirmation selon laquelle l'application du système D'Hondt constituerait un facteur d'instabilité. D'autres raisons en sont souvent la cause.

*
* *

Le Ministre de l'Intérieur, de la Modernisation des Services publics et des Institutions scientifiques et culturelles nationales cite un extrait de l'accord de gouvernement relatif à cette matière :

« Le Gouvernement portera son attention sur la possibilité d'examiner comment la représentativité dans la loi électorale communale peut être améliorée à terme. »

Cette formulation indique qu'il n'y a pas d'unanimité à ce sujet entre les partis de la coalition.

Le problème a entre-temps fait l'objet d'un examen approfondi, mais le Gouvernement n'est encore arrivé à aucune conclusion politique.

Le Ministre estime qu'il n'existe en la matière aucun système parfaitement équitable.

Personne ne prétendra que la France n'est pas un pays démocratique. Or, l'opposition n'est toujours pas représentée dans les municipalités de moins de 3 000 habitants. Le parti qui recueille le plus de voix obtient tous les sièges, de sorte que l'opposition ne peut se manifester que lors des élections.

En Allemagne, d'autres systèmes sont en vigueur : seuil de représentation de 5 %, système Niemeyer, enz.

Le fait que davantage de petits partis soient représentés au conseil communal et que les élections soient dès lors réputées plus démocratiques ne signifie pas nécessairement que la coalition constituée soit intrinsèquement plus démocratique.

Une représentativité plus grande implique davantage de compromis et restreint souvent les possibilités de choix d'un partenaire pour former une coalition.

*
* *

Selon l'auteur de la proposition de loi, le seul argument valable qui puisse justifier le maintien d'un

bij de gemeenteraadsverkiezingen misschien wel de noodzaak van een stabiele bestuursmeerderheid die gedurende zes jaar — en zonder intussen te kunnen worden afgezet — het beleid zal bepalen. Dit betekent evenwel niet dat een absolute meerderheid, gebaseerd op nauwelijks 35 % van de stemmen, aanvaardbaar is.

Andere argumenten tegen onderhavig voorstel wegen niet zo zwaar.

Uiteraard zullen extremistische partijen gemakkelijker een zetel veroveren in de gemeenteraden bij toepassing van het systeem-D'Hondt. Kan daar echter iets op tegen zijn wanneer men vaststelt dat deze partijen intussen tot in het nationale Parlement en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad doordringen?

Een systeem dat het dichtst de wil van de bevolking benadert, is democratisch het best te verdedigen.

Wanneer men echter vertrekt van de redenering dat kleine partijen moeten worden geweerd, betoont men zich eigenlijk voorstander van een uninominaal stelsel zoals in Groot-Brittannië. Op die manier kan een minderheid worden versmacht, netgeen evenwel ook neveneffecten kan teweegbrengen. Aldus buit het « Front national » in Frankrijk bijvoorbeeld de situatie uit dat het kiesstelsel hen praktisch elke mogelijkheid ontzegt om hun stemmen in zetels te valoriseren.

Tenslotte zijn de voorstanders van het verwijderen van extremistische partijen uit vertegenwoordigende lichamen niet zeer rechtlijnig.

Toen de Ecolo-Agalev fractie ter gelegenheid van de bespreking van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen voorstelde 2 vergaderingen — 1 regionale en 1 culturele — met een geringer aantal zetels op te richten, hetgeen minder mogelijkheden zou hebben geboden aan extremistische partijen om aan bod te komen, werd zulks door de meerderheid niet aanvaard. Het voorstel stuitte op bezwaren in verband met de te waarborgen Vlaamse vertegenwoordiging in de Brusselse Instellingen.

Dit heeft er evenwel toe geleid dat momenteel 2 leden van het « Belgische Front national » en 1 lid van het Vlaams Blok in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zijn vertegenwoordigd.

III. — STEMMING

Het enig artikel, en dientengevolge het wetsvoorstel, wordt verworpen met 12 tegen één stem.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

L. VANHORENBEEK
F. SARENS

G. BOSSUYT

système électoral différent pour les élections communales est peut-être la nécessité de disposer d'une majorité stable qui, pendant six ans, pourra déterminer la politique communale sans pouvoir être renversée. Cela ne signifie cependant pas qu'une majorité absolue, basée sur 35 % à peine des suffrages, soit défendable.

Les autres arguments invoqués pour repousser la proposition à l'examen n'ont pas la même pertinence.

Certes, les partis extrémistes conquerront plus aisément un siège dans les conseils communaux en cas d'application du système D'Hondt. Peut-on toutefois y trouver à redire, puisque l'on constate que ces mêmes partis se sont frayé un chemin jusqu'au Parlement national et au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale?

Le système le plus défendable démocratiquement est celui qui traduit au plus près la volonté de la population.

Par contre, partir du principe qu'il convient d'écarter les petits partis équivaut en fait à se montrer partisan d'un système uninominal tel qu'il existe en Grande-Bretagne. Cela permet d'étouffer une minorité, mais présente toutefois également des effets secondaires. C'est ainsi qu'en France, le Front national exploite le fait que le système électoral lui ôte pratiquement toute possibilité de traduire en sièges les voix qu'il recueille.

Enfin, ceux qui sont partisans d'écarter les partis extrémistes des organes représentatifs, ne se montrent guère logiques avec eux-mêmes.

Lorsqu'à l'occasion de la discussion de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le groupe Ecolo-Agalev avait proposé de créer deux assemblées — une régionale et une culturelle — disposant d'un plus petit nombre de sièges, ce qui aurait donné moins de chances aux partis extrémistes, la majorité avait rejeté cette proposition, parce qu'elle soulevait des objections en ce qui concerne la garantie de la représentation flamande au sein des institutions bruxelloises.

Le résultat est qu'actuellement, deux membres du Front national belge et un membre du « Vlaams Blok » siègent au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

III. — VOTES

L'article unique et, par conséquent, la proposition de loi sont rejetés par 12 voix contre une.

Les Rapporteurs,

Le Président,

L. VANHORENBEEK
F. SARENS

G. BOSSUYT