

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN SENAAT

25 september 2001

DE POLITIEKE VERNIEUWING

**VERTEGENWOORDIGENDE
DEMOCRATIE**

ADVIES

UITGEBRACHT DOOR HET WETENSCHAPPELIJK
COMITÉ VAN DE COMMISSIES
VOOR DE POLITIEKE VERNIEUWING

INHOUD

	Blz.
INLEIDING	6
1. Het begrip « vertegenwoordiging » : theorie en democratische praktijk	6
2. De vertegenwoordiging in een federale Staat	8
3. Principes van de vertegenwoordigende democratie	9
A. Het verzekeren van een representatief Parlement	9
B. De verkiezing efficiënt, rechtvaardig en transparant maken	10
C. Stimuli verschaffen voor een vreedzame beslechting van conflicten	10
D. Een stabiel en efficiënt bestuur mogelijk maken	10
E. De toerekenbaarheid van de kandidaten handhaven	11
F. Parlementaire oppositie mogelijk maken	11
G. De rechtsstaat eerbiedigen	11
4. Vertegenwoordigende en participatieve democratie	11

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
ET SÉNAT DE BELGIQUE

25 septembre 2001

LE RENOUVEAU POLITIQUE

**DÉMOCRATIE
REPRÉSENTATIVE**

AVIS

DU COMITÉ SCIENTIFIQUE ADJOINT AUX
COMMISSIONS POUR LE RENOUVEAU
POLITIQUE

SOMMAIRE

	Pages.
INTRODUCTION	6
1. La notion de « représentation » : théorie et pratique démocratique	6
2. La représentation dans un État fédéral	8
3. Les principes de la démocratie représentative ...	9
A. Assurer la représentativité du Parlement	9
B. Rendre les élections efficaces, justes et transparentes	10
C. Stimuler la solution pacifique des conflits	10
D. Permettre une gestion stable et efficace	10
E. Préserver la responsabilité des candidats	11
F. Rendre possible l'opposition parlementaire ..	11
G. Respecter l'État de droit	11
4. Démocratie représentative et démocratie participative	11

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :		Abréviations dans la numérotation des publications :	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : alg.zaken@deKamer.be	e-mail : aff.generales@laChambre.be

HOOFDSTUK I — DE KIESSTELSELS IN BELGIË : ALGEMENE BENADERING	18	CHAPITRE I ^{er} — LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX EN BELGIQUE : APPROCHE GÉNÉRALE	18
I. Het begrip evenredige vertegenwoordiging in de Belgische Grondwet in het licht van het Duitse kies- stelsel	18	I. La notion de représentation proportionnelle dans la Constitution belge à la lumière du système alle- mand	18
1. Het juridische begrip evenredige vertegen- woordiging	19	1. La notion juridique de représentation pro- portionnelle	19
2. De strekking van artikel 62 van de Belgische Grondwet	20	2. La portée de l'article 62 de la Constitution belge	20
3. Het Duitse kiesstelsel	23	3. Le système électoral de l'Allemagne	23
4. Besluit	26	4. Conclusion	26
II. De grenzen van de impact van een bepaald kies- stelsel	28	II. Les limites de l'incidence d'un système électoral donné	28
A. Over de verschillende lijsten	28	A. Sur les différentes listes	28
1. Algemeen	28	1. Généralités	28
2. De verdeling van de zetels over de verschil- lende lijsten	30	2. La répartition des sièges	30
a. De grootte van de kieskringen	30	a. La magnitude des circonscriptions	30
b. De electorale formule	32	b. La formule électorale	32
1) Uninominale systemen	32	1) Systèmes uninominaux	32
1° De relatieve meerderheid vol- staat	32	1° La majorité relative suffit	32
2° De absolute meerderheid is ver- eist	33	2° La majorité absolue est néces- saire	33
2) Plurinominale systemen	34	2) Systèmes plurinominaux	34
1° Quotiënten of kiesdelers	34	1° Quotients ou diviseurs électoraux	34
2° Delerreeksen	39	2° Séries de diviseurs	39
3° Drempels	43	3° Seuils	43
4° Zetelverdeling in meerdere stap- pen	45	4° Répartition des sièges en plu- sieurs étapes	45
3) Gemengde systemen	47	3) Systèmes mixtes	47
c. De manier van stemmen	48	c. La manière de voter	48
d. Overige variabelen	49	d. Autres variables	49
1) Wie mag of moet er stemmen ?	49	1) Qui peut ou doit voter ?	49
2) Organisatie van de stemming	50	2) Organisation du scrutin	50
3) De techniek voor de stemopname en de telling	50	3) La technique de vote et de dépouil- lement	50
4) De verdeling van de zetels over kies- kringen	51	4) La répartition des sièges entre les circonscriptions électorales	51
3. Conclusie : kiessystemen, manipulatie en maakbaarheid	51	3. Conclusion : systèmes électoraux, manipu- lation et faisabilité	51
B. De wijziging binnen de lijst	54	B. Le changement à l'intérieur de la liste	54
III. Opkomstplicht	58	III. Le vote obligatoire	58
A. Politiek-sociologische aspecten	58	A. Aspects socio-politiques	58
1. Inleiding	58	1. Introduction	58
2. Evolutie van de deelname aan wetgevende verkiezingen in West-Europa	58	2. Évolution de la participation aux élections législatives en Europe Occidentale	58
3. Beschouwingen hierover in recente weten- schappelijke studies	63	3. Considérations relatives à l'obligation de vote dans des études scientifiques récentes	63
4. De argumenten van voor- en tegenstanders van de opkomstplicht	66	4. Les arguments des partisans et des adver- saires de l'obligation de vote	66
5. De intentie om niet te gaan stemmen : empi- risch onderzoek in België	69	5. L'intention de ne pas participer au scrutin : enquête empirique en Belgique	69
6. Besluiten	81	6. Conclusions	81

B. De stemplicht : juridische aspecten	83	B. Le vote obligatoire : aspects juridiques	83
1. Historisch overzicht en context van vergelijkend recht	83	1. Historique et contexte de droit comparé ...	83
2. Toepasbare teksten en behandelde problemen	84	2. Textes applicables et problèmes soulevés	84
3. Afschaffing of aanpassing van de stemplicht in een aantal bijzondere gevallen	88	3. Suppression ou modalisation de l'obligation de vote dans certains cas particuliers	88
4. Het probleem van de sancties	92	4. Le problème des sanctions	92
5. Conclusie	95	5. Conclusion	95
IV. Het evenwicht tussen vrouwen en mannen op de kieslijsten	98	IV. L'équilibre entre les femmes et les hommes sur les listes électorales	98
V. De controle op de verkiezingen	100	V. Le contrôle des élections	100
— Controle op verkiezingen	101	— Les contrôles électoraux	101
A. De <i>a priori</i> controles	101	A. Les contrôles <i>a priori</i>	101
1. De administratieve controles	102	1. Les contrôles administratifs	102
a. De rol van de administratieve overheden	102	a. Le rôle des autorités administratives ..	102
b. De rol van de stembureaus	103	b. Le rôle des bureaux électoraux	103
2. De rechterlijke controles	107	2. Les contrôles juridictionnels	107
a. Controle van het kiezerskorps	107	a. Le contrôle de l'électorat	107
b. De controle op de verkiesbaarheid	109	b. Le contrôle de l'éligibilité	109
c. Voorlopige en dringende controle door de rechter in kort geding	110	c. Le contrôle provisoire et urgent du juge des référés	110
B. De <i>a posteriori</i> controles	113	B. Les contrôles <i>a posteriori</i>	113
1. De parlementaire controle	114	1. Le contrôle parlementaire	114
2. De rechterlijke controles	119	2. Les contrôles juridictionnels	119
a. Wat betreft de gemeenteraadsleden ..	119	a. En ce qui concerne les élections communales	119
b. Wat betreft de provincieraadsverkiezingen	125	b. En ce qui concerne les élections provinciales	125
— De andere controles	126	— Les autres contrôles	126
A. De controle door de controlecommissie op verkiezingsuitgaven	127	A. Le contrôle de la commission des dépenses électorales	127
B. Rechterlijke controles	128	B. Les contrôles juridictionnels	128
1. De repressieve controle door de strafrechter	128	1. Le contrôle répressif du juge pénal	128
2. De incidentele controle van de rechter in staatsrechtelijke aangelegenheden	129	2. Le contrôle incident du juge constitutionnel	129
3. De subsidiaire controle van de Europese rechter	131	3. Le contrôle subsidiaire du juge européen	131
— Conclusies	132	— Conclusions	132

HOOFDSTUK II — BIJZONDERHEDEN VAN DE KIESTELSELS OP HET NIVEAU VAN DE GEMEENSCHAPPEN EN DE GEWESTEN	133
I. De juridische grondslag van het kiesstelsel in de deelgebieden	133
1. Het stelsel voor de verkiezing van de leden van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement	133
2. Het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement	136
3. Het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap	138
4. Besluit	139
II. Betreffende de mogelijkheid wijzigingen aan te brengen aan de deelstatelijke kiesstelsels	140
1. De afschaffing van de opkomstplicht	140
2. Het inruilen van het stelsel van evenredigheid voor een meerderheidsstelsel en het invoeren van een kiesdrempel	142
3. Het milderen of afschaffen van de lijststem	143
4. Wat met de constitutieve autonomie ?	144
III. Betreffende de mogelijkheid en de wenselijkheid een verschillend kiesstelsel in te voeren voor het federaal niveau en het deelstatelijk niveau en tussen de deelstaten	145
Bijlage : « Mogelijke gevolgen van een gewijzigde stemmingsprocedure »	147

CHAPITRE II — LES PARTICULARITÉS DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX AU NIVEAU DES COMMUNAUTÉS ET DES RÉGIONS	133
I. Le fondement juridique du système électoral dans les entités fédérées	133
1. Le système d'élection des membres du Parlement flamand et du Parlement wallon	133
2. Le système électoral pour l'élection des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale	136
3. Le système électoral pour l'élection des membres du Conseil de la Communauté germanophone	138
4. Conclusion	139
II. En ce qui concerne la faculté d'apporter des modifications au système électoral des entités fédérées	140
1. La suppression de l'obligation de vote	140
2. La substitution d'un système majoritaire au système de l'élection à la proportionnelle ou l'introduction d'un seuil électoral	142
3. L'atténuation ou la suppression de l'effet dilutif du vote en case de tête	143
4. Qu'en est-il de l'autonomie constitutive ?	144
III. À propos de la possibilité d'appliquer des systèmes électoraux différents au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, d'une part, et d'une entité fédérée à l'autre, d'autre part, et la question de savoir s'il est souhaitable de le faire	145
Annexe : « Hypothèses sur l'impact d'un changement de mode scrutin »	147

DAMES EN HEREN,

In navolgend advies wordt geen rekening gehouden met de *bijzondere wet van 13 juli 2001* houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. Deze bijzondere wet heeft niet alleen een rechtstreekse weerslag op sommige tekstgedeelten, maar door de overdracht van bevoegdheden inzake de provincies en de gemeenten aan de gewesten, kan de voormelde bijzondere wet ook onrechtstreekse gevolgen hebben, onder meer wat de verkiezing betreft en de leden van de diverse organen van provincies en gemeenten. Er wordt evenmin rekening gehouden met het *wetsontwerp* tot wijziging van de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt verkozen en de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, en de *wet van 13 juli 2001* houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

INLEIDING

« Jusqu'à la veille des révolutions américaine de 1787 et française de 1789, la démocratie relève de l'idéal pur, voire de l'utopie : admirable dans ses principes, exigeante dans son fonctionnement mais, de ce fait même, réservée à un peuple de dieux ou à tout le moins à de petites cités. La démocratie est tout bonnement impensable, inconcevable pour les grands États. Les révolutions auront d'ailleurs un autre objectif, l'établissement de la République. Le miracle institutionnel, c'est-à-dire la faisabilité démocratique au-delà du modèle idéal et idéaliste de la cité grecque, résulte de la combinaison inattendue du principe de représentation avec le principe démocratique⁽¹⁾. »

1. Het begrip « vertegenwoordiging » : theorie en democratische praktijk

De vertegenwoordigende democratie is de kern van de moderne invulling van de democratie. Door de politieke vertegenwoordiging kan het principe van de besluitvorming op vraag van en in naam van het volk verzoend worden met de noodzaak om bindende beslissingen te nemen en op te leggen. De vertegenwoordiging is het mechanisme waarmee de referentie aan de wil van het volk op grote schaal en in de praktijk kan worden georganiseerd.

Het begrip « vertegenwoordiging » is echter niet zo makkelijk precies te omschrijven. Het heeft in de loop van de geschiedenis vele betekenissen gehad, en ook vandaag kan het op verschillende manieren worden ingevuld. De

⁽¹⁾ Y. Meny en Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, blz. 37

MESDAMES, MESSIEURS,

Il n'est pas tenu compte, dans l'avis ci-après, de la *loi spéciale du 13 juillet 2001* portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés. Outre qu'elle a une incidence directe sur certaines parties du texte, cette loi spéciale peut aussi, du fait du transfert de compétences concernant les provinces et les communes, avoir des répercussions indirectes, notamment en ce qui concerne l'élection et les membres de divers organes des provinces et communes. Il n'est pas non plus tenu compte du *projet de loi* modifiant la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, ni de la *loi du 13 juillet 2001* portant diverses réformes institutionnelles relatives aux institutions locales de la Région de Bruxelles-Capitale.

INTRODUCTION

« Jusqu'à la veille des révolutions américaine de 1787 et française de 1789, la démocratie relève de l'idéal pur, voire de l'utopie : admirable dans ses principes, exigeante dans son fonctionnement mais, de ce fait même, réservée à un peuple de dieux ou à tout le moins à de petites cités. La démocratie est tout bonnement impensable, inconcevable pour les grands États. Les révolutions auront d'ailleurs un autre objectif, l'établissement de la République. Le miracle institutionnel, c'est-à-dire la faisabilité démocratique au-delà du modèle idéal et idéaliste de la cité grecque, résulte de la combinaison inattendue du principe de représentation avec le principe démocratique⁽¹⁾. »

1. La notion de « représentation » : théorie et pratique démocratique

La démocratie représentative constitue le noyau central de la mise en œuvre moderne de la notion de démocratie. C'est la représentation politique qui permet de concilier le principe de la prise de décision, à la demande du peuple et en son nom, avec la nécessité de prendre et d'imposer des décisions qui soient obligatoires. La représentation constitue le mécanisme permettant d'organiser, dans la pratique et sur une vaste échelle, la prise en considération de la volonté populaire.

Toutefois, la notion de « représentation » ne se laisse pas aisément définir avec précision. Au fil de l'histoire, cette notion a revêtu bon nombre de significations, et même à l'heure actuelle, elle peut être sujette à plusieurs

⁽¹⁾ Y. Meny et Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris, Fayard, 2000, p. 37.

essentie is dat een vertegenwoordiger spreekt en handelt « in naam van een ander ». Een vertegenwoordiger maakt anderen « tegenwoordig », terwijl ze er eigenlijk toch niet zijn. Bij democratische politieke vertegenwoordiging gaat het daarbij niet om een relatie tussen twee mensen, maar tussen een *politieke gemeenschap* en een vertegenwoordiger van die gemeenschap. Daarom is de organisatie van de verhouding tussen beide van groot belang. Verkiezingen spelen daarbij een centrale rol. Verkiezingen selecteren het politieke vertegenwoordigende personeel, en bepalen ook — onder meer door de wijze waarop ze gehouden worden — de wijze waarop de politieke gemeenschap met haar vertegenwoordigers verbonden wordt.

Om die relatie een zinvolle inhoud te geven in een grootschalige en complexe samenleving, moeten de kiezers vooraf weten waarvoor ze kiezen. Het aanbod dient gestructureerd te zijn, en de kiezers moeten over voldoende informatie beschikken over de variatie in het aanbod. Na afloop van het mandaat moeten de kiezers ook een oordeel kunnen vellen en moeten de verkozenen verantwoording kunnen afleggen. Die structurerende en informerende relatie tussen samenleving en politiek wordt in de moderne democratieën door de politieke partijen vervuld. Hoe kleiner de politieke gemeenschap waarin de vertegenwoordiging georganiseerd wordt, hoe groter de rol (ook informerend en structurerend) van individuele kandidaten kan zijn. Hoe groter de gemeenschap, hoe belangrijker de rol van de intermediaire structuren die de politieke partijen zijn.

De vertegenwoordigende relatie tussen burgers en verkozenen hanteert niet het principe van het « imperatief mandaat », precies omdat de verkozenen een gemeenschap vertegenwoordigen en niet één enkel lid of deelgroep van die gemeenschap. Een imperatief mandaat veronderstelt bovendien dat de handelingen die in de loop van het mandaat moeten worden gesteld, een hoge mate van voorspelbaarheid hebben. Dat is in de praktijk niet het geval, zeker niet in een grote en complexe gemeenschap. Daarom is het mandaat niet imperatief, maar bevat het die controle *ex ante* (de kiezer moet een gestructureerd aanbod krijgen) en *ex post* (de kiezer kan na afloop van het mandaat een oordeel vellen).

De Grondwet zegt uitdrukkelijk (artikel 42) dat elke vertegenwoordiger de Natie vertegenwoordigt. Dat is de juridische vertaling van het verbod op een imperatief mandaat. Het principe dat elk lid van het Parlement de Natie vertegenwoordigt, en niet alleen maar de eigen kiezers (of in het algemeen slechts een deel van de bevolking), is anderzijds ook een juridische fictie, die dateert van vóór het ontstaan en de ontwikkeling van de massademocratie en van de politieke partijen die er vorm aan hebben gegeven. De wijze waarop in de praktijk de politieke vertegenwoordiging georganiseerd is, doet afbreuk

interpretaties. Pour l'essentiel, elle implique qu'un représentant parle et agit « au nom d'un autre ». Un représentant rend les autres « présents », alors que ceux-ci sont en réalité absents. Dans le cas de la représentation politique démocratique, il ne s'agit pas de la relation entre deux personnes, mais de la relation entre une *communauté politique* et la représentation. C'est la raison pour laquelle l'organisation de la relation entre ces deux entités revêt une importance majeure, les élections jouant dans ce contexte un rôle central. Les élections permettent de sélectionner le personnel politique représentatif et elles déterminent également — notamment du fait de la manière dont elles sont organisées — le mode selon lequel la communauté politique est reliée à ses représentants.

Afin que cette relation puisse revêtir tout son sens dans une société de masse complexe, les électeurs doivent connaître d'avance l'objet de leur choix. L'offre doit être structurée et les électeurs doivent disposer d'informations suffisantes au sujet des différentes options soumises à leur suffrage. A l'expiration du mandat, les électeurs doivent également pouvoir porter un jugement et les élus doivent pouvoir rendre compte de leur mandat. Cette relation, à la fois de structuration et d'information, entre la société et le politique est assumée, dans les démocraties modernes, par les partis politiques. Plus la communauté politique dans laquelle la représentation est organisée, est petite, plus grand peut être le rôle (également sur le plan informatif et structurel) des candidats individuels. Plus la communauté est grande, plus important peut être le rôle des structures intermédiaires que sont les partis politiques.

Si la relation représentative entre citoyens et élus ne fait pas intervenir le principe du « mandat impératif », c'est précisément parce que les élus représentent une communauté et non un seul membre de cette communauté, ni un seul groupement. Un mandat impératif présume, en outre, que les actes qui doivent être accomplis au cours du mandat présentent un degré élevé de prévisibilité. Tel n'est pas le cas dans la réalité politique, d'autant moins dans une société vaste et complexe. Le mandat n'est donc pas impératif, mais il comporte le contrôle *ex ante* (l'électeur doit se voir présenter une offre structurée) et *ex post* (l'électeur peut porter un jugement à l'issue du mandat).

La Constitution dispose expressément, en son article 42, que chaque élu représente la Nation. D'une part, cette disposition constitue la traduction juridique de l'interdiction du mandat impératif. D'autre part, le principe selon lequel chaque membre du Parlement représente la Nation, et non seulement ses propres électeurs (ou, d'une manière générale, une partie seulement de la population), constitue tout autant une fiction juridique, datant d'avant la naissance et le développement de la démocratie de masse et des partis politiques qui lui ont donné forme. La manière dont la représentation politique est effective-

aan het idee dat elke vertegenwoordiger werkelijk de hele Natie vertegenwoordigt, maar suggereert niet dat een imperatief mandaat zou worden gebruikt.

2. De vertegenwoordiging in een federale Staat

In een federale Staat zoals België is de verhouding tussen Staat en maatschappij nog complexer dan elders ⁽²⁾. Een federale Staat erkent immers formeel het bestaan van verschillende en elkaar overlappende politieke gemeenschappen, die elk ook door verschillende actoren worden vertegenwoordigd. Zowel de federale politieke gemeenschap als de politieke gemeenschappen van de deelstaten beschikken over vertegenwoordigende organen. In de Belgische federatie, die gebouwd is op de identitaire aanspraken van taalgemeenschappen, is de scheiding tussen de verschillende groepen nog strakker in de instellingen ingebouwd. Niet alleen is het federale Parlement verdeeld in twee taalgroepen (artikel 43 van de Grondwet), ook de politieke partijen, die de vertegenwoordigende relatie structureren en organiseren, zijn slechts in één van de taalgemeenschappen actief.

De verschillende vertegenwoordigers in een federale Staat hebben slechts een *beperkte* macht. Elk beleidsniveau beschikt immers maar over beperkte bevoegdheden, omdat de bevoegdheden in een federale Staat uitdrukkelijk over verschillende niveaus verdeeld zijn. Een volksvertegenwoordiger vertegenwoordigt de Natie, maar dan alleen voor die beleidsdomeinen waarvoor het orgaan waarin hij verkozen werd ook effectief bevoegd is. De uitoefening van de soevereiniteit is verdeeld. In een federale Staat is het bovendien ook gebruikelijk en normaal dat de verschillende vertegenwoordigers (van dezelfde burgers, maar verdeeld in verschillende en overlappende gemeenschappen), met elkaar in conflict komen. Zowel conflicten tussen deelstaten als conflicten tussen deelstaten en de federale overheid zijn onvermijdelijk.

In een federale Staat is er ten slotte ook altijd een zeer grote dosis territoriale vertegenwoordiging. Die vinden we terug in de vele intergouvernementele relaties. Daarbij worden regeringen vertegenwoordigd door actoren die meestal wél een imperatief mandaat hebben. Complexe en getrapte vertegenwoordiging is ook heel gebruikelijk. Een en ander betekent ook dat het in een federale Staat, meer nog dan elders, van belang is om na te denken over de vormen en technieken van vertegenwoordiging van de burgers, om in de complexe politieke instellingen voldoende ruimte te voorzien voor het « populaire »

⁽²⁾ C. Tuschoff, « *The compounding effect : the effect of federalism on the concept of representation* », in J. Brzinski, T. Lancaster en C. Tuschoff, *Compounded representation in Western European federations*, London, Frank Cass, blz. 16-33.

ment vécue dans la pratique va à l'encontre de l'idée que chaque élu représente réellement toute la Nation, sans suggérer pour autant que le mandat conféré soit impératif.

2. La représentation dans un État fédéral

Dans un État fédéral tel que la Belgique, la relation entre l'État et la société est encore plus complexe qu'ailleurs ⁽²⁾. En effet, un État fédéral reconnaît formellement l'existence de communautés politiques différentes, qui se recouvrent en partie et sont représentées chacune par des acteurs différents. Tant la communauté politique fédérale que les communautés politiques des entités fédérées disposent d'organes représentatifs. Au sein de la fédération belge, construite sur la base des revendications identitaires de communautés linguistiques, la séparation entre les différents groupes est inscrite de manière encore plus rigide dans les institutions. Non seulement le Parlement fédéral est divisé en deux groupes linguistiques (article 43 de la Constitution), mais les partis politiques aussi, eux qui structurent et organisent la relation représentative, ne sont actifs que dans l'un des groupes linguistiques.

Les différents représentants dans un État fédéral n'ont qu'un pouvoir *limité*. En effet, chaque collectivité politique ne dispose que de compétences restreintes, l'ensemble des compétences étant expressément réparties entre plusieurs niveaux au sein de l'État fédéral. Un député représente la Nation, mais ce uniquement pour les domaines politiques pour lesquels l'organe auquel il a été élu est effectivement compétent. L'exercice de la souveraineté est partagé. En outre, dans un État fédéral il est usuel et normal de voir surgir des conflits entre les différents représentants (des mêmes citoyens, mais répartis en plusieurs communautés qui se recouvrent en partie). Des conflits entre entités fédérées autant qu'entre entités fédérées et l'autorité fédérale sont inévitables.

Enfin, dans un État fédéral il existe toujours une part fort importante de représentation territoriale, que l'on retrouve dans les nombreuses relations intergouvernementales. Dans ce contexte, les gouvernements sont représentés par des acteurs qui, eux, disposent en règle générale d'un mandat impératif. La représentation complexe et échelonnée est, elle aussi, tout à fait usuelle. Tout cela implique que, dans un État fédéral, plus encore que dans d'autres modèles politiques, il importe de réfléchir aux formes et aux techniques de la représentation des citoyens, de manière à inscrire dans les institutions poli-

⁽²⁾ C. Tuschoff, « *The compounding effect : the effect of federalism on the concept of representation* », in J. Brzinski, T. Lancaster et C. Tuschoff, *Compounded representation in Western European federations*, London, Frank Cass, pp. 16-33.

aspect van de democratie, voor het principe van de volksovereiniteit.

3. Principes van de vertegenwoordigende democratie

In een representatief stelsel is de wijze waarop de verkiezingen worden georganiseerd, van cruciaal belang. Onder de kiessystemen bestaan verschillende varianten. Het is belangrijk er de bijzondere eigenschappen, de voordelen en de nadelen van te kennen. Dit rapport is gewijd aan het onderzoek van die varianten. Doorheen het hele rapport zullen de volgende algemene principes fungeren als rode draad ⁽³⁾ en evaluatiecriteria.

A. Het verzekeren van een representatief Parlement

Vertegenwoordiging neemt minstens drie vormen aan. Vooreerst *geografische* vertegenwoordiging, die inhoudt dat elke territoriale omschrijving (arrondissement, provincie of deelgebied) parlementsleden afvaardigt die daar werden gekozen en die daarover rekenschap verschuldigd zijn. Ten tweede een *functionele* vertegenwoordiging, die inhoudt dat de samenstelling in het Parlement de bestaande verdeling van de kiezers over de politieke partijen (de electoraten) afspiegelt. Een minimale vereiste is dat vooruitgang en achteruitgang in het aantal kiezers van elke partij zo goed mogelijk moeten worden weerspiegeld in winst en verlies van zetels. Men zou hierbij als regel kunnen stellen dat de samenstelling van het Parlement zoveel mogelijk evenredig moet zijn aan de verdeling van de bevolking over politieke partijen. Zonder afbreuk te doen aan dit principe, kan ook worden gestreefd naar het vermijden van een al te grote versnippering. Een derde, maar moeilijker operationeel te maken voorwaarde, is de *descriptieve* vertegenwoordiging. Die houdt in dat het Parlement een soort spiegel van de samenleving moet zijn. Een adequaat descriptief Parlement bestaat uit mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, rijken en armen, en het weerspiegelt de levensbeschouwelijke, taalkundige en etnische groeperingen in de samenleving. In dit opzicht zou men alvast als een duidelijk criterium kunnen vooropstellen dat het kiesstelsel niet nadelig mag zijn voor de mogelijkheid van vrouwen en van minderheden om een zetel te verwerven.

⁽³⁾ Deze voorwaarden zijn geïnspireerd door A. Reynolds, B. Reilly e.a., *The international IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, International IDEA, 1997, blz. 9-14, en door de « *Nota wijziging kiesstelsel* », die op 13 december 1999 door de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, A. Peper, werd voorgelegd aan de Nederlandse Tweede Kamer.

tiques complexes un espace suffisant pour l'aspect « populaire » de la démocratie, le principe de la souveraineté populaire.

3. Les principes de la démocratie représentative

Dans un régime représentatif, le mode selon lequel les élections sont organisées revêt une importance cruciale. Les systèmes électoraux connaissent plusieurs variantes. Il importe d'en connaître les particularités, les avantages et les inconvénients. C'est à l'examen de ces variantes que le présent rapport est consacré. Tout au long de celui-ci, les principes généraux suivants nous serviront de fil conducteur ⁽³⁾ et de critères d'évaluation :

A. Assurer la représentativité du Parlement

La représentation se présente au moins sous trois formes différentes. Il y a d'abord la représentation *géographique*, qui implique que chaque circonscription (arrondissement, province ou région) délègue des parlementaires qui y ont été élus et qui doivent rendre compte de ce mandat. Il y a ensuite une représentation *fonctionnelle*, qui signifie que la composition du Parlement constitue le reflet de la répartition existante des électeurs entre les partis politiques (les électorats). L'exigence minimale consiste en ce que le progrès et le recul du nombre d'électeurs de chaque parti doit se traduire avec la plus grande fidélité possible en gain et en perte de sièges. À cet égard, l'on pourrait énoncer comme règle que la composition du Parlement doit, dans la mesure du possible, être proportionnelle à la répartition de la population entre les partis politiques. Sans déroger à ce principe, l'on peut également tendre à éviter un trop grand éparpillement. Une troisième condition, qui est cependant moins aisée à réaliser dans la pratique, est la représentation sociologique qui implique que le Parlement doit être, en quelque sorte, le miroir de la société. Un Parlement représentatif de ce point de vue se compose d'hommes et de femmes, de jeunes et de vieux, de riches et de pauvres, et il constitue le reflet des groupements philosophiques, linguistiques et ethniques qui composent la société. Dans ce contexte, l'on pourrait adopter d'emblée comme critère assurément légitime qu'à tout le moins le système électoral ne puisse pas porter atteinte à la possibilité offerte aux femmes et aux minorités d'obtenir des sièges.

⁽³⁾ Ces conditions s'inspirent de A. Reynolds, B. Reilly e.a., *The international IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, International IDEA, 1997, pp. 9-14, et par la « *Nota wijziging kiesstelsel* », soumise à la Deuxième Chambre des Pays-Bas par le ministre néerlandais de l'Intérieur et des Relations intérieures, A. Peper.

B. De verkiezing efficiënt, rechtvaardig en transparant maken

De kiezer moet erop kunnen vertrouwen dat de uitgebrachte stem gevolgen heeft voor de verdeling van de macht. In die zin moet de kiezer erop kunnen vertrouwen dat elke stem evenveel telt en dat er geen verloren stemmen zijn. De wijze waarop de stemmen worden geteld en omgerekend in zetels moet inzichtelijk zijn voor de kiezers. Het stelsel moet met andere woorden voor de doorsnee kiezer begrijpelijk zijn.

C. Stimuli verschaffen voor een vreedzame beslechting van conflicten

Kiessystemen moeten niet alleen worden beschouwd als manieren om wetgevende assemblees samen te stellen, maar evenzeer als middelen om conflicten te behandelen in de samenleving. Sommige systemen stimuleren partijen om appel te doen op de kiezers buiten de eigen electorale basis, waardoor het politiek platform van een partij minder exclusief en meer algemeen of verenigend wordt. Andere systemen doen dit niet en stimuleren partijen die zich uitsluitend richten tot bepaalde (meer homogene) bevolkingsgroepen. In het algemeen zou men de voorkeur kunnen uitdrukken voor kiessystemen die de neiging hebben om geen exclusieve etnische, taalkundige of ideologische breuklijnen in de hand te werken. Dit is natuurlijk een delicaat principe dat in België maar tot op bepaalde hoogte kan gelden omdat ook bij federale verkiezingen Nederlandstalige en Franstalige partijen vrijwel exclusief een beroep doen op de kiezers van hun eigen taalgemeenschap.

D. Een stabiel en efficiënt bestuur mogelijk maken

Dit criterium staat in een spanningsverhouding tot het reeds vermelde principe van zo evenredig mogelijke vertegenwoordiging. Het kiesstelsel moet als fair (eerlijk) ervaren worden. Dit ligt in de lijn van de reeds aangehaalde evenredigheid tussen de verdeling van de stemmen over de partijen en de verdeling van de zetels. Het kan bijvoorbeeld moeilijk worden aanvaard dat een partij die globaal de meeste stemmen heeft, toch minder zetels heeft dan een partij met minder stemmen. Maar systemen die tot in het uiterste de evenredigheid nastreven, zullen uitmonden in een grote versnippering van politieke partijen. Als stelling zouden we willen verdedigen dat enerzijds een te grote versnippering heel vaak een efficiënt en stabiel besturen moeilijk maakt, en dat anderzijds door een groot aantal partijen de polarisatie in de samenleving toeneemt omdat elke partij zich scherp probeert te profileren. Buiten het stellen van kiesdrempels voor al te kleine partijen moet het kiesstelsel electoraal

B. Rendre les élections efficaces, justes et transparentes

L'électeur doit pouvoir avoir la certitude raisonnable que le vote émis aura des effets sur la distribution du pouvoir. En ce sens, l'électeur doit pouvoir être assuré que chaque vote emporte le même poids et qu'il n'y a pas de votes perdus. L'électeur doit pouvoir comprendre la manière de compter les votes et de les transposer en sièges. En d'autres termes, le système doit être intelligible pour l'électeur.

C. Stimuler la solution pacifique des conflits

Les systèmes électoraux ne doivent pas seulement être considérés comme des méthodes pour constituer des assemblées législatives, ils constituent tout autant des moyens de traiter les conflits qui surgissent dans la société. Certains systèmes incitent les partis à faire appel à des électeurs étrangers à leur propre base électorale, ce qui a pour effet de rendre la plate-forme politique d'un parti moins exclusive et plus générale ou unificatrice. D'autres systèmes n'en font rien et stimulent des partis qui s'adressent exclusivement à certains groupes (plus homogènes) de la population. D'une manière générale, l'on pourrait se prononcer en faveur des systèmes électoraux qui tendent à ne pas accentuer des lignes de démarcation d'ordre exclusivement ethnique, linguistique ou idéologique. Il s'agit là évidemment d'un principe délicat qui, en Belgique, ne peut valoir que dans une certaine mesure, dès lors que même à l'occasion des élections fédérales les partis francophones et néerlandophones feront pour ainsi dire exclusivement appel aux électeurs de leur propre communauté linguistique.

D. Permettre une gestion stable et efficace

Il existe une tension entre ce critère et le principe susmentionné de la représentation la plus proportionnelle possible. Le régime électoral doit produire une impression d'équité (honnêteté). Il s'agit là d'une exigence qui se situe dans le prolongement de la proportionnalité susvisée entre la répartition des voix parmi les partis et la répartition des sièges. Il peut être mal accepté, par exemple, que le parti qui compte globalement le plus grand nombre de voix obtienne cependant moins de sièges qu'un parti comptant un nombre inférieur de voix. Toutefois, des systèmes qui poursuivent jusqu'au bout la proportionnalité aboutiront à un éparpillement considérable des partis politiques. Nous défendons ici la thèse selon laquelle, très souvent, d'une part, un éparpillement trop considérable rend difficile une gestion efficace et stable et, d'autre part, un nombre trop élevé de partis accroît la polarisation dans la société, chaque parti tentant de se profiler de manière radicale. Indépendamment de l'imposition de

neutraal zijn tegenover alle partijen en kandidaten en mag het niet de indruk wekken dat politieke groeperingen, van zodra ze van een zekere omvang zijn, worden gediscrimineerd.

E. De toerekenbaarheid van de kandidaten handhaven

De kiezers moeten in voldoende mate in staat worden gesteld om zelf hun vertegenwoordigers te kiezen. Men moet vermijden dat door de volgorde van de kandidaten op de lijsten, in combinatie met de lijststem, de verkiezing van het merendeel van de kandidaten reeds voorafgaand aan de verkiezing vast ligt. Het gewicht van de naamstem moet voldoende doorwegen ten overstaan van de lijststem. Toerekenbaarheid houdt meer in dan het regelmatig houden van verkiezingen. Dit hangt ook af van de geografische herkenbaarheid en dat hangt grotendeels af van de omvang van de kiesdistricten. De herkenbaarheid van de kandidaten moet voldoende groot zijn. Daarbij is dan weer de inhoudelijk structurerende rol die partijen spelen van belang.

F. Parlementaire oppositie mogelijk maken

Het kiesstelsel moet de aanwezigheid van een levensvatbare parlementaire oppositie verzekeren die kritisch kan waken over het wetgevend werk en over de rechten van minderheden. Oppositiegroepen moeten voldoende leden in het Parlement hebben en zij moeten in staat zijn alternatieven aan de orde te stellen. Er moet worden vermeden dat de winnaar alles kan nemen. De oppositie moet dus ook een rol kunnen spelen in het parlementaire werk.

G. De rechtsstaat eerbiedigen

De representatieve democratie moet worden ingepast in de eerbiediging van de waarden en de verplichtingen die eigen zijn aan een rechtsstaat. Zo de regelmatigheid van de verkiezingen in het gedrang komt, moeten bestraffende maatregelen worden toegepast, bijvoorbeeld via de nietigverklaring van de kiesverrichtingen.

4. Vertegenwoordigende en participatieve democratie

Tegenover de vertegenwoordigende democratie wordt soms de participatieve democratie gesteld. De zin en de

seuils électoraux pour des partis trop petits, le système électoral doit être neutre sur le plan électoral vis-à-vis de tous les partis et de tous les candidats, et il ne peut pas créer l'impression que, dès qu'ils ont acquis une certaine ampleur, des groupements politiques font l'objet d'une discrimination.

E. Préserver la responsabilité des candidats

Les électeurs doivent être suffisamment capables d'élire eux-mêmes leurs représentants. Il faut éviter que, du fait de l'ordre des candidats sur les listes, en combinaison avec le vote en tête de liste, l'élection de la plupart des candidats ne soit déjà déterminée préalablement au scrutin. Le poids du vote nominatif doit revêtir une importance suffisante par rapport au vote en tête de liste. La responsabilité a des implications qui s'étendent au delà de l'organisation régulière d'élections. Ces implications sont également tributaires de la responsabilité géographique, celle-ci dépendant en grande partie, à son tour, de l'ampleur des districts électoraux. Les candidats doivent être reconnaissables dans une mesure suffisante. Dans ce contexte, le rôle assumé par les partis sur le plan de la structuration de la teneur du message revêt son importance.

F. Rendre possible l'opposition parlementaire

Le système électoral doit assurer la présence d'une opposition parlementaire viable, qui puisse surveiller de manière critique le travail législatif et veiller aux droits des minorités. Les groupes d'opposants doivent disposer d'un nombre suffisant de membres au Parlement et ils doivent être en mesure de présenter des alternatives. Il convient d'éviter que les gagnants ne puissent tout maîtriser. L'opposition doit donc pouvoir, elle aussi, jouer un rôle dans les travaux parlementaires.

G. Respecter l'État de droit

La démocratie représentative doit s'inscrire dans le respect des valeurs et des contraintes de l'État de droit. Ainsi, lorsque la régularité des élections est mise en cause, des sanctions doivent être appliquées. Ces sanctions peuvent consister en une annulation des opérations électorales.

4. Démocratie représentative et démocratie participative

A la démocratie représentative, on oppose parfois la démocratie participative. Le sens et la portée de cette

draagwijdte van die tegenstelling verdienen een laatste reeks inleidende beschouwingen ⁽¹⁾.

Onder vertegenwoordigende democratie verstaat men het geheel van regels die van toepassing zijn op de organisatie, de werking en de bevoegdheden van de vertegenwoordigende assemblees die zijn samengesteld uit gekozen mandatarissen die juist dankzij die verkiezing gemachtigd zijn wilsuitingen met beslissend gevolg te verrichten voor rekening en in naam van de bevolking van een politieke gemeenschap.

Die regels vinden hun samenhang in een gemeenschappelijke logica. Dat wordt precies gesuggereerd door de uitdrukking « vertegenwoordigend stelsel ». Dat laatste is uiteindelijk gegrond op vier essentiële kenmerken ⁽²⁾. Twee ervan zijn al ter sprake gekomen : de verkiezing van de bestuurders door de bestuurden, zodat de legitimatie van de eerstgenoemden haar grondslag vindt in de wil van de laatstgenoemden, en het verbod op een verplichtend mandaat, zodat de bestuurders een zekere onafhankelijkheidsmarge genieten. De twee andere essentiële kenmerken van de vertegenwoordigende democratie zijn de eerbiediging van de openbare vrijheden, die het de bestuurden mogelijk maakt zich zonder de controle van de bestuurders te uiten, en het beginsel van de beraadslaging, dat vereist dat aan de collectieve beslissing een bespreking voorafgaat.

Het hoofdkenmerk dat de vertegenwoordigende democratie verschillend maakt van de directe democratie is de onafhankelijkheid van de vertegenwoordigers ten opzichte van de vertegenwoordigden; anders gezegd, de marge tussen de openbare beslissing en de wil van de bevolking ⁽³⁾. Die marge is legitiem ⁽⁴⁾, allereerst omdat het anders niet mogelijk is een geargumenteerde bespreking te voeren en de onontbeerlijke compromissen te sluiten, en vervolgens omdat, zoals Sieyès ⁽⁵⁾ al opmerkte, de burgers in een moderne maatschappij niet de nodige tijd hebben om zich voltijds met alle openbare aangelegenheden bezig te houden.

⁽¹⁾ Zie voor dit thema H. Dumont, « *Réflexions sur la légitimité du référendum constituant* », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1994, blz. 331-356; idem, « *La construction de la cité politique* », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine, Actes de la 31^e école urbaine de l'Arau*, Brussel, Atelier de recherche et d'action urbaines, 2000, blz. 71-84; idem, *Cours de droit constitutionnel*, 3^e deel, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999-2000, blz. 85 en volgende.

⁽²⁾ Zie B. Manin, « *Métamorphoses du gouvernement représentatif* », in *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe* (dir. D. Pécaut et B. Sorj), Parijs, CNRS, 1991, blz. 34-44; overgenomen in B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Parijs, Calmann-Lévy, 1995.

⁽³⁾ *Ibidem*, blz. 38.

⁽⁴⁾ Zie in die zin G. Haarscher, « *La crise de la représentation* », in *Administration publique*, 1996, blz. 153-159.

⁽⁵⁾ Emmanuel Sieyès is een van de grote denkers van de Franse revolutie van 1789 en een van de eerste theoretici van het representatief stelsel en van het moderne publiek recht. Zie J. D. Bredin, *Sieyès*, Parijs, Ed. de Fallois, 1988, blz. 148-149.

opposition méritent une dernière série de considérations introductives ⁽¹⁾.

Par démocratie représentative, l'on entend l'ensemble des règles qui régissent l'organisation, le fonctionnement et les compétences des assemblees représentatives composées de mandataires élus et habilités, en raison de cette élection, à poser des actes de volonté à effet décisif pour le compte et au nom de la population d'une collectivité politique.

Ces règles sont unies par une logique commune. C'est ce que suggère précisément le terme de « régime représentatif ». Celui-ci est fondé, en définitive, sur quatre traits essentiels ⁽²⁾. On en a déjà évoqué deux : l'élection des gouvernants par les gouvernés, pour fonder la légitimité de ceux-là dans la volonté de ceux-ci, et l'interdiction du mandat impératif, afin de garantir une certaine marge d'indépendance pour les gouvernants. Les deux autres traits essentiels de la démocratie représentative sont le respect des libertés publiques, qui permet aux gouvernés de s'exprimer en dehors du contrôle des gouvernants, et le principe de la délibération qui fait procéder la décision collective de la discussion.

La caractéristique majeure qui différencie la démocratie représentative de la démocratie directe, c'est cette indépendance des représentants par rapport aux représentés, autrement dit un certain « écart entre la décision publique et la volonté populaire » ⁽³⁾. Cet écart est légitime ⁽⁴⁾, d'abord parce que, sans celui-ci, la discussion argumentée et la recherche des indispensables compromis sont impossibles et, ensuite, parce que, comme le relevait déjà Sieyès ⁽⁵⁾, les citoyens, dans une société moderne, n'ont pas le temps nécessaire pour s'occuper en permanence de toutes les affaires publiques.

⁽¹⁾ Voyez sur ce thème H. Dumont, « *Réflexions sur la légitimité du référendum constituant* », in *Variations sur l'éthique. Hommage à Jacques Dabin*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1994, pp. 331-356; idem, « *La construction de la cité politique* », in *Pour une doctrine de la réparation urbaine, Actes de la 31^e école urbaine de l'Arau*, Bruxelles, Atelier de recherche et d'action urbaines, 2000, pp. 71-84; idem, *Cours de droit constitutionnel*, 3^e partie, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999-2000, pp. 85 et suivantes.

⁽²⁾ Voyez B. Manin, « *Métamorphoses du gouvernement représentatif* », in *Métamorphoses de la représentation politique au Brésil et en Europe* (dir. D. Pécaut et B. Sorj), Paris, CNRS, 1991, pp. 34-44; repris dans B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

⁽³⁾ *Ibidem*, p. 38.

⁽⁴⁾ Voyez en ce sens G. Haarscher, « *La crise de la représentation* », in *Administration publique*, 1996, pp. 153-159.

⁽⁵⁾ Emmanuel Sieyès est un des grands penseurs de la révolution française de 1789 et un des premiers théoriciens du régime représentatif et du droit public moderne. Voyez J.D. Bredin, *Sieyès*, Paris, Ed. de Fallois, 1988, pp. 148-149.

Valt hieruit een tegenstelling af te leiden tussen de vertegenwoordigende democratie en de directe democratie ⁽⁶⁾ ? In zijn vorig rapport, dat precies over die aangelegenheid handelde, heeft het wetenschappelijk comité daarop al ontkennend geantwoord door de stelling van de complementariteit tussen beide vormen van democratie bij te treden. Het is waar dat het representatief stelsel in de politieke theorie van de Amerikaanse en de Franse grondwetgevers van de XVIII^e eeuw als tegenvoeter van de directe democratie werd bestempeld. Dat stelsel werd zelfs zorgvuldig onderscheiden van de democratie zelf. Men zag het niet als een variatie van het democratisch ideaal van zelfbestuur van het volk. Het volk werd beschouwd als « onwetend, door hartstochten gedreven en dus ongeschikt om te besturen » ⁽⁷⁾. Er was geen reden om bij dat van realiteit ontdane collectieve wezen te peilen naar wat het werkelijk wilde. Alleen de vertegenwoordigers van de Natie waren bekwaam om het een wil toe te schrijven. Het stelsel was daarom « niet een democratie, maar een representatief stelsel » ⁽⁸⁾.

Sinds de transformatie van de klassieke parlementaire democratie van de XIX^e eeuw in een « partijen-democratie » — G. Burdeau sprak van de overgang van de « bestuurd democratie » naar de « besturende democratie » ⁽⁹⁾ — is dat tijdperk afgelopen. Zoals hiervoor is aangetoond, bestaat het hoofddoel van de vertegenwoordigende democratie er vandaag in van het parlement een assemblee te maken die de verschillende componenten van de volkswil echt vertegenwoordigt.

Men moet de vertegenwoordigende democratie en de directe democratie dus zien als twee varianten die weliswaar zeer sterk verschillen van het democratisch ideaal van zelfbestuur van het volk. De marge die met andere woorden tussen de vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden wordt aangehouden, betekent niet dat de eerstgenoemden de wil van de laatstgenoemden kunnen negeren, maar alleen dat de beste manier om aan die wil vorm te geven, gelegen is in de totstandkoming van een soort dialectische relatie tussen beiden.

De directe democratie doet een beroep op de verschillende technieken van het referendum en de volksraadpleging, die in ons vorige rapport zijn voorgesteld. Nu moet daaraan worden toegevoegd dat die technieken zelf deel uitmaken van een ruimer geheel dat « participatieve democratie » kan worden genoemd.

Met participatieve democratie wordt het geheel van regels bedoeld die van toepassing zijn op ofwel de procedures van de directe democratie, ofwel de openbare en-

Faut-il en déduire une opposition de principe entre la démocratie représentative et la démocratie directe ⁽⁶⁾ ? Dans son précédent rapport qui portait précisément sur cette dernière, le comité scientifique a déjà répondu par la négative à cette question en soutenant la thèse de la complémentarité entre ces deux types de démocratie. Dans la théorie politique des constituants américains et français de la fin du XVIII^e siècle, il est vrai que le régime représentatif se situait aux antipodes de la démocratie directe. Ce régime était même soigneusement distingué de la démocratie tout court. Il n'était pas pensé comme une modalité de l'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple. En effet, le peuple était perçu comme « ignorant, sujet aux passions et donc inapte à gouverner » ⁽⁷⁾. De cet être collectif dénué de réalité, il n'y avait pas lieu d'interroger la volonté réelle. Seuls les représentants de la Nation étaient qualifiés pour lui imputer une volonté. Le régime était donc « non une démocratie, mais un système représentatif » ⁽⁸⁾.

Depuis la transformation de la démocratie parlementaire classique du XIX^e siècle en « démocratie de partis » — G. Burdeau parlait du passage de la « démocratie gouvernée » à la « démocratie gouvernante » ⁽⁹⁾ —, cette époque est révolue. Comme on l'a montré plus haut, la première préoccupation de la démocratie représentative est aujourd'hui de faire du Parlement une assemblée réellement représentative des différentes composantes de la volonté populaire.

Il convient donc de voir la démocratie représentative et la démocratie directe comme deux modalités, très différentes il est vrai, de l'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple. Autrement dit, l'écart maintenu entre les représentants et les représentés ne signifie pas que les premiers peuvent ignorer la volonté des seconds, mais seulement que la meilleure manière de donner forme à cette volonté réside dans l'instauration d'une sorte de relation dialectique entre les uns et les autres.

La démocratie directe fait appel aux diverses techniques du référendum et de la consultation populaire que l'on a présentées dans notre précédent rapport. Il convient d'ajouter à présent que ces techniques font elles-mêmes partie d'un ensemble plus vaste que l'on peut dénommer « démocratie participative ».

Par démocratie participative, l'on vise l'ensemble des règles qui régissent soit les procédés de la démocratie directe, soit les enquêtes publiques, soit encore l'organi-

⁽⁶⁾ B. Manin, *op. cit.*, blz. 70, beantwoordt deze vraag bevestigend.

⁽⁷⁾ M. Troper, « La souveraineté sous la Révolution », in *La souveraineté. Les Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions*, n° 7, 1997, blz. 95.

⁽⁸⁾ *Idem.*

⁽⁹⁾ Zie G. Burdeau, *La démocratie*, Parijs, Seuil, 1966.

⁽⁶⁾ B. Manin, *op. cit.*, p. 70, répond par l'affirmative à cette question.

⁽⁷⁾ M. Troper, « La souveraineté sous la Révolution », in *La souveraineté. Les Cahiers du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions*, n° 7, 1997, p. 95.

⁽⁸⁾ *Idem.*

⁽⁹⁾ Voyez G. Burdeau, *La démocratie*, Paris, Seuil, 1966.

quêtes, of nog de organisatie, de werking en de bevoegdheden van de organen die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers die zijn gekozen of benoemd om met beslissende of raadgevende stem de participatie te verzekeren van een bepaald bevolkingssegment van een politieke gemeenschap met het oog op het uitwerken of uitvoeren van een sectoraal beleid.

Uit die definitie blijkt duidelijk dat in het kader van de zogenoemde « participatieve democratie » de samenstelling van de beslissende of raadgevende organen die bij de besluitvorming betrokken zijn, een representatieve dimensie kan hebben. Die dimensie blijft niettemin verschillen van die welke de « vertegenwoordigende democratie » kenmerkt : het politieke mandaat van de volksvertegenwoordiger, van de senator, van het gemeenschaps- of gewestraadslid, of van het provincie- of gemeenteraadslid, kan juridisch noch feitelijk worden verward met het mandaat van de « vertegenwoordiger » van een tussengroep uit het middenveld die zitting heeft in een bijzonder bestuurs-, beheers- of adviesorgaan.

Nog niet zo lang geleden was het enige gebied waarop de deelname van groeperingen aan de uitstippeling en de toepassing van de beleidskeuzen werd geformaliseerd, dat van het sociaal recht, met de welbekende rol van de sociale partners. Die gebieden zijn tegenwoordig niet meer te tellen, te beginnen met de invoering van het recht betreffende de ruimtelijke ordening en stedenbouw tot het openbaar recht op cultuur via het schoolrecht, waarbij het recht een eis heeft geformaliseerd of althans een mogelijkheid tot directe participatie door personen en vertegenwoordigers van de groeperingen aan de uitstippeling en de toepassing van sectorale beleidskeuzen ⁽¹⁰⁾.

Die sterke opmars van de participatieve democratie wordt vaak in één adem vernoemd met de crisis die de vertegenwoordigende democratie doormaakt. Onder de vele factoren die dat dubbele verschijnsel kunnen verklaren, is er een die bijzondere aandacht verdient, namelijk de overgang die zich sinds een dertigtal jaren aan het voltrekken is van de « partijdemocratie » naar wat de politicoloog Bernard Manin de « publieksdemocratie » noemt. Hoewel de twee modellen « ideaaltypen » van theoretische aard zijn (in de praktijk worden vaak de kenmerken van beide aangetroffen), zijn zij genoegzaam verhelderend om te begrijpen welke algemene richting het parlementair bestel momenteel uitgaat.

De partijdemocratie heeft in grote lijnen vier kenmerkende eigenschappen : 1° de gekozenen zijn partijmensen die met de kiezers verbonden zijn doordat ze tot een gemeenschappelijk sociologisch milieu behoren; 2° de volksvertegenwoordigers zijn, wat hun stemgedrag betreft, in feite, maar uiteraard niet in rechte, onderworpen

sation, le fonctionnement et les compétences des organes composés de représentants élus ou nommés pour assurer la participation, à titre décisoire ou consultatif, d'un segment déterminé de la population d'une collectivité politique à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'une politique sectorielle.

Cette définition montre bien qu'une dimension représentative peut intervenir dans la composition des organes de décision ou de consultation associés aux prises de décision dans le cadre de l'ainsi appelée « démocratie participative ». Cette dimension n'en demeure pas moins distincte de celle qui caractérise la « démocratie représentative » : le mandat politique du député, du sénateur, du conseiller de communauté ou de région, ou du conseiller provincial ou communal ne saurait être confondu, ni en droit et ni en fait, avec le mandat du « représentant » d'un groupement intermédiaire de la société civile qui siège dans un organe d'administration, de gestion ou de consultation particulier.

Jusqu'il n'y a pas si longtemps, le seul domaine où la participation des groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques était formalisé était le domaine du droit social avec le rôle bien connu des partenaires sociaux. Aujourd'hui, on ne compte plus les domaines, depuis le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire jusqu'au droit public de la culture en passant par le droit scolaire, où le droit a formalisé une exigence ou, en tout cas, une faculté de participation directe des individus et des représentants des groupements à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques sectorielles ⁽¹⁰⁾.

Cette montée en puissance de la démocratie participative est souvent présentée en relation avec la crise de la démocratie représentative. Parmi les nombreux facteurs qui peuvent expliquer ce double phénomène, il en est un qui mérite d'être souligné ici. C'est le passage qui est en train de se réaliser depuis une trentaine d'années du modèle dit de la « démocratie de partis » à celui que le politologue Bernard Manin appelle la « démocratie du public ». Ces deux modèles sont des « idéaux-types » de nature théorique — dans la réalité, on retrouve souvent un mélange des traits de l'un et de l'autre —, mais ils sont assez éclairants pour comprendre le sens général de l'évolution que connaît le régime parlementaire actuellement.

Dans la « démocratie de partis », on retrouve schématiquement quatre caractéristiques : 1° les élus sont des hommes de parti unis aux électeurs par une commune appartenance à un monde sociologique déterminé; 2° les députés sont soumis en fait — pas en droit, il faut le souligner — à la discipline partisane du vote, mais les

⁽¹⁰⁾ Zie met name *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative* (dir. F. Delpérée), Brussel, Bruylant, 1986.

⁽¹⁰⁾ Voyez notamment *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative* (dir. F. Delpérée), Bruxelles, Bruylant, 1986.

aan partijdiscipline, hoewel de partijkopstukken voldoende armslag hebben om de voor de vorming van regerings-coalities noodzakelijke compromissen te sluiten; 3° de publieke opinie en de uitdrukking daarvan in het stemhokje vallen samen of daar wordt althans naar gestreefd; 4° de plaats van besluitvorming begint steeds vaker buiten het parlement te liggen, met name bij de uitvoerende macht en bij de diverse formele en informele instanties waar overleg wordt gepleegd tussen de partijen en de georganiseerde belangengroepen.

Het model van de « publieksdemocratie » dat sinds 1960-1970 geleidelijk ingang vindt, ondergaat de volgende ingrijpende veranderingen :

1° er is een tendens waarbij de gekozenen steeds minder partijmensen zijn dan wel personen die het vertrouwen van de kiezer genieten. Zij worden niet zozeer meer gekozen om een (overigens steeds onduidelijker) programma te realiseren, maar veeleer omwille van hun veronderstelde bekwaamheid om beslissingen te nemen die even adequaat als onvoorspelbaar zijn vanwege de complexiteit van de problemen;

2° hun partijen die het publiek vooral willen verleiden met imago's, beschikken over meer speelruimte voor het nakomen van de verbintenissen waaraan die imago's doen denken;

3° er is een grotere discrepantie tussen de openbare opinie en de uitdrukking daarvan bij de verkiezingen. Hoewel nog altijd onontbeerlijk, zijn de politieke partijen hoe langer hoe minder de organen van de ideologische families waar de enkeling met al zijn belangen en overtuigingen zich van de wieg tot het graf verbonden mee voelde. De scheidslijnen worden veelvuldig en wisselvallig en geen enkele ervan « doet zich *a priori* en vanzelfsprekend gelden als doorslaggevende scheidslijn » ⁽¹¹⁾. Heel wat uitingen van de publieke opinie ontsnappen dus tegenwoordig aan de scheidslijnen tussen de partijen. In België wordt dat verschijnsel goed geïllustreerd door de crisis van de verzuiling ⁽¹²⁾;

4° ten slotte blijft de plaats van beraadslaging ter zijde van het Parlement, hoewel ze de neiging vertoont zich deze keer in de richting van de groeiende massa vlottende kiezers te verplaatsen. In tegenstelling met het vorige model, zijn dat niet meer de minst ontwikkelden, maar een « geïnformeerd kiezerspubliek dat belangstelling toont voor politiek en betrekkelijk goed ontwikkeld is » ⁽¹³⁾. Voor iedere verkiezing beraadslaagt dat publiek telkens weer en maakt het een keuze, afhankelijk van de ontvangen beelden en de argumenten.

Het hoofdkenmerk van de « publieksdemocratie » zou aldus kunnen bestaan in een toenemende « desidenti-

leaders du parti disposent d'une marge de manœuvre suffisante par rapport à leur programme politique pour pouvoir conclure les compromis nécessaires à la formation des coalitions gouvernementales; 3° entre l'opinion publique et son expression électorale, il y a coïncidence ou, en tout cas, la coïncidence est recherchée; et 4° le lieu de la délibération se déplace souvent hors du Parlement, au sein du pouvoir exécutif et dans diverses instances formelles et informelles de concertation entre les partis et entre les groupes d'intérêt organisés.

Le modèle de la « démocratie du public » qui se met progressivement en place depuis 1960-1970 se caractérise par les mutations suivantes :

1° les élus sont tendanciellement moins des hommes de parti que des personnalités en qui les électeurs ont confiance. Ils ne sont plus tant choisis pour réaliser un programme — qui est d'ailleurs de plus en plus vague — qu'en raison de leur aptitude présumée à prendre des décisions aussi appropriées qu'indéterminables à l'avance, vu la complexité des problèmes;

2° séduisant le public surtout par des images, leurs partis disposent d'une marge de manœuvre accrue dans la mise à exécution des engagements que ces images évoquent;

3° entre l'opinion publique et son expression électorale, l'écart est plus grand. Les partis politiques sont toujours indispensables, mais ils sont de moins en moins les organes de familles idéologiques auxquelles les individus pouvaient se rattacher par tous leurs intérêts et toutes leurs croyances, depuis leur naissance jusqu'à leur mort. Les lignes de clivage deviennent multiples et changeantes. Plus aucune ne s'impose « *a priori* avec évidence comme la division primordiale » ⁽¹¹⁾. Bien des manifestations de l'opinion publique échappent donc aujourd'hui aux clivages partisans. En Belgique, la crise du *verzuiling* (ou « *pilarisation* ») illustre bien ce phénomène ⁽¹²⁾;

4° enfin, le lieu de la délibération reste latéral par rapport au Parlement, mais il a tendance à se déplacer encore, cette fois vers la masse croissante des électeurs flottants. À la différence de ce que l'on pouvait observer dans le modèle précédent, ceux-ci ne correspondent plus aux individus les moins instruits. Il s'agit au contraire d'un « électorat informé, intéressé par la politique et relativement instruit » ⁽¹³⁾. Avant chaque élection, il délibère à frais nouveaux, en fonction des images et des arguments qui lui sont adressés.

La caractéristique dominante de la « démocratie du public » paraît consister ainsi dans une désidentification

⁽¹¹⁾ B. Manin, *op. cit.* blz. 61.

⁽¹²⁾ Zie met name L. Huyse, *De verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987; H. Dumont, « *La "pilarisation" dans la société multiculturelle belge* » in *La revue nouvelle*, maart 1999, blz. 46-75.

⁽¹³⁾ B. Manin, *op. cit.* blz. 69.

⁽¹¹⁾ B. Manin, *op. cit.*, p. 61.

⁽¹²⁾ Voyez notamment L. Huyse, *De Verzuiling voorbij*, Leuven, Kritak, 1987; H. Dumont, « *La pilarisation " dans la société multiculturelle belge* », dans *La Revue nouvelle*, mars 1999, pp. 46-75.

⁽¹³⁾ B. Manin, *op. cit.*, p. 69.

ficatie » van het individu en van de politieke families die geacht worden dat individu te vertegenwoordigen en bijgevolg in een steeds dieper wordende kloof tussen de civiele maatschappij en het institutionele en politieke bestel.

In tal van opzichten zou men in het hierboven belichte verschijnsel van de uitbreiding van de participatieve democratie een vorm van antwoord op die crisis van de representatieve democratie kunnen zien. Om nogmaals naar B. Manin te verwijzen : « de orde van voorkeur van de burgers voor precieze politieke onderwerpen blijkt zich steeds directer uit te drukken, hetzij in opiniepeilingen, hetzij via sociale bewegingen of organisaties die een bijzonder oogmerk nastreven maar die het er niet om te doen is aan het bewind te komen » ⁽¹⁴⁾.

Ten aanzien van die ontwikkeling zijn verschillende reacties mogelijk naar gelang van hoe men de democratische eis opvat. In de geschiedenis van de politieke leerstellingen staan in hoofdzaak twee grote opvattingen van de democratie tegenover elkaar ⁽¹⁵⁾. Volgens de opvatting van de « beschermingsdemocratie » die teruggaat tot B. Constant en J. Bentham en in diverse vormen ook bij G. Sartori, J. Schumpeter en R. Dahl wordt aangetroffen, is de democratie vooral een middel om de enkeling te beschermen tegen de Staat. Ze is het enige politieke systeem dat bij machte is de burgers te beschermen tegen mogelijke verdrukking door de heersers. De waarden waaraan dat model de voorkeur geeft, zijn de individuele vrijheid en de vrijwaring van de sfeer van particuliere onafhankelijkheid van het individu. De effectieve participatie van de burgers aan het verloop van de openbare besluitvorming en het streven naar een maatschappij met meer sociale gelijkheid zijn niet het eerste punt van zorg van degenen die deze opvatting huldigen. Bovendien zien zij een zekere dosis apathie van de zijde van de burgers eerder als een gunstige factor voor de goede werking van de democratie.

Volgens de opvatting van de « ontwikkelingsdemocratie » of van de « ontplooiingsdemocratie » die men bij J.J. Rousseau, J.S. Mill, C.B. Macpherson of J. Habermas aantreft, zijn de hoofdwaarden van de democratie daarentegen de collectieve zelfstandigheid en de gelijke rechten op persoonlijke ontplooiing, zodat men geen genoegen zou kunnen nemen met een restrictieve kijk op de reële mogelijkheden op het gebied van de participatie van de burgers aan het verloop van de openbare besluitvorming.

Zonder dat hier noodzakelijkerwijze een keuze moet worden gemaakt voor de ene of de andere doctrine, mag men ervan uitgaan dat de vertegenwoordigende en de

croissante des individus et des familles politiques censées les représenter et, par voie de conséquence, dans un écart grandissant entre la société civile et le système institutionnel et politique.

À plus d'un égard, il est permis de voir dans le phénomène relevé plus haut de l'extension de la démocratie participative une forme de réponse à cette crise de la démocratie représentative. Comme l'écrit encore B. Manin, « les préférences des citoyens sur des objets politiques précis semblent de plus en plus s'exprimer de façon directe, soit au travers de sondages d'opinion, soit par des mouvements sociaux ou des organisations qui visent à atteindre un objectif particulier, mais ne cherchent pas à gouverner » ⁽¹⁴⁾.

Devant cette évolution, on peut réagir de différentes manières en fonction de la conception que l'on se fait de l'exigence démocratique. Pour l'essentiel, deux grandes conceptions de la démocratie se font face dans l'histoire des doctrines politiques ⁽¹⁵⁾. Selon la conception de « la démocratie de protection » qui remonte à B. Constant et J. Bentham, et que l'on retrouve sous des formes diverses chez G. Sartori, J. Schumpeter et R. Dahl, la démocratie est avant tout un moyen de protection des individus face à l'État. Elle est le seul système politique capable de protéger les gouvernés de l'oppression possible des gouvernants. La valeur privilégiée dans ce modèle est la liberté individuelle, la sauvegarde de la sphère d'indépendance privée des individus. Ni la participation effective des citoyens aux processus de la décision publique ni l'avènement d'une société plus égalitaire n'entrent dans les préoccupations majeures des tenants de cette conception. Ainsi, une certaine dose d'apathie de la part des citoyens est perçue comme plutôt favorable au bon fonctionnement de la démocratie.

En revanche, selon la conception dite de « la démocratie de développement » ou « d'épanouissement » que l'on retrouve chez J.-J. Rousseau, J.S. Mill, C.B. Macpherson ou J. Habermas, les valeurs cardinales de la démocratie sont l'autonomie collective et l'égalité des droits à l'épanouissement personnel, de sorte que l'on ne saurait se satisfaire d'une vision restrictive des possibilités réelles de participation des citoyens au processus de la décision publique.

Sans qu'il soit nécessaire d'opter ici pour l'une ou l'autre de ces doctrines, on peut considérer qu'en toute hypothèse la démocratie représentative et la démocratie par-

⁽¹⁴⁾ Ibidem, blz. 31.

⁽¹⁵⁾ Zie onder meer C.B. Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris-Montréal, La Découverte-Boréal Express, 1985; Ph. Gérard, *Droit et démocratie*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

⁽¹⁴⁾ Ibidem, p. 31.

⁽¹⁵⁾ Voyez notamment C.B. Macpherson, *Principes et limites de la démocratie libérale*, Paris-Montréal, La Découverte-Boréal Express, 1985; Ph. Gérard, *Droit et démocratie*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995.

participatieve democratie elkaar in elk geval behoren aan te vullen. Het ware een fundamentele vergissing te geloven dat de ontwikkeling van de tweede vorm van democratie zou vergoelijken dat men de belangstelling verliest voor de crisis die de eerste vorm ondermijnt. Het gevaar van een potentiële opmars van de participatieve democratie, die niet gepaard zou gaan met een herwaardering van de vertegenwoordigende democratie, zou namelijk zijn dat « het plaatselijke en het incidentele het algemene verdrijven », dat « de beheersing van het geheel » zich zou oplossen in « de aandacht die aan de onderdelen wordt besteed », zoals de Franse wijsgeer Marcel Gauchet juist heeft opgemerkt. ⁽¹⁶⁾ Participatieve democratie brengt een toename mee van het aantal plaatsen waar over sectorale beslissingen wordt onderhandeld. Men mag dat toejuichen. Maar indien de samenbundeling van al die beslissingen waar her en der werd over onderhandeld in een algemene oriëntatie haar beslag krijgt tijdens een naamloos en blind proces waarop de samenleving in zekere zin geen vat meer heeft, dan zal de kloof tussen politici en burgers nog wijder worden. Hoe kan de samenleving echter nog enige vat hebben op die grote oriëntaties tenzij via bemiddeling van haar vertegenwoordigers? De weldaden van de participatieve democratie mogen niet leiden tot een afzweren van « de dimensies van de openbare algemeenheid en van de collectieve eenheid » ⁽¹⁷⁾. De vertegenwoordigende democratie kan die dimensies belichamen en ze met substantiële principes onderbouwen ⁽¹⁸⁾. Het is dan ook uitermate belangrijk dat de burger het vertrouwen behoudt in de verschillende parlementaire assemblees die hem in staat moeten stellen zich een beeld te vormen van de algemene problemen van de politieke gemeenschap waartoe hij behoort en zich er te laten vertegenwoordigen. Tot slot is het even belangrijk toe te zien op een goede wisselwerking tussen de procedures van de participatieve democratie en die van de vertegenwoordigende democratie ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ M. Gauchet, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Parijs, Gallimard, 1998, blz. 124. Zie van dezelfde auteur ook *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Parijs, Gallimard, 1995 alsmede de opmerkingen van Ph. Gérard over dat werk, « *Entre puissance et autonomie : la souveraineté* », in *La souveraineté, op.cit.*, blz. 103 en volgende.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, blz. 127.

⁽¹⁸⁾ De democratie kan niet tot procedures beperkt blijven. Zie daarover F. Ost, « *La régulation : des horloges et des nuages ...* » en X. Delgrange, L. Detroux en H. Dumont, « *La régulation en droit public* », in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?* » (dir. B. Jadot en F. Ost), Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999.

⁽¹⁹⁾ Voor concrete voorbeelden, zie *idem*.

participative sont appelées à se compléter. Ce serait une erreur grave de croire que le développement de la seconde justifierait que l'on se désintéresse de la crise qui affaiblit la première. En effet, le danger d'une montée en puissance de la démocratie participative qui ne serait pas accompagnée d'une revalorisation de la démocratie représentative, ce serait, comme l'a bien observé le philosophe français Marcel Gauchet, que « le local et le ponctuel chassent le global », que « la maîtrise du tout » se dissolve « dans l'attention accordée aux parties » ⁽¹⁶⁾. La démocratie participative engendre la multiplication des lieux où se négocient des décisions sectorielles. Il est permis de s'en réjouir. Mais si l'agrégation de toutes ces décisions négociées ici et là en une orientation générale s'opère au cours d'un processus aveugle et anonyme qui échappe à une certaine maîtrise de la collectivité, la distance va encore s'accroître entre les responsables politiques et les citoyens. Or, comment la collectivité pourrait-elle disposer de cette maîtrise relative sur ses grandes orientations si ce n'est par la médiation de ses représentants? Les vertus de la démocratie participative n'autorisent pas la répudiation des « dimensions de la généralité publique et de l'unité collective » ⁽¹⁷⁾. C'est la démocratie représentative qui peut procurer à celles-ci une figuration et des principes substantiels ⁽¹⁸⁾. Aussi, il est capital que le citoyen garde confiance dans les différentes assemblees parlementaires qui devraient lui permettre tout à la fois de se « représenter » les problèmes globaux des collectivités politiques auxquelles il appartient, et de s'y faire représenter. Enfin, il n'est pas moins important de veiller à une bonne articulation entre les procédures de la démocratie participative et celles de la démocratie représentative ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ M. Gauchet, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard, 1998, p. 124. Voy. aussi du même auteur *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995 et les observations à propos de cet ouvrage de Ph. Gérard, « *Entre puissance et autonomie : la souveraineté* », in *La souveraineté, op. cit.*, pp. 103 et suivantes.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*, p. 127.

⁽¹⁸⁾ La démocratie ne saurait se réduire à des procédures. Voy. en ce sens F. Ost, « *La régulation : des horloges et des nuages ...* » et X. Delgrange, L. Detroux et H. Dumont, « *La régulation en droit public* », in *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?* » (dir. B. Jadot et F. Ost), Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1999.

⁽¹⁹⁾ Pour des exemples concrets, voyez *idem*.

HOOFDSTUK I

De kiesstelsels in België : algemene benadering

I. — HET BEGRIP EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING IN DE BELGISCHE GRONDWET IN HET LICHT VAN HET DUITSE KIESSTELSEL ⁽¹⁾

Als de federale wetgevende macht overweegt om de in België geldende manier van stemmen voor de verkiezing van het federale Parlement te wijzigen, moet ze zich eerst beraden over de strekking van de grondwetsbepalingen die in dat verband gelden.

Wat de Senaat betreft, bepaalt artikel 68, § 1, eerste lid, van de Grondwet, dat het totale aantal rechtstreeks gekozen senatoren, door de Raad van de Vlaamse Gemeenschap en de Raad van de Franse Gemeenschap aangewezen senatoren en gecoöpteerde senatoren « in elke taalgroep (wordt verdeeld) op grond van het stemcijfer van de lijsten behaald bij de verkiezing van de senatoren » van de eerste categorie « volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld » ⁽²⁾. Voor de Kamer van volksvertegenwoordigers bepaalt artikel 62, tweede lid, van de Grondwet dat « de verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld ». Die twee bepalingen zijn tijdens de huidige regeerperiode niet voor herziening voorgelegd.

Eerst zullen wij trachten het juridische begrip evenredige vertegenwoordiging *in abstracto* te definiëren (1).

Vervolgens zullen wij nagaan wat de bedoeling van de Belgische grondwetgever was toen hij aanvankelijk, in 1920 — in artikel 48 dat artikel 62 is geworden — het volgende bepaalde : « het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld ». Doelde hij impliciet, maar zeker op het stelsel D'Hondt ? Uit de bepaling zelf blijkt al dat die interpretatie kan worden uitgesloten. Het is echter niet overbodig erop te wijzen dat de parlementaire voorbereiding tot dezelfde conclusie leidt. Zo zal blijken dat de grondwetgever de wetgever een discretionaire bevoegdheid heeft gegeven om een keuze te maken uit alle mogelijke manieren om tot een evenredige vertegenwoordiging te komen (2).

⁽¹⁾ Deze tekst werd samengesteld met de medewerking van Isabelle Hachez, assistente aan de « Facultés universitaires Saint-Louis ».

⁽²⁾ Op te merken valt dat enigszins van de procedure van evenredige vertegenwoordiging wordt afgeweken door het voorschrift dat voor de toewijzing van de zetels voor gecoöpteerde of door de gemeenschappen aangewezen senatoren, alleen die lijsten in aanmerking komen waarop ten minste één senator rechtstreeks gekozen is (artikel 68, § 1, tweede en derde lid, van de Grondwet).

CHAPITRE I^{er}

Les systèmes électoraux en Belgique : approche générale

I. — LA NOTION DE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DANS LA CONSTITUTION BELGE À LA LUMIÈRE DU SYSTÈME ALLEMAND ⁽¹⁾

Si le pouvoir législatif fédéral envisageait de réformer le mode de scrutin en vigueur en Belgique pour les élections législatives fédérales, il ne pourrait manquer de s'interroger au préalable sur la portée des normes constitutionnelles qui s'imposent à lui dans ce domaine.

En ce qui concerne le Sénat, l'article 68, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution, porte que le nombre total des sénateurs élus directement, des sénateurs désignés par les Conseils de la Communauté flamande et de la Communauté française et des sénateurs cooptés « est réparti au sein de chaque groupe linguistique en fonction du chiffre électoral des listes obtenu à l'élection » des sénateurs de la première catégorie, « suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine » ⁽²⁾. Pour la Chambre des représentants, c'est l'article 62, alinéa 2, de la Constitution qui précise que « les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine ». Ces deux dispositions ne sont pas soumises à révision sous l'actuelle législation.

Dans la présente section, on tentera d'abord de définir *in abstracto* la notion juridique de représentation proportionnelle (1).

On se demandera ensuite quelle était l'intention du Constituant belge lorsqu'il a adopté initialement, en l'occurrence en 1920 — dans l'article 48 devenu l'article 62 — cette formulation : « le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine ». Visait-il de manière implicite, mais certaine, le système D'Hondt ? Le texte de la disposition suffit déjà à écarter pareille interprétation. Mais il n'est pas inutile d'ajouter que les travaux préparatoires conduisent à la même conclusion. Il apparaîtra ainsi que le Constituant a laissé au législateur un pouvoir discrétionnaire dans le choix qu'il revient à celui-ci de poser parmi tous les modes de scrutin proportionnel disponibles (2).

⁽¹⁾ Cette section a bénéficié de la collaboration d'Isabelle Hachez, assistante aux Facultés universitaires Saint-Louis.

⁽²⁾ On remarquera que la méthode proportionnelle est quelque peu altérée par l'exigence qu'au moins un sénateur soit élu directement sur les listes pour que celles-ci participent à la dévolution des sièges de sénateurs de communauté ou cooptés (article 68, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de la Constitution).

In een derde en laatste deel zullen wij stilstaan bij een stemmingsprocedure die vaak tot voorbeeld dient in publiek recht, namelijk het kiesstelsel van de Duitse Bondsrepubliek. Wij zullen onderzoeken of die procedure tot de stelsels van evenredige vertegenwoordiging behoort die de wetgevende macht eventueel zou kunnen kiezen zonder dat artikel 62, tweede lid, van de Grondwet daarvoor hoeft te worden herzien. Wij zullen aantonen dat dit het geval is, ook al wordt het Duitse kiesstelsel vaak als een « gemengd stelsel » voorgesteld (3).

1. Het juridische begrip evenredige vertegenwoordiging

De evenredige vertegenwoordiging is een kiesstelsel dat is uitgedacht om aan elke lijst een aantal gekozenen toe te wijzen dat evenredig is met het aantal behaalde stemmen. Evenredige vertegenwoordiging betekent dus dat de zetels worden verdeeld op basis van het aantal stemmen dat de verschillende lijsten hebben behaald. In feite gaan achter die schijnbaar eenvoudige omschrijving toch moeilijkheden schuil. Een eerste moeilijkheid is dat een kiesstelsel evenredig kan zijn wat de gevolgen ervan betreft, maar niet wat de gebruikte techniek aangaat. Voor de juridische omschrijving van het begrip evenredige vertegenwoordiging moet op de gebruikte techniek worden gelet. Een tweede moeilijkheid is dat de verschillen tussen mogelijke invullingen van stelsels van evenredige vertegenwoordiging enerzijds en van meerderheidsstelsels anderzijds, soms gering kunnen zijn. Er bestaan veel tussenvormen waardoor het soms moeilijk te zeggen is of het om een meerderheidsstelsel, dan wel om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gaat. Op die twee moeilijkheden willen wij nu verder ingaan.

Een stelsel is evenredig wat de gevolgen ervan betreft, als het aantal zetels dat aan een lijst wordt toegewezen, zo dicht mogelijk aansluit bij het aantal stemmen dat ze heeft behaald. In die zin is het kiesstelsel van de Verenigde Staten, dat in theorie een meerderheidsstelsel is (en hetzelfde is als dat in het Verenigd Koninkrijk en Canada) weliswaar evenredig, maar alleen omdat de twee grote politieke partijen ongeveer even sterk zijn. Hetzelfde kiesstelsel, waarbij in één verkiezingsronde voor één kandidaat wordt gekozen, leidt in Canada en het Verenigd Koninkrijk tot een geheel andere verkiezingsuitslag. Voor elk kiesstelsel kan zo de werkelijke graad van evenredigheid worden gemeten (zie punt II.A.3. hieronder). Aangezien het om een graad van evenredigheid gaat, is het niet mogelijk een willekeurige grens tussen een evenredig en een niet-evenredig stelsel te trekken.

Om een kiesstelsel *uit een juridisch oogpunt* als een evenredig stelsel te bestempelen, moet het dus worden bekeken in het licht van de gebruikte techniek in plaats van in het licht van de gevolgen ervan. Een kiesstelsel moet dus als evenredig worden beschouwd, als binnen

Dans un troisième temps, on s'attachera enfin à un mode de scrutin souvent présenté comme exemplaire dans la science du droit public, celui qui est pratiqué en République fédérale d'Allemagne. On examinera s'il entre dans la catégorie des systèmes de représentation proportionnelle que le pouvoir législatif pourrait éventuellement retenir sans devoir réviser l'article 62, alinéa 2, de la Constitution. On montrera que cette question appelle une réponse affirmative, quand bien même ce mode de scrutin allemand est souvent présenté comme un « système mixte » (3).

1. La notion juridique de représentation proportionnelle

La représentation proportionnelle est un système électoral qui est conçu en vue d'attribuer à chaque liste un nombre d'élus proportionnel aux voix qu'elle a recueillies. Elle exige donc qu'une répartition des sièges soit faite en fonction du nombre des suffrages acquis par les différentes listes. À vrai dire, derrière cette définition apparemment simple, se cachent des difficultés. La première tient au fait qu'un système électoral peut être proportionnel dans ses effets, mais non dans sa technique. Si l'on s'en tient à une définition juridique de la représentation proportionnelle, il faut avoir égard à la technique utilisée. Par ailleurs, les différences peuvent être ténues entre certaines des modalités possibles d'un système de représentation proportionnelle, d'une part, et d'un système majoritaire, d'autre part. Ces diverses modalités forment un continuum à l'intérieur duquel il n'est pas facile de fixer une limite. L'on s'explique sur ces deux difficultés.

Un système est proportionnel dans ses effets, quand la proportion des sièges obtenus par une liste se rapproche le plus possible de la proportion des suffrages recueillis par cette liste. Dans ce sens, le système électoral théoriquement majoritaire des États Unis (qui est le même que celui du Royaume Uni et du Canada) est bel et bien proportionnel, mais seulement parce que les deux grands partis politiques ont plus ou moins la même taille. Le même système uninominal à un tour produit au Canada et dans le Royaume Uni des effets bien différents. Pour chaque système électoral, on peut de la sorte mesurer le degré effectif de proportionnalité (voir la section II.A.3. ci-dessous). Puisqu'il s'agit d'un degré de proportionnalité, il n'est pas possible de fixer arbitrairement la limite entre un système proportionnel et un système non proportionnel.

Pour qualifier *juridiquement* un système électoral de proportionnel, il convient donc de l'évaluer sous l'angle de la technique utilisée, plutôt que dans ses effets. Un système électoral doit alors être considéré comme proportionnel, si le nombre de sièges à répartir dans chaque

elke kieskring meer dan één zetel te verdelen valt en als de kiesregeling niet tot doel heeft alle zetels van een kieskring aan één kandidaat toe te wijzen, maar er integendeel op gericht is de zetels te verdelen op basis van het aantal stemmen dat de lijsten elk afzonderlijk hebben behaald. Die definitie is uiteraard een *minimum minimorum*. Als aan één van de twee voorwaarden niet is voldaan, kan het stelsel in geen geval als evenredig worden bestempeld.

Voorts wordt een stelsel *werkelijk* evenrediger wat de gevolgen betreft, naarmate het aantal toe te wijzen zetels hoger is en naarmate de regels voor de zetelverdeling geen uitdrukkelijke kiesdrempels bevatten of niet *de facto* tot kiesdrempels leiden (daarop wordt verder ingegaan in punt II.A.2. hieronder).

2. De strekking van artikel 62 van de Belgische Grondwet

In België is het stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor het eerst vastgelegd in de wet van 29 december 1899 betreffende de toepassing der evenredige vertegenwoordiging op de verkiezingen van de Wetgevende Kamers ⁽³⁾. Meer bepaald heeft de wetgever zich toen voor het stelsel D'Hondt uitgesproken. Volgens het verslag dat namens de centrale afdeling bij de Kamer van volksvertegenwoordigers is uitgebracht door de heer De Jaer, gaat het om een stelsel van integrale evenredige vertegenwoordiging, dat elke partij geeft wat haar toekomt ⁽⁴⁾. Zoals u weet, gaat die bewering niet helemaal op, aangezien is gebleken dat het stelsel D'Hondt als neveneffect heeft dat de sterkste partij enigszins oververtegenwoordigd wordt, terwijl de drempel lager wordt om een zetel te kunnen behalen in kieskringen waar weinig gekozenen aan te wijzen zijn en waar weinig lijsten aan de verkiezing hebben deelgenomen ⁽⁵⁾.

Op 15 november 1920 wordt het beginsel van evenredige vertegenwoordiging vastgelegd in de Grondwet. Sindsdien zijn de bewoordingen van het tweede lid van het huidige artikel 62 van de Grondwet (het vroegere artikel 48) niet meer gewijzigd. Dat artikel bepaalt :

« De samenstelling van de kiescolleges wordt door de wet geregeld.

⁽³⁾ *Belgisch Staatsblad* van 30 december 1899.

⁽⁴⁾ Verslag dat bij de Kamer van volksvertegenwoordigers namens de centrale afdeling is uitgebracht door de heer De Jaer, *Pasin.*, 1899, blz. 412. In de Senaat werden de voor- en nadelen van vier stelsels besproken, namelijk het stelsel van de heer Massau, het stelsel van dr. Gaussin, het stelsel Struye en het stelsel D'Hondt. Zie in dat verband het verslag van de Senaat, uitgebracht door de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en Onderwijs, *Pasin.*, 1899, blz. 433 en volgende.

⁽⁵⁾ J.M. Cotteret et Cl. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Parijs, PUF, 1973, blz. 65.

circonscription électorale est supérieur à un seul, et si la formule électorale ne vise pas à désigner un vainqueur de tous les sièges par circonscription, mais cherche au contraire à répartir les sièges en se basant sur le nombre de suffrages obtenus par chacune des listes. Il ne s'agit évidemment que d'une définition minimale. Si une des deux conditions n'est pas remplie, le système ne peut en aucun cas être qualifié de proportionnel.

Cela étant dit, un système sera de plus en plus *réellement* proportionnel dans ses effets, si le nombre de sièges à distribuer est élevé et si les règles déterminant la répartition des sièges ne comprennent pas de seuils électoraux formels ni ne reviennent à en produire *de facto* (pour de plus amples développements : voir section II.A.2. ci-dessous).

2. La portée de l'article 62 de la Constitution belge

En Belgique, le système de la représentation proportionnelle fut pour la première fois consacré par la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives ⁽³⁾. Plus précisément, le législateur se prononça à l'époque en faveur du système D'Hondt. Selon le rapport fait à la Chambre des représentants, au nom de la section centrale, par M. De Jaer, il s'agit d'un système de « représentation proportionnelle intégrale », donnant « à chaque parti ce qui lui revient » ⁽⁴⁾. On sait que cette assertion n'est pas tout à fait exacte, puisqu'il a été démontré que le système D'Hondt favorise, à la marge, le parti le plus puissant qui bénéficie d'une certaine surreprésentation, tout en abaissant « le seuil requis pour l'obtention d'un siège dans les circonscriptions ayant peu d'élus à désigner, et au sein desquelles les listes en compétition sont peu nombreuses » ⁽⁵⁾.

Le 15 novembre 1920, le principe de la représentation proportionnelle se voit élevé au rang de règle constitutionnelle. Depuis ce jour, les termes de l'alinéa 2 de l'actuel article 62 de la Constitution (ancien article 48) sont restés inchangés. Cet article dispose :

« La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi.

⁽³⁾ *Moniteur belge* du 30 décembre 1899.

⁽⁴⁾ Rapport fait à la Chambre des représentants, au nom de la section centrale, par M. De Jaer, *Pasin.*, 1899, p. 412. Au Sénat, les mérites et inconvénients de quatre systèmes avaient été discutés, à savoir le système de M. Massau, le système du docteur Gaussin, le système Struye et le système D'Hondt. Voyez à ce sujet le rapport fait au Sénat par la Commission de l'Intérieur et de l'Instruction publique, *Pasin.*, 1899, pp. 433 et suivantes.

⁽⁵⁾ J.M. Cotteret et Cl. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1973, p. 65.

De verkiezingen geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld.

De stemming is verplicht en geheim. Zij heeft plaats in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen » (de passage waarop wij de nadruk willen leggen, is cursief gedrukt).

Over de vraag of het raadzaam was het beginsel van evenredige vertegenwoordiging in de Grondwet te verankeren, is uitvoerig gedebatteerd. Het beknopt verslag daarvan vindt u in de parlementaire voorbereiding.

Tegen die verankering werd onder meer aangevoerd dat de gewone wetgever moet kunnen blijven beslissen welk kiesstelsel wordt toegepast, waarbij bezwaar werd gemaakt tegen het feit dat in de Grondwet een zo vaag beginsel werd vastgelegd, zonder dat werd bepaald hoe het moet worden toegepast ⁽⁶⁾.

België heeft evenwel ervoor gekozen om de manier van stemmen in de Grondwet vast te leggen. Interessant is dat andere staten hetzelfde hebben gedaan. Zo verwijzen verschillende buitenlandse grondwetten uitdrukkelijk naar het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Artikel 68, derde lid, van de Spaanse Grondwet bepaalt bijvoorbeeld dat de verkiezingen in elke kieskring op basis van de evenredige vertegenwoordiging plaatsvinden. Een soortgelijke bepaling vinden wij terug in de artikelen 16, tweede lid, 5°, en 18, vijfde lid, van de Ierse Grondwet en in artikel 53, eerste lid, van de Nederlandse Grondwet. Artikel 51, vijfde lid, van de Grondwet van het Groothertogdom Luxemburg bepaalt van zijn kant dat de volksvertegenwoordigers worden gekozen volgens de regels van de evenredige vertegenwoordiging, overeenkomstig het principe van het kleinste kiesquotiënt en volgens door de wet bepaalde regels.

Artikel 155, eerste lid, van de Portugese Grondwet is nog nauwkeuriger : « De volksvertegenwoordigers worden gekozen volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging en het stelsel D'Hondt van het grootste gemiddelde ». Ook artikel 31, tweede lid, van de Deense Grondwet is het vermelden waard : « De uitoefening van het stemrecht wordt geregeld in de kieswet die, met het oog op een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende meningen van de kiezers, de manier van stemmen bepaalt en onder meer beslist of het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging al dan niet moet samengaan met het stemmen voor één kandidaat ». Samen met Guy Braibant kunnen wij stellen dat het kiesstelsel door-

Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine.

Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi » (c'est nous qui soulignons).

La question de l'opportunité de l'inscription du principe de la représentation proportionnelle dans la Constitution a fait l'objet de larges débats, dont on trouve le compte rendu dans les travaux préparatoires.

À l'encontre de cette inscription, l'on faisait valoir, entre autres, que « le législateur ordinaire doit rester maître du mode de l'élection », et l'on soulignait « l'inconvénient de faire figurer dans la Constitution un principe aussi vague sans en déterminer le mode d'application » ⁽⁶⁾.

La Belgique a cependant opté pour la voie de la constitutionnalisation du mode de scrutin. Il est intéressant de constater que d'autres États ont suivi la même voie. C'est ainsi que plusieurs textes constitutionnels étrangers se réfèrent expressément au système de la représentation proportionnelle. Par exemple, l'article 68, alinéa 3, de la Constitution espagnole dispose que « les élections se dérouleront dans chaque circonscription sur la base de la représentation proportionnelle ». On trouve une disposition comparable aux articles 16, alinéa 2, 5°, et 18, alinéa 5, de la Constitution irlandaise et à l'article 53, alinéa 1^{er}, de la Constitution des Pays-Bas. La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg prévoit, quant à elle, en son article 51, alinéa 5, que les députés sont élus « suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi ».

L'article 155, alinéa 1^{er}, de la Constitution portugaise est plus précis encore : « Les députés sont élus selon le système de la représentation proportionnelle et la méthode de la plus forte moyenne de D'Hondt ». Quant à l'article 31, alinéa 2, de la Constitution danoise, il mérite aussi d'être cité : « L'exercice du droit de vote est régi par la loi électorale qui, en vue d'assurer une représentation, dans d'égales proportions, des différentes opinions des électeurs, fixe le mode de scrutin et décide, notamment, si le régime de la représentation proportionnelle doit être appliquée concurremment ou non avec le scrutin uninominal ». On peut constater, avec Guy Braibant, qu'en règle générale, « le régime électoral est plus insta-

⁽⁶⁾ Commissie voor de Herziening van de Grondwet — Herziening van artikel 48 van de Grondwet, verslag namens de commissie, uitgebracht door de heer Carton de Wiart, *Gedr. St.*, Kamer, zitting 1919-1920, vergadering van 20 mei 1920, n° 289, blz. 974.

⁽⁶⁾ Commission de Révision de la Constitution — Révision de l'article 48 de la Constitution, rapport fait au nom de la commission par M. Carton de Wiart, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1919-1920, séance du 20 mai 1920, n° 289, p. 974.

gaans vaker wordt gewijzigd in landen waar het niet in de Grondwet is vastgelegd ⁽⁷⁾. Meer fundamenteel lijkt het gewettigd het kiesstelsel in de Grondwet te verankeren, te meer daar het deel uitmaakt van de grondwettelijke identiteit van een land ⁽⁸⁾.

Zodra België besloten had om het beginsel in de Grondwet vast te leggen, is eenparig en uitdrukkelijk overeengekomen dat die bewoordingen alle regelingen en alle systemen van evenredige vertegenwoordiging mogelijk maken ⁽⁹⁾. Op die manier is de beoordelingsbevoegdheid van de wetgevende macht gedeeltelijk beschermd. De wetgevende macht moet weliswaar een evenredig stelsel invoeren, maar mag de nadere regels zelf vaststellen ⁽¹⁰⁾. De grondwetgever laat geen twijfel daarover bestaan. Dat standpunt wordt trouwens in talrijke andere passages bevestigd.

Zo kan men lezen dat moet vaststaan dat het de legislatuur vrij staat om het systeem van evenredige vertegenwoordiging te wijzigen ⁽¹¹⁾. In dezelfde zin is gezegd dat de relevantie van het bezwaar als zou de evenredige vertegenwoordiging afbreuk doen aan de vrijheid van de kiezers, doordat hun stem via de zetelverdeling gaat naar kandidaten die ze persoonlijk niet hebben gekozen, in ruime mate afhangt van de manier waarop de wetgever de evenredige vertegenwoordiging toepast ⁽¹²⁾. Voorts verwijzen wij naar het betoog van de heer Renkin in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Hoewel hij stelde dat hij voorstander was van het nieuwe artikel 48 van de Grondwet, dat artikel 62 is geworden, vroeg hij zich af of de woorden « dat door de wet wordt vastgesteld » niet te nauwkeurig waren. Daarbij merkte hij op dat de toenmalige wet in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging voorzag en dat het volgens hem in ieders bedoeling lag, te bepalen dat het lot van dit stelsel in de handen van de wet moest blijven liggen. Daarop antwoordde de

ble dans les pays où il n'est pas constitutionnalisé » ⁽⁷⁾. Plus fondamentalement, l'inscription dans la Constitution du système électoral semble se justifier d'autant plus que celui-ci « est une partie de l'identité constitutionnelle d'un pays » ⁽⁸⁾.

En Belgique, une fois la décision prise de constitutionnaliser le principe, « il a été entendu à l'unanimité et de la manière la plus expresse que cette rédaction réservait toutes les modalités et tous les systèmes de la représentation proportionnelle » ⁽⁹⁾. De la sorte, le pouvoir d'appréciation du pouvoir législatif est pour partie préservé. S'il doit mettre en place un système proportionnel, il reste libre d'en régler les modalités ⁽¹⁰⁾. L'intention du Constituant ne fait aucun doute à cet égard. De nombreux autres passages viennent d'ailleurs confirmer ce point de vue.

Ainsi peut-on lire qu'« il doit être entendu que la législature est libre de modifier le système de représentation proportionnelle » ⁽¹¹⁾. Dans le même sens, il fut dit que la pertinence de l'objection selon laquelle « la représentation proportionnelle porte atteinte à la liberté des électeurs, en associant le bénéfice de leur vote par l'effet de la dévolution, à des candidats qu'ils n'ont pas personnellement choisis », dépendra « en une large mesure, des modalités auxquelles le législateur aura recours pour l'application de la représentation proportionnelle » ⁽¹²⁾. L'on relèvera encore l'intervention de M. Renkin à la Chambre des représentants. Alors qu'il se déclarait favorable au nouvel article 48 devenu 62 de la Constitution, il se demandait si les mots « que la loi détermine » n'étaient « pas trop précis » : « La loi actuelle détermine un système de représentation proportionnelle. Je crois que notre intention commune est de dire que la loi reste maîtresse du système... ». Il lui fut répondu par le président de la Chambre que telle était bien l'idée qui avait « pré-

⁽⁷⁾ G. Braibant, « Préface », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne* (dir. A. Pantelis et S. Koutsoubinas), London, Esperia Publications, 1998, blz. 10.

⁽⁸⁾ M. Luciani, « Cours constitutionnelles et systèmes électoraux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1996, deel XII, blz. 419-420. In dezelfde zin, zie F. Delpérée, *Le Droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, Parijs, LGDJ, 2000, blz. 436-437.

⁽⁹⁾ Commissie voor de Herziening van de Grondwet — Herziening van artikel 48 van de Grondwet, verslag namens de commissie, uitgebracht door de heer Carton de Wiart, *Gedr. St.*, Kamer, zitting 1919-1920, vergadering van 20 mei 1920, n° 289, blz. 975.

⁽¹⁰⁾ Zie in dat verband D. Nohlen, « Le panorama des proportionnelles », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, blz. 31-42.

⁽¹¹⁾ Verslag van de Senaatscommissie over de herziening van artikel 48 van de Grondwet, *Pasin.*, 1920, blz. 623.

⁽¹²⁾ Commissie voor de Herziening van de Grondwet — Herziening van artikel 48 van de Grondwet, verslag namens de commissie, uitgebracht door de heer Carton de Wiart, *Gedr. St.*, Kamer, zitting 1919-1920, vergadering van 20 mei 1920, n° 289, blz. 974.

⁽⁷⁾ G. Braibant, « Préface », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne* (dir. A. Pantelis et S. Koutsoubinas), London, Esperia Publications, 1998, p. 10.

⁽⁸⁾ M. Luciani, « Cours constitutionnelles et systèmes électoraux », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1996, vol. XII, pp. 419-420. Dans le même sens, voyez F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, pp. 436-437.

⁽⁹⁾ Commission de Révision de la Constitution — Révision de l'article 48 de la Constitution, rapport fait au nom de la Commission par M. Carton de Wiart, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1919-1920, séance du 20 mai 1920, n° 289, p. 975.

⁽¹⁰⁾ À ce sujet, voyez D. Nohlen, « Le panorama des proportionnelles », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, pp. 31-42.

⁽¹¹⁾ Rapport de la Commission du Sénat relatif à la révision de l'article 48 de la Constitution, *Pasin.*, 1920, p. 623.

⁽¹²⁾ Commission de Révision de la Constitution — Révision de l'article 48 de la Constitution, rapport fait au nom de la Commission par M. Carton de Wiart, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1919-1920, séance du 20 mai 1920, n° 289, p. 974.

voorzitter van de Kamer hem dat deze opvatting tijdens de bespreking inderdaad de overhand had gehad. Minister van Binnenlandse Zaken Jaspar besloot die bespreking met de woorden dat het stelsel dus altijd bij de wet kon worden vastgesteld en gewijzigd ⁽¹³⁾.

3. Het Duitse kiesstelsel ⁽¹⁴⁾

Als België een stelsel van zogeheten gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging wil invoeren zoals dat in Duitsland bestaat, moet artikel 62, tweede lid, van de Grondwet dan eerst worden gewijzigd? Vooraleer wij die vraag kunnen beantwoorden, moeten wij eerst een betere kijk krijgen op het Duitse kiesstelsel. Gaat het om een evenredig stelsel of, integendeel, om een gemengd stelsel?

De Duitse Grondwet bevat geen enkele bepaling over het kiesstelsel. Artikel 38 van de Grondwet bepaalt alleen dat de volksvertegenwoordigers in de Duitse Bondsdag op basis van geheime, gelijke, vrije, rechtstreekse en universele verkiezingen worden gekozen. Voor het overige wordt de keuze van het kiesstelsel aan de wetgever overgelaten.

Tegenwoordig is de manier van stemmen vastgelegd in de federale kieswet van 7 mei 1956, die overigens al vaak gewijzigd is. Het gaat om een *stelsel van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging*.

Voor de Bondsdag moeten 656 volksvertegenwoordigers worden gekozen ⁽¹⁵⁾. De kiezer kan daarvoor twee

valu au cours de la discussion ». Et le ministre de l'Intérieur, M. Jaspar, de conclure celle-ci par ces mots : « Donc en tout temps, la loi pourra fixer, et modifier le système » ⁽¹³⁾.

3. Le système électoral de l'Allemagne ⁽¹⁴⁾

L'éventuelle adoption par la Belgique d'un système de représentation proportionnelle dite « personnalisée », tel qu'il est pratiqué en Allemagne, nécessiterait-elle de réviser préalablement l'article 62, alinéa 2, de la Constitution? Pour répondre à cette question, il convient de saisir les tenants et aboutissants du mode de scrutin allemand. S'agit-il bien d'un système proportionnel, ou est-on, au contraire, devant un système mixte?

La Loi fondamentale allemande ne contient aucune disposition relative au système électoral. Elle se contente d'énoncer, en son article 38, que les députés, au *Bundestag* allemand, sont élus au suffrage universel direct, libre, égal et secret. Pour le surplus, elle laisse au législateur le soin de choisir le système électoral.

À l'heure actuelle, le mode de scrutin est déterminé par la loi électorale fédérale du 7 mai 1956, qui a du reste été modifiée à plusieurs reprises. Il s'agit d'un *système de représentation proportionnelle personnalisée*.

656 députés doivent être élus au *Bundestag* ⁽¹⁵⁾. L'électeur dispose, pour ce faire, d'un *bulletin à deux voix*, di-

⁽¹³⁾ Handelingen van de Kamer, zitting 1919-1920, blz. 1862.

⁽¹⁴⁾ In verband met het Duitse kiesstelsel zie onder meer C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Parijs, PUF, 1997, blz. 34-35; M. Brenner, « The Constitutional Framework of Democratic Representation », in *Constitutionalism, Universalism and Democracy* (uitg. C. Starck), Baden-Baden, Nomos, 1999, blz. 150-153; N. Decock, C. Dubois en E. Traversa, *La Constitution entre justice électorale et participation citoyenne. Perspectives d'une réforme du système électoral*, Werk gemaakt door studenten uit het eerste licentiaat in het kader van de cursus administratief en publiek recht aan de UCL, 1999-2000, blz. 52-54; O. Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Parijs, Seuil, 1993, blz. 520-524; D. Grimm, « Les modes de scrutin en Allemagne », *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale — Leurs résultats et leurs effets comparés. Élections nationales et européennes*, Parijs, PUF, 1983, blz. 309-325; R. Hrbek, « Le système électoral en République fédérale d'Allemagne », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, blz. 67-81; Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2^e édition, Parijs, PUF, 1998, blz. 612-613; A. Le Divellec, « La variante allemande », *Pouvoirs, La démocratie majoritaire*, 1998, n° 85, blz. 35-46; D. Nohlen, « Panorama des proportionnelles », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, blz. 31-42; J. Sohler, « L'interdiction des partis liberticides et le seuil électoral, spécificités du droit électoral allemand. Des règles transposables en droit belge? », *APT*, 1997, blz. 114-123; T. Wurtenberger, « Allemagne », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, op. cit., blz. 31-49.

⁽¹⁵⁾ Vanaf de verkiezingen in 2002 wordt dat aantal teruggebracht tot 598.

⁽¹³⁾ *Ann. parl.*, Ch., sess. 1919-1920, p. 1862.

⁽¹⁴⁾ Sur le mode de scrutin en vigueur en Allemagne, voyez notamment C. Autexier, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, pp. 34-35; M. Brenner, « The Constitutional Framework of Democratic Representation », in *Constitutionalism, Universalism and Democracy* (ed. C. Starck), Baden-Baden, Nomos, 1999, pp. 150-153; N. Decock, C. Dubois et E. Traversa, *La Constitution entre justice électorale et participation citoyenne. Perspectives d'une réforme du système électoral*, Travail réalisé par des étudiants de première licence dans le cadre du cours de droit des institutions publiques et administratives dispensé à l'UCL, 1999-2000, pp. 52-54; O. Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris, Seuil, 1993, pp. 520-524; D. Grimm, « Les modes de scrutin en Allemagne », *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale — Leurs résultats et leurs effets comparés. Élections nationales et européennes*, Paris, PUF, 1983, pp. 309-325; R. Hrbek, « Le système électoral en République fédérale d'Allemagne », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, pp. 67-81; Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2^e éd., Paris, PUF, 1998, pp. 612-613; A. Le Divellec, « La variante allemande », *Pouvoirs, La démocratie majoritaire*, 1998, n° 85, pp. 35-46; D. Nohlen, « Panorama des proportionnelles », *Pouvoirs, La représentation proportionnelle*, 1985, n° 32, pp. 31-42; J. Sohler, « L'interdiction des partis liberticides et le seuil électoral, spécificités du droit électoral allemand. Des règles transposables en droit belge? », *APT*, 1997, pp. 114-123; T. Wurtenberger, « Allemagne », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, op. cit., pp. 31-49.

⁽¹⁵⁾ À compter des élections de 2002, ce chiffre sera ramené à 598.

keer zijn stem inbrengen, namelijk een eerste stem en een tweede stem. Via de eerste stemmen en via de tweede stemmen wordt eenzelfde aantal zetels verdeeld, namelijk telkens 328.

— Met zijn **eerste stem** kiest de kiezer *een kandidaat* volgens het meerderheidsprincipe.

Voor die verkiezing is de Bondsrepubliek opgedeeld in *kiesdistricten*, waarbij elke partij per kiesdistrict slechts één kandidaat mag aanwijzen.

De kandidaat die de meeste stemmen binnen een district haalt, is gekozen.

Zo wordt de helft van de volksvertegenwoordigers rechtstreeks gekozen binnen de kiesdistricten. Dat kiesstelsel heeft als kenmerk dat een kandidaat de verkiezing kan winnen, ondanks de eventuele zwakte van zijn partij. Met andere woorden : de verkiezing wordt op de persoon van de kandidaten toegespitst, waarbij de kiezer in één verkiezingsronde één kandidaat kiest volgens het meerderheidsprincipe.

— Met zijn **tweede stem** kiest de kiezer een *partij* volgens het principe van *evenredige vertegenwoordiging* ⁽¹⁶⁾.

Concreet stellen de verschillende partijen in elke deelstaat (*Land*) een lijst voor. Ze bepalen ook de volgorde waarin de kandidaten op de lijst staan. Aan die volgorde kan niet meer worden getornd, in die zin dat de kiezer ze niet ter discussie kan stellen.

Het aantal zetels waarop de partijen op basis van de verkiezingsuitslag aanspraak kunnen maken, wordt in twee stappen berekend.

Eerst worden op nationaal niveau alle stemmen opgeteld die de lijsten van een partij in de verschillende deelstaten (*Länder*) hebben behaald.

In dat stadium wordt een *kiesdrempel* toegepast. Die drempel houdt in dat bij de zetelverdeling alleen rekening wordt gehouden met de partijen die 5 % van de tweede stemmen op het hele grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland hebben behaald of die met de eerste stemmen een zetel in drie of meer kiesdistricten hebben behaald. Dat is een belangrijke correctie op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het Duitse federaal constitutioneel gerechtshof (*Bundesverfassungsgericht*) heeft geoordeeld dat dit niet ongrondwettelijk is, in het bijzonder in het licht van het beginsel van gelijk stemrecht ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ De eerste en de tweede stem staan los van elkaar. Met andere woorden : de kiezer kan met zijn eerste stem voor de kandidaat van deze of gene partij kiezen en met zijn tweede stem voor de lijst van een andere partij.

⁽¹⁷⁾ Arrest van 5 april 1952, *BverfGE*, deel I, blz. 208 (vaste rechtspraak). Over die rechtspraak zie E. Zoller, *Droit constitutionnel*, Parijs, PUF, 1998, blz. 524-528.

visé en deux parties. Chaque voix est destinée à pourvoir un nombre égal de sièges, soit 328 sièges chacune.

— Au moyen de sa **première voix**, l'électeur vote pour un *candidat nominatif*, suivant les règles du *scrutin majoritaire uninominal à un tour*.

À cette fin, le territoire est divisé en *circonscriptions électorales*, étant entendu que, dans chacune de celles-ci, seul un candidat par parti se présente.

Le candidat qui obtient la majorité relative est élu.

Ainsi, la moitié des députés est élue dans le cadre des circonscriptions, au moyen d'une élection directe qui a pour caractéristique de permettre à une personnalité de l'emporter malgré l'éventuelle faiblesse de son parti. Autrement dit, l'élection est personnalisée par le recours à un scrutin majoritaire à un tour.

— Avec sa **seconde voix**, l'électeur vote pour un *parti*, suivant les règles de la *représentation proportionnelle* ⁽¹⁶⁾.

Concrètement, les différents partis présentent des listes dans le cadre de chaque *Land*. Ces listes sont bloquées, en ce sens que l'électeur ne peut pas remettre en cause l'ordre de présentation des candidats établi par les partis.

Le nombre de sièges auquel peut prétendre chaque parti en vertu des résultats est atteint au terme des deux étapes suivantes.

Premièrement, l'on additionne, au niveau fédéral, toutes les voix récoltées par les listes d'un parti dans les différents *Länder*.

À ce stade, intervient le *seuil électoral*, qui impose de ne prendre en considération que les partis ayant recueilli 5 % des deuxièmes voix sur l'ensemble du territoire de la République fédérale allemande ou ayant obtenu avec les premières voix un siège dans au moins trois districts électoraux. Il s'agit là d'un correctif essentiel au système de la proportionnelle. La Cour constitutionnelle fédérale a considéré qu'il n'était pas inconstitutionnel, spécialement au regard du principe d'égalité du droit de suffrage ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Les deux voix dont question sont entièrement autonomes : elles peuvent être exprimées indépendamment l'une de l'autre. En d'autres termes, l'électeur peut donner sa première voix au candidat d'un parti et sa seconde voix à la liste d'un autre parti.

⁽¹⁷⁾ Arrêt du 5 avril 1952, *BverfGE*, t. I, p. 208 (jurisprudence constante). Sur cette jurisprudence, voyez E. Zoller, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1998, pp. 524-528.

Na toepassing van de 5 %-drempel wordt het totale aantal stemmen van de verschillende partijen met elkaar vergeleken. Het aantal zetels dat aan elke partij wordt toegekend, wordt berekend volgens het systeem Hare/Niemeyer ⁽¹⁸⁾.

In een tweede fase worden de « Mandaten » (een « Mandat » is het beste te vergelijken met het Nederlandse woord « zetel ») die op nationaal niveau aan de verschillende partijen zijn toegewezen, verdeeld over de respectieve deelstaatlijsten van de partijen.

Het kenmerkende van het systeem — dat men goed moet begrijpen om misverstanden te voorkomen — bestaat erin dat de rechtstreekse zetels die al volgens het meerderheidsprincipe in de kiesdistricten van een deelstaat zijn behaald, worden **afgetrokken** van het aantal zetels waarop een lijst volgens het principe van evenredige vertegenwoordiging recht heeft. **Alle** zetels in de Bondsdag worden dus, via de tweede stemmen, volgens het principe van evenredige vertegenwoordiging onder de partijen verdeeld ⁽¹⁹⁾. Concreet worden de eerste stemmen in aanmerking genomen om te bepalen wie werkelijk gekozen is, gelet op de abstracte verdeling die al via de tweede stemmen is geschied ⁽²⁰⁾ en vervolgens worden de resterende zetels verdeeld onder de kandidaten die het hoogst op een deelstaatlijst staan.

Om het nog met andere woorden te zeggen : onder voorbehoud van de extra zetels die bovenop het oorspronkelijk vastgestelde zetelaantal van 656 komen — een correctie waarover wij het zo dadelijk zullen hebben —, heeft de eerste stem geen enkele invloed op de vertegenwoordiging van de verschillende partijen in de Bondsdag en speelt ze slechts een relatieve rol bij het bepalen van de gekozenen op de deelstaatlijsten.

De correctie van de extra zetels komt op het volgende neer. Het kan voorkomen dat een partij oververtegenwoordigd wordt. Dat is het geval wanneer een partij, dankzij de eerste stemmen, in een kiesdistrict meer zetels behaalt dan het geval was geweest als alleen de regels van de evenredige vertegenwoordiging waren toegepast. Dit « teveel » aan zetels wordt dan opgeteld bij de 656 zetels die normaal moesten worden toegewezen en blijven dus behouden. De in 1994 gekozen Bondsdag telde bijvoorbeeld 672 volksvertegenwoordigers, dat zijn er dus 16 meer dan « normaal ».

Uit wat voorafgaat, blijkt dat, onder voorbehoud van de 5 %-drempel en de eventuele extra zetels, het stelsel

Après avoir appliqué la « clause de blocage », les sommes des voix obtenues par les différents partis sont confrontées. Les sièges dévolus à chaque parti sont calculés conformément au système Hare/Niemeyer ⁽¹⁸⁾.

Deuxièmement, les mandats attribués aux différents partis au niveau de la Fédération sont répartis sur les listes de *Land* respectives du parti.

La particularité du système qu'il faut bien saisir pour éviter tout malentendu consiste en ce que les sièges directs déjà obtenus au terme du scrutin majoritaire dans les districts électoraux d'un *Land* sont **déduits** du nombre de sièges emportés par chaque liste à la représentation proportionnelle. Donc, la répartition de la **totalité** des sièges du Bundestag entre les partis s'effectue à la proportionnelle à partir des secondes voix ⁽¹⁹⁾. Concrètement, les premières voix sont prises en compte pour déterminer « la liste des élus effectifs, compte tenu de la répartition abstraite déjà opérée » ⁽²⁰⁾ au départ des secondes voix et, ensuite, les sièges restant à pourvoir le sont dans l'ordre de la liste présentée dans chaque *Land*.

En d'autres termes encore, sous réserve des élus complémentaires aux 656 sièges initialement fixés — correctif que l'on va évoquer dans un instant —, la première voix n'a aucune influence sur la représentation des différents partis au *Bundestag*, mais n'intervient que relativement à la détermination des élus au sein de chacune des listes de chaque *Land*.

Le correctif des élus complémentaires consiste en ceci. Il peut arriver que cette opération conduise à une sur-représentation d'un parti. C'est le cas lorsque, dans un district électoral, un parti obtient, grâce à ses premières voix, un nombre de sièges supérieur à celui qui aurait résulté de l'application des seules règles de la représentation proportionnelle. Ces sièges « excédentaires » viennent alors s'ajouter aux 656 sièges qui étaient normalement à pourvoir et demeurent donc acquis. Par exemple, le *Bundestag* élu en 1994 comptait 672 députés, donc 16 députés supplémentaires.

De ce qui précède, il résulte que, sous la double réserve de la « clause de blocage » et des éventuels siè-

⁽¹⁸⁾ Tot vóór maart 1985 werd het aantal zetels berekend volgens het systeem D'Hondt. Daarna is men van dat systeem afgestapt.

⁽¹⁹⁾ Onder voorbehoud van de extra zetels die bovenop het oorspronkelijk vastgestelde zetelaantal van 656 komen, zoals verderop wordt vermeld.

⁽²⁰⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, blz. 497.

⁽¹⁸⁾ Avant mars 1985, ce calcul se faisait conformément au système D'Hondt, abandonné depuis lors.

⁽¹⁹⁾ Sous la réserve des élus complémentaires aux 656 sièges initialement fixés que l'on évoque *infra*.

⁽²⁰⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, p. 497.

van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging dat in Duitsland wordt toegepast, wel degelijk een *strikt evenredig kiesstelsel* is. Alleen de tweede stemmen bepalen immers het aantal zetels waarop een partij recht heeft. Ze zijn doorslaggevend voor de effectieve zetelverdeling in de Bondsdag ⁽²¹⁾. Er is daarentegen geen sprake van een gemengd kiesstelsel waarbij twee kiestechnieken worden gecombineerd, namelijk het meerderheidsstelsel waarbij in één verkiezingsronde één kandidaat wordt gekozen en het evenredige kiesstelsel. De verwarring die over de kwalificatie van het Duitse kiesstelsel blijft bestaan, vloeit voort uit het feit dat het stelsel van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging een aantal kenmerken bevat waardoor het op een meerderheidsstelsel gaat lijken. Daarbij denken wij onder meer aan het feit dat de kiezer twee keer zijn stem kan uitbrengen en aan de 5 %-drempel die het kiesstelsel « majoritariseren » zoals Olivier Duhamel zegt ⁽²²⁾, doordat ze meerderheidsvorming in het kiezerskorps bevorderen. Philippe Lauvaux merkt in die zin op dat het Duitse systeem de in wezen evenredige vertegenwoordiging combineert met de voordelen van de stemming voor één kandidaat die normaal aan een meerderheidsstelsel verbonden zijn ⁽²³⁾.

4. Besluit

Uit de uitleg hierboven kan men afleiden waarom het Duitse kiesstelsel dat in de nationale kieswet van 7 mei 1956 is vastgelegd, doorgaans een stelsel van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging wordt genoemd. Het heeft weliswaar enkele kenmerken die gewoonlijk met het meerderheidsstelsel worden verbonden, in het bijzonder de stemming voor één kandidaat, maar die kenmerken worden toegevoegd aan een stemmingsprocedure die fundamenteel evenredig blijft. Bijgevolg mag worden aangenomen dat het Duitse kiesstelsel tot de kieswetten behoort die een evenredige vertegenwoordiging beogen : evenredigheid is het hoofdkenmerk ⁽²⁴⁾.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, laat de Belgische Grondwet de federale wetgevende macht vrij om het stelsel D'Hondt eventueel te vervangen door een andere vorm van evenredige vertegenwoordiging. Onze federale wetgever kan dus eventueel voor het stelsel van gepersonaliseerde evenredige vertegenwoordiging kiezen dat in Duitsland wordt toegepast. Artikel 62, tweede lid, van de

ges excédentaires, le système proportionnel personnalisé en vigueur en Allemagne est bien un *scrutin strictement proportionnel*. En effet, seules les secondes voix déterminent le nombre de sièges qui reviennent à un parti. Elles sont déterminantes pour la répartition effective des sièges au *Bundestag* ⁽²¹⁾. *A contrario*, il n'est nullement question d'un système électoral mixte, qui combinerait « également » deux techniques de scrutin, à savoir le scrutin majoritaire uninominal à un tour et le scrutin proportionnel. La confusion entretenue, quant à la qualification du système électoral allemand, provient du fait que le système de la proportionnelle personnalisée comporte certains traits qui lui confèrent une connotation majoritaire. L'on pense notamment au double vote et à la clause des 5 %, qui, selon l'expression d'Olivier Duhamel, « majoritarisent » le mode de scrutin, en encourageant une structuration majoritaire de l'électorat ⁽²²⁾. Philippe Lauvaux note, en ce sens, que le système allemand « combine le caractère substantiellement proportionnel avec les avantages du scrutin uninominal normalement attachés aux systèmes majoritaires » ⁽²³⁾.

4. Conclusion

Les explications qui viennent d'être fournies permettent de comprendre pourquoi le mode de scrutin allemand prévu par la loi électorale fédérale du 7 mai 1956 est communément appelé dans la littérature « système proportionnel personnalisé ». Il reçoit sans doute quelques caractéristiques habituellement attachées au modèle majoritaire, en particulier celle d'un scrutin uninominal pour la moitié des élus, mais il greffe ces caractéristiques sur un mode de scrutin qui demeure fondamentalement proportionnel. On admettra dès lors que « le système électoral allemand doit être rangé parmi les législations instaurant la représentation proportionnelle : sa caractéristique déterminante est la proportionnalité » ⁽²⁴⁾.

En Belgique, comme on l'a rappelé, la Constitution laisse au pouvoir législatif fédéral la liberté d'écarter éventuellement le système D'Hondt en faveur d'une autre forme de représentation proportionnelle. Il pourrait donc choisir, le cas échéant, le système de la représentation proportionnelle personnalisée, tel qu'il est en vigueur en Allemagne. Aucune révision préalable de l'article 62, ali-

⁽²¹⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, blz. 613; zie ook in die zin : O. Duhamel, *op. cit.*, blz. 522; D. Grimm, *op. cit.*, blz. 309; R. Hrbek, *op. cit.*, blz. 68.

⁽²²⁾ O. Duhamel, *op. cit.*, blz. 613.

⁽²³⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, blz. 613.

⁽²⁴⁾ R. Hrbek, *op. cit.*, blz. 68.

⁽²¹⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, p. 613. Voir également en ce sens : O. Duhamel, *op. cit.*, p. 522; D. Grimm, *op. cit.*, p. 309; R. Hrbek, *op. cit.*, p. 68.

⁽²²⁾ O. Duhamel, *op. cit.*, p. 613.

⁽²³⁾ P. Lauvaux, *op. cit.*, p. 613.

⁽²⁴⁾ R. Hrbek, *op. cit.*, p. 68.

Grondwet hoeft daarvoor niet te worden gewijzigd. Dat betekent evenwel niet dat de invoering van dit systeem geen andere juridische problemen zou doen rijzen. Een voorbeeld : het Duitse systeem houdt in dat soms extra zetels moeten worden gecreëerd in de Bondsdag. De omzetting van die regel in België zou onder meer in strijd zijn met artikel 63, § 1, van de Grondwet dat bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers 150 leden telt. Het zou echter niet ondenkbaar zijn zich op het Duitse model te baseren, zonder de correctie van de extra zetels over te nemen.

Bovendien zou zulk een hervorming uiteraard politieke gevolgen hebben die zorgvuldig moeten worden onderzocht. Het is voldoende te denken aan de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde om zich daarvan te overtuigen.

née 2, de la Constitution ne serait nécessaire. Cela ne signifie cependant pas que l'introduction de ce système ne poserait aucun autre problème juridique. Pour ne prendre qu'un exemple, on rappellera que la méthode allemande entraîne que dans certains cas, des sièges supplémentaires doivent être créés au Bundestag. La transposition de cette règle en Belgique se heurterait notamment à l'article 63, § 1^{er}, de la Constitution qui fixe à 150 le nombre de membres de la Chambre des représentants. Il ne serait cependant pas inconcevable de s'inspirer du modèle germanique en excluant le correctif des sièges supplémentaires.

Par ailleurs, il est évident qu'une telle réforme ne manquerait pas de produire diverses conséquences politiques qui devraient être étudiées soigneusement. Il suffit de songer à la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour s'en persuader.

II. — DE GRENZEN VAN DE IMPACT VAN EEN BE- PAALD KIESSTELSEL

A. Over de verschillende lijsten

1. Algemeen

Geen enkel kiessysteem is neutraal. De procedure waarmee het politieke personeel wordt geselecteerd, bepaalt — steeds samen met de uitslag van de verkiezingen — hoeveel zetels de verschillende partijen krijgen en welke personen ze kunnen bezetten. Het is bijzonder belangrijk om bij het zoeken naar mogelijke variaties of veranderingen, steeds in het achterhoofd te houden dat er een complex samenspel bestaat tussen kiesprocedure en verkiezingsuitslag. De procedure kan, door de kiezers aan te zetten op een bepaalde manier te stemmen, de uitslag mede bepalen. De wijze waarop de kiezers stemmen en de verkiezingsuitslag bepalen op hun beurt dan weer mede het effect van de procedure.

Omdat een kiessysteem niet neutraal is, wordt er steeds veel aandacht aan besteed (dat is allicht ook omdat het een makkelijk te wijzigen deel van de politieke instellingen is). Bij transities naar democratie neemt de keuze voor het kiessysteem steeds een prominente plaats in, maar ook in oudere en stabiele democratieën valt het debat over het kiessysteem nooit weg.

Op de vraag welke precies de effecten of mogelijke effecten van een kiessysteem zijn, kan heel moeilijk een duidelijk antwoord worden gegeven. Zelfs bij systemen die als « sterk » bekend staan (zoals het Britse), kan niet zomaar worden voorspeld welke hun gevolgen zijn. Het Britse systeem levert in de regel één partij met een parlementaire meerderheid op, ook als ze geen electorale meerderheid heeft (wat ook in de regel het geval is), maar kan eveneens een zogenaamd « *hung parliament* » opleveren waarin niemand een meerderheid heeft. Dat gebeurde bijvoorbeeld in oktober 1974. Het is dan ook niet mogelijk om met zekerheid te zeggen welke de gevolgen van wijzigingen aan een kiessysteem zullen zijn. Er bestaan interessante voorbeelden van wijzigingen die helemaal niet de verwachtingen inlossen. Zo werd het Italiaanse systeem in 1994 veel minder proportioneel gemaakt, om het aantal partijen te reduceren, allianties te bevorderen en derhalve de regeringsstabiliteit te versterken. Na de wijziging waren er echter meer partijen in het parlement vertegenwoordigd dan voordien, blijkt het proces van alliantievorming heel moeizaam te verlopen en bleef de regeringsstabiliteit even laag als voordien (sinds

II. — LES LIMITES DE L'INCIDENCE D'UN SYSTÈME ÉLECTORAL DONNÉ

A. Sur les différentes listes

1. Généralités

Aucun système électoral n'est neutre. La procédure de sélection du personnel politique détermine — en corrélation systématique avec le résultat des élections — le nombre de sièges que les divers partis obtiennent et les personnes qui peuvent les occuper. Il est particulièrement important de ne jamais perdre de vue, dans le cadre de la recherche d'éventuels variantes ou changements, qu'il existe une interaction complexe entre la procédure électorale et le résultat de l'élection. En incitant les électeurs à voter d'une manière déterminée, la procédure peut influencer le résultat. La manière à laquelle les électeurs votent et déterminent le résultat de l'élection, peut influencer l'effet de la procédure.

Comme un système électoral n'est pas neutre, on y accorde toujours une grande attention (sans doute notamment parce qu'il s'agit d'un élément des institutions politiques qui est facile à modifier). Dans le cadre d'un processus de transition vers la démocratie, le choix du système électoral occupe toujours une place importante, mais le débat sur ce point reste vivant aussi dans des démocraties anciennes et stables.

Il est particulièrement difficile de répondre clairement à la question de savoir quels sont exactement les effets (possibles) d'un système électoral. Même en ce qui concerne les systèmes que l'on considère comme des systèmes « forts » (comme le britannique), il est difficile de prévoir leurs conséquences. Le système britannique donne en général la suprématie à un seul parti auquel il accorde la majorité parlementaire, même s'il n'a pas obtenu la majorité électorale (ce qui est généralement le cas), mais il peut également engendrer un « *hung parliament* » dans lequel personne ne détient la majorité. C'est ce qui est arrivé, par exemple, en octobre 1974. Il est par conséquent impossible de dire avec certitude quelles seront les conséquences de modifications apportées à un système électoral. Il existe des exemples intéressants de modifications qui n'ont absolument pas répondu aux attentes. On peut citer à cet égard le système électoral italien que l'on a modifié en 1994 pour réduire le degré de proportionnalité et, ainsi, l'importance d'une série de partis, pour favoriser les alliances et donc finalement pour renforcer la stabilité gouvernementale. Or, comme davantage de partis étaient représentés au

1994 waren er regeringen onder leiding van Berlusconi, Dini, Prodi, D'Alema en Amato, ongeveer één per jaar) ⁽¹⁾.

Een andere reden waarom het zo moeilijk is om precies aan te geven welke de effecten van een kiessysteem en de te verwachten effecten van een wijziging ervan zijn, is het feit dat een kiessysteem uit zeer vele variabelen bestaat, die alle ook onderling op elkaar inwerken. We zullen die hieronder in detail bespreken. We kunnen hier echter alvast stellen dat twee grote gevolgen van kiessystemen in zekere mate kunnen worden gecontroleerd. Dat zijn de mate van proportionaliteit en de mate waarin de kiezers en niet de partijen het politieke personeel selecteren. Voor geen van beide echter kan zomaar, los van de politieke context (die ook over de tijd varieert) gezegd worden of de resultaten « juist », « eerlijk » of « rechtvaardig » zijn. Om effecten van kiessystemen, of de werking van politieke instellingen in het algemeen te beoordelen, kunnen bovendien ook criteria als « efficiëntie », « stabiliteit » of « doorzichtigheid » worden gehanteerd.

Zowel de mate van proportionaliteit als de keuze door de kiezer van het politieke personeel, zijn opnieuw elementen waarvan het effect sterk wordt gemedieerd door de wijze waarop de kiezers hun stem gebruiken. Een proportionele formule (zie hieronder) kan een proportionele uitslag opleveren, maar een meerderheidsformule kan dat ook. De verkiezingen voor het Amerikaanse Congres geven bijvoorbeeld altijd een zeer proportioneel resultaat te zien, niettegenstaande het Britse « *first past the post* » systeem wordt gebruikt. Het proportionele resultaat is gewoon het gevolg van het feit dat de twee grote Amerikaanse partijen steeds ongeveer even groot zijn. Voor wat de keuze van het personeel betreft, stellen we vast dat in het Belgische systeem zeer weinig verkozenen buiten de zogenaamde « nuttige volgorde » verkozen worden. Dat heeft te maken met het effect van de lijststem, maar is ook een gevolg van de wijze waarop er wordt gestemd. Een groot (maar wel dalend) aantal kiezers brengt een lijststem uit, en de voorkeurstemmen gaan vooral naar de kandidaten die bovenaan op de lijst staan. Dat speelt in het voordeel van de kandidaten die op de tweede of de derde plaats staan, ook als ze weinig voorkeurstemmen haalden.

⁽¹⁾ De Italiaanse kiezers wezen al tot tweemaal toe bij referendum een voorstel van de hand om het Britse meerderheidssysteem over te nemen, telkens omdat de opkomst lager was dan de vereiste 50 %.

parlement après la modification qu'avant celle-ci, la formation d'alliances s'est avérée très difficile et la stabilité gouvernementale est restée très précaire (depuis 1994, il y a eu les gouvernements dirigés par MM. Berlusconi, Dini, Prodi, D'Alema et Amato, ce qui fait environ un gouvernement par an) ⁽¹⁾.

Une autre raison pour laquelle il est si difficile d'indiquer avec précision les effets d'un système électoral et les effets que l'on peut attendre d'une modification de celui-ci, réside dans le fait qu'un tel système est constitué de variables qui interagissent déjà les unes avec les autres. Nous les examinerons en détail ci-dessous. L'on peut toutefois affirmer d'ores et déjà que deux conséquences majeures des systèmes électoraux sont vérifiables dans une certaine mesure. Elles concernent le degré de proportionnalité et la mesure dans laquelle les électeurs plutôt que les partis sélectionnent le personnel politique. Toutefois, on ne peut dire de but en blanc, à propos d'aucune des deux conséquences, indépendamment du contexte politique (qui varie aussi avec le temps), si les résultats sont « justes », « honnêtes » ou « équitables ». Pour évaluer les effets des systèmes électoraux ou le fonctionnement des institutions politiques en général, l'on peut en outre se référer à des critères comme le critère d'« efficacité », le critère de « stabilité » ou le critère de « transparence ».

Le degré de proportionnalité et le choix du personnel politique par l'électeur sont eux aussi des éléments dont l'effet dépend largement de l'usage que font les électeurs de leur voix. Un système proportionnel (voir ci-dessous) peut produire un résultat proportionnel, mais un système majoritaire le peut également. C'est ainsi que les élections pour le Congrès américain donnent toujours un résultat caractérisé par un degré de proportionnalité très élevé, bien que l'on utilise dans le cadre de celles-ci le système britannique du « *first past the post* ». Le degré de proportionnalité élevé résulte tout simplement du fait que les deux principaux partis américains restent à peu près égaux en importance. En ce qui concerne le choix du personnel, nous constatons que, dans le système belge, très peu de candidats élus ne figurent pas en « ordre utile ». C'est dû à l'effet du vote en tête de liste, mais aussi à la manière dont les gens votent. C'est ainsi qu'un grand nombre d'électeurs (même s'il est en régression) émettent un vote en tête de liste et que les voix de préférence sont attribuées surtout aux candidats qui occupent une place dans le haut des listes. Le système favorise donc les candidats qui se trouvent à la deuxième ou à la troisième place, même s'ils obtiennent peu de voix de préférence.

⁽¹⁾ Les électeurs italiens ont déjà rejeté à deux reprises par référendum une proposition visant à adopter le système majoritaire britannique, chaque fois parce que la mobilisation était inférieure aux 50 % requis.

2. De verdeling van de zetels over de verschillende lijsten

Hieronder bespreken we op een systematische manier de verschillende componenten van een kiessysteem. Het zijn de elementen die kunnen variëren, en waarvan we telkens ook zullen aangeven welke mogelijke varianten er zijn. Tegelijk zullen we aangeven welke hun mogelijke effecten kunnen zijn (steeds rekening houdend met andere variabelen), en waar het huidige Belgische kiesstelsel zich precies situeert.

a. De grootte van de kieskringen

Deze eerste variabele is meteen één van de belangrijkste. Ze wordt in het jargon aangeduid als « *district magnitude* ». Dat is het aantal zetels dat per kiesomschrijving kan worden verdeeld. De kleinste mogelijke *magnitude* is één, terwijl de grootste in principe niet vast ligt. De grootste bestaat vandaag in de praktijk in Zuid-Afrika, waar de 400 zetels van de National Assembly in één enkel nationaal district worden verdeeld. De lijsten zelf kunnen dan eventueel nog variëren over kleinere districten, zoals bijvoorbeeld in Nederland het geval is (een nationale lijsttrekker, die dus in alle kiesdistricten de lijst aanvoert, gevolgd door een lijst met namen die per district verschillend kan zijn). Met een *district magnitude* van 150, scoort Nederland hier zeer hoog, net als Israël met 120.

De grootte van de districten is belangrijk : hoe groter de *magnitude* is, hoe proportioneler de uitslag die men verkrijgt, op voorwaarde natuurlijk dat de formule ook proportioneel is. Een zeer proportionele formule verliest haar « kracht » naarmate de *magnitude* kleiner wordt, en wordt bij de minimale *magnitude* van één precies gelijk aan een meerderheidsformule (de grootste krijgt de ene zetel).

Indien de zetels niet toegewezen worden in één enkele omschrijving, maar in kleinere territoriale eenheden, dan kan de *magnitude* binnen eenzelfde land natuurlijk variëren van de ene omschrijving tot de andere. Er kan dan een gemiddelde *magnitude* worden berekend, maar die is misleidend. Belangrijker is inderdaad de variatie. Het Belgische systeem behoort tot deze soort, maar wel op een complexe manier. Door de zeteltoewijzing in twee stappen, eerst in de kieskring en vervolgens in de provincie, en het daarbij geldende quorum (zie ook nog verder) speelt de *magnitude* op die twee niveaus. Dat geldt echter niet in de provincies Limburg, Namen en Luxemburg, waar de zetels meteen op het provinciale niveau

2. La répartition des sièges

Nous examinerons ci-dessous les divers éléments qui composent un système électoral. Il s'agit d'éléments variables dont nous indiquerons systématiquement les variantes possibles. Parallèlement, nous indiquerons quels peuvent être leurs effets (en tenant toujours compte d'autres variables) et où se situe précisément le système électoral belge actuel.

a. La magnitude des circonscriptions

Cette première variable est l'une des plus importantes. On l'appelle en jargon « *district magnitude* » (« représentation de la circonscription ou du district »). C'est le nombre de sièges à répartir par circonscription électorale. Le plus petit coefficient de représentation possible est 1 et le plus grand est en principe indéterminé. En pratique, c'est en Afrique du Sud que l'on trouve actuellement la plus grande circonscription, puisque les 400 sièges de l'Assemblée nationale y relèvent d'une circonscription nationale unique. La composition des listes elles-mêmes peut éventuellement encore varier dans les petites circonscriptions, comme aux Pays-Bas (Une « tête de liste » nationale, c'est-à-dire au niveau de l'ensemble des circonscriptions, et, à sa suite, une liste de candidats pouvant varier d'une circonscription à l'autre). Avec le chiffre de 150 pour ce qui est de la « représentation de la circonscription », les Pays-Bas réalisent à cet égard un score excellent, tout comme Israël où ce chiffre est de 120.

La taille des circonscriptions est importante, parce que, plus la magnitude est grande plus le degré de proportionnalité des résultats est plus élevé, à condition évidemment que l'on se trouve aussi dans un système d'élection à la proportionnelle. Un système caractérisé par un degré de proportionnalité très élevé perd de sa « force » à mesure que la « représentation de la circonscription » se réduit, et, lorsque celle-ci tombe à 1 (le coefficient minimum), il est parfaitement semblable à un système majoritaire (le plus fort obtient le seul siège à pourvoir).

Si les sièges à attribuer relèvent non pas d'une circonscription unique, mais de diverses petites entités territoriales, alors la « représentation des circonscriptions » peut évidemment varier au sein d'un même pays. On peut alors calculer une représentation moyenne, mais le résultat que l'on obtient dans ce cas est trompeur. Le facteur « variation » est effectivement plus important. C'est au type de système en question qu'appartient le système belge, même s'il est plus complexe. Comme les sièges sont attribués en deux temps, d'abord au niveau de la circonscription, puis au niveau de la province, et, étant donné le quorum qui est requis à cette occasion (voir plus loin), la « représentation de la circonscription »

worden verdeeld. De provinciale *magnitude* varieert van 3 (Luxemburg) tot 24 (Antwerpen), die van de kiesdistricten van 2 (Huy-Waremme) tot 22 (Brussel-Halle-Vilvoorde). In de kleinere kieskringen en provincies is de proportionaliteit van de zetelverdeling dus geringer dan in de grotere. Dat betekent ook dat Franstalige en Vlaamse partijen tegen een verschillende gemiddelde *magnitude* aankijken. De gemiddelde Vlaamse provincie heeft 16 zetels, de gemiddelde Waalse heeft er 9,6. Kijken we naar het laagste niveau — kieskring of provincie — dat zijn de Vlaamse partijen actief in kieskringen met gemiddeld 10,2 zetels, en de Franstalige in kieskringen met gemiddeld 7,8 zetels (voor beide is Brussel-Halle-Vilvoorde meegerekend).

Een mogelijke manier om de proportionaliteit van het Belgische systeem te verhogen, bestaat derhalve in het vergroten van de kieskringen. Het is in principe mogelijk om het hele grondgebied als één kieskring te beschouwen, maar gegeven de communautaire tweedeling van de politieke partijen, zou dit een formule zijn die niet zeer aangepast is aan de politieke realiteit.

Het is ook mogelijk om de grootte van de kieskringen te wijzigen, bijvoorbeeld door ze uit te breiden. Ingeval er wordt overgegaan tot de instelling van provinciale kieskringen (met een bijzonder statuut voor het voormalige Brabant) en er voor de toewijzing van de zetels een systeem-D'Hondt wordt behouden, zou er — als voor het overige alles ongewijzigd blijft — niets veranderen in de spreiding van de zetels over de partijen. Er zou gewoon minder onzekerheid zijn over de vraag inzake de toewijzing van zetels door apparentering.

Een en ander zou echter wel politieke en sociologische gevolgen kunnen hebben.

— Op politiek vlak bijvoorbeeld hoeft het gewicht van de politieke kopstukken dan niet beperkt te blijven tot een gewoon arrondissement; zij kunnen in een hele provincie worden uitgespeeld (Vande Lanotte in West-Vlaanderen, De Clerck in West-Vlaanderen, Verhofstadt in Oost-Vlaanderen, Di Rupo in Henegouwen, Reynders in de provincie Luik enz.).

— Op sociologisch vlak kan worden gevreesd dat de kandidaten van dunner bevolkte delen van een provincie minder gunstige plaatsen op een lijst krijgen toegewezen dan de kandidaten uit de belangrijkste stad (steden) van die provincie.

— Een grotere kieskring zal er wel toe leiden dat de (sociologische en politieke) *minderheden* een grotere stem krijgen *in het Parlement*. Daarbij denken we aan de min-35-jarigen, de vrouwen of de Belgische kandidaten van

joue à ces deux niveaux. Tel n'est cependant pas le cas dans les provinces du Limbourg, de Namur et du Luxembourg, où les sièges sont répartis d'office au niveau provincial. La représentation provinciale varie entre 3 (Luxembourg) et 24 (Anvers), celles des circonscriptions électorales entre 2 (Huy-Waremme) et 22 (Bruxelles-Hal-Vilvoorde). Dans les circonscriptions et provinces de petite taille, le degré de proportionnalité dans la répartition des sièges est donc moins élevé que dans les autres. Cela signifie aussi que la représentation moyenne à laquelle sont confrontés les partis francophones n'est pas la même que pour les partis flamands. Le nombre moyen de sièges dont dispose une province flamande est de 16, alors qu'il est de 9,6 pour une province wallonne. Si l'on se réfère au niveau le plus bas — circonscription ou province — les partis flamands sont actifs dans des circonscriptions comprenant en moyenne 10,2 sièges et les partis francophones dans des circonscriptions comprenant en moyenne 7,8 sièges (l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde a été pris en compte dans les deux cas).

Pour accroître le degré de proportionnalité du système belge, l'on pourrait donc agrandir les conscriptions. L'on pourrait en principe considérer l'ensemble du territoire comme formant une conscription unique, mais, comme les partis politiques se sont scindés sur une base communautaire, cette formule ne serait pas très adaptée à la réalité politique.

Il est aussi possible de modifier la magnitude des circonscriptions. On peut aussi l'augmenter. La mise en place de circonscriptions provinciales avec statut particulier pour l'ancien Brabant et maintien d'un système D'Hondt pour la dévolution des sièges ne changerait, toutes choses égales par ailleurs, rien dans la distribution des sièges entre partis. Il y aurait simplement moins d'incertitudes liées à la question de savoir où tombent les apparentements.

En revanche, cela pourrait avoir des effets politiques et sociologiques.

— Politiquement par exemple, le poids des personnalités pourrait dépasser le cadre simple d'un arrondissement et s'étendre à la province (Vande Lanotte en Flandre occidentale, De Clerck en Flandre occidentale, Verhofstadt en Flandre orientale, Di Rupo dans le Hainaut, Reynders en province de Liège, etc.).

— Sociologiquement, il y pourrait y avoir des craintes des entités moins peuplées d'être défavorisées dans le positionnement sur les listes par rapport à la ou aux ville(s) principale(s) de la province.

— Tendanciellement, l'augmentation de la magnitude renforce le poids des *minorités au Parlement* (les minorités sociologiques en politique) : les moins de 35 ans, les femmes ou encore les candidats belges d'origine étran-

buitenlandse herkomst. Hoe groter de kieskring, hoe meer garanties ze hebben dat ze worden verkozen.

Het is ook mogelijk om de grootte van de kieskringen in te krimpen (bijvoorbeeld via de opheffing van de apparentering).

Het verkleinen van de kieskringen kan uiteraard bijdragen tot een reductie van de proportionaliteit in het Belgische systeem. Zowel de verhoging als de verlaging van de proportionaliteit zijn ook nog van andere factoren afhankelijk, in het bijzonder de gebruikte formule voor de verdeling van de zetels. Indien zou worden geopteerd voor een uninominaal systeem, met één zetel per district, doet de formule niet meer terzake. Dan wordt het systeem vanzelf een meerderheidssysteem, wat evenwel niet uitsluit dat de totale uitslag proportioneel zou zijn.

b. De electorale formule

Een electorale formule is een wiskundige bewerking die tot doel heeft het resultaat in absolute aantal stemmen te vertalen in aantal zetels per partij.

1) *Uninominaal systemen*

In een uninominaal systeem (één zetel per district) zijn er twee mogelijke formules, die van de relatieve meerderheid (*plurality*) en die van de absolute meerderheid (*majority*). In het eerste geval gaat de zetel naar de kandidaat met het grootste aantal stemmen, in het tweede geval is een absolute meerderheid van de stemmen vereist.

1° **De relatieve meerderheid volstaat**

Deze zeteltoewijzing geldt voor de meeste stembusgangen die op grond van een verkiezing bij meerderheid van stemmen gebeuren (of in een gemengde vorm, dus ten dele via meerderheid van stemmen).

Het volstaat met andere woorden een relatieve meerderheid te behalen om de beschikbare zetel(s) toegewezen te krijgen. Onder die omstandigheden betekent de relatieve meerderheid gewoon dat men de kandidaat is die van alle concurrenten de meeste stemmen heeft behaald, ongeacht het stemmenpercentage. Bij verkiezingen die in één ronde hun beslag krijgen, wordt die regel onmiddellijk toegepast.

In Groot-Brittannië, met zijn uninominale kieskringen, verkrijgt de kandidaat met de meeste stemmen in een kring de zetel, ongeacht het aantal concurrenten en hun prestaties. Het komt derhalve heel vaak voor dat de kan-

gère. Plus la magnitude est importante, plus leur présence est assurée.

On peut aussi la diminuer, par exemple en supprimant l'apparentement.

La réduction de la taille des circonscriptions électorales peut évidemment réduire le degré de proportionnalité qu'atteint le système belge. En tout cas, l'augmentation et la réduction du degré de proportionnalité dépendent encore d'autres facteurs et, en particulier, de la formule utilisée pour la répartition des sièges. Si l'on optait pour un système uninominal à un seul siège par circonscription, la formule ne fonctionnerait plus. Le système deviendrait de lui-même un système majoritaire, ce qui n'exclut cependant pas que le résultat final puisse être proportionnel.

b. La formule électorale

Une formule électorale est une équation mathématique qui permet de transposer le résultat en termes de nombre absolu de votes en nombre de sièges par parti.

1) *Systèmes uninominaux*

Dans un système uninominal (un siège par district), deux formules sont possibles, à savoir celle de la majorité relative (*plurality*) et celle de la majorité absolue (*majority*). Dans le premier cas, le siège est dévolu au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix et, dans le second cas, au candidat qui a obtenu la majorité absolue des voix.

1° **La majorité relative suffit**

Cette distribution des sièges prévaut dans la grande majorité des élections s'organisant sur la base d'un scrutin majoritaire (ou mixte avec une part de majoritaire).

En d'autres termes, il suffit de remporter une majorité relative pour emporter le(s) siège(s) disponible(s). Dans ces conditions, la majorité relative signifie simplement être premier parmi l'ensemble des concurrents, quel que soit son pourcentage. Dans les modes de scrutin à un tour, l'application est immédiate.

En Grande-Bretagne, le premier de la circonscription uninominale remporte le siège de la circonscription, quel que soient le nombre de ses concurrents et leurs prestations. Il est donc très fréquent que les candidats vain-

didat die het in een kieskring haalt, niet ten minste 50 % van de geldig uitgebrachte stemmen heeft verkregen ⁽²⁾.

Bij sommige verkiezingen bij meerderheid van stemmen die in twee rondes hun beslag krijgen, volstaat de relatieve meerderheid in de tweede ronde, maar niet in de eerste ronde. In de eerste ronde kan (kunnen) de zetel(s) maar worden toegewezen als een kandidaat de absolute meerderheid van de stemmen behaalt (50 % van de geldig uitgebrachte stemmen plus één). Zo geen enkele lijst die absolute meerderheid behaalt, komt er een tweede ronde. De zetel(s) gaat (gaan) in dat geval naar wie de relatieve meerderheid van de stemmen behaalt.

Die regeling geldt met name bij de Franse parlementsverkiezingen. Een lijst moet de absolute meerderheid behalen om de zetel van een kieskring toegewezen te krijgen. Is dat niet het geval, dan blijft de uitslag onbeslist en komt er een tweede ronde. Alle lijsten die ten minste 12,5 % van de stemmen van de *ingeschreven kiezers* hebben behaald, mogen aan die tweede ronde deelnemen. In die tweede ronde gaat de zetel naar wie de meeste stemmen heeft behaald, ongeacht of daarbij de absolute meerderheid werd verkregen.

2° De absolute meerderheid is vereist

In bepaalde gevallen is de absolute meerderheid vereist om de zetel(s) toegewezen te krijgen. Zulks komt vrij zelden voor, maar geldt voor bepaalde presidentsverkiezingen. In Polen of Frankrijk behaalt een kandidaat de overwinning in de eerste ronde alleen ingeval hij/zij een absolute meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen heeft behaald. Is dat niet het geval, dan blijft de uitslag onbeslist en komt er een tweede ronde. Alleen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald, mogen aan die tweede ronde deelnemen. Aan die tweede ronde nemen dus maar twee kandidaten deel. Een van hen verkrijgt automatisch een absolute meerderheid ⁽³⁾.

⁽²⁾ Bij de parlementsverkiezingen van 7 juni 2001 gebeurde dat in 333 van de 659 kieskringen (50,53 % van de gevallen). Het gaat zelfs zover dat bepaalde verkozen kandidaten niet eens een derde van de stemmen hebben behaald, met name in de kieskringen Argyll & Bute en Perth :

Argyll & Bute

Liberaal-democraten	29,9 %
Labour	24,5 %
Conservatieven	20,8 %
SNP	20,8 %
Anderen	04,0 %

Perth

SNP	29,7 %
Conservatieven	29,6 %
Labour	25,5 %
Liberaal-democraten	12,8 %
Anderen	02,4 %

⁽³⁾ Theoretisch is het uiteraard nooit uitgesloten dat beide kandidaten precies hetzelfde aantal stemmen behalen.

queurs de leur circonscription n'aient pas au minimum 50 % des suffrages valablement exprimés ⁽²⁾.

Dans certains scrutins majoritaires à deux tours, la majorité relative suffit au deuxième tour mais est insuffisante au premier tour. On ne remporte le(s) siège(s) au premier tour que si l'on décroche la majorité absolue des voix (50 % des voix valablement exprimées plus une) au premier tour. Si aucune liste ne décroche la majorité absolue, un deuxième tour est organisé. Celui qui remporte la majorité relative des voix gagne le(s) siège(s).

C'est notamment le système qui prévaut aux élections nationales françaises. Pour emporter le siège de la circonscription, la liste doit conquérir une majorité absolue. Dans le cas contraire, il y a ballottage et un deuxième tour est organisé. Peuvent prendre part à ce deuxième tour, toutes les listes qui ont récolté au moins 12,5 % des *électeurs inscrits*. Au deuxième tour, celui qui arrive en tête emporte le siège, qu'il ait ou non la majorité absolue.

2° La majorité absolue est nécessaire

En certaines circonstances, la majorité absolue est nécessaire pour emporter le(s) siège(s). Ce cas d'école est plutôt rare, mais il prévaut pour certains scrutins présidentiels. En Pologne ou en France, le candidat ne peut remporter la victoire au premier tour que s'il emporte une majorité absolue des suffrages valablement exprimés. Dans le cas contraire, il y a ballottage et un deuxième tour est organisé. Ne peuvent y prendre part que les deux candidats qui sont arrivés en tête au premier tour. Il n'y a donc que deux candidats au deuxième tour. Nécessairement, un des deux emportera la majorité absolue ⁽³⁾.

⁽²⁾ À l'occasion de l'élection nationale du 7 juin 2001, cela s'est produit dans 333 des 659 circonscriptions (50,53 % des cas). Il est arrivé que certains candidats n'aient pas même un tiers des voix, notamment dans les circonscriptions de Argyll & Bute et Perth :

Argyll & Bute

Libéraux démocrates	29,9 %
Parti travailliste	24,5 %
Parti conservateur	20,8 %
Parti national écossais	20,8 %
Autres	04,0 %

Perth

Parti national écossais	29,7 %
Parti conservateur	29,6 %
Parti travailliste	25,5 %
Libéraux démocrates	12,8 %
Autres	02,4 %

⁽³⁾ Naturellement, un nombre de voix exactement identique pour les deux candidats n'est théoriquement jamais exclu.

Het is ook mogelijk om de eerste en de tweede ronde als het ware samen te laten plaatsvinden, door aan de kiezers te vragen meteen ook hun tweede (en eventueel derde of vierde of vijfde) keuze bekend te maken. Dan kan uit de eerste uitslag meteen worden berekend wie, eventueel na rekening te houden met de alternatieve keuzes, het grootste aantal stemmen én een absolute meerderheid behaalt. Deze formule wordt gehanteerd in Australië en heet « *alternative vote system* ».

De gevolgen van de eventuele instelling in België van uninominale verkiezingen (in één of twee rondes) zijn onduidelijk. Op grond van de resultaten van 1995 en 1999 hebben we een projectie uitgetekend, die als bijlage is opgenomen. Toch dient die voorafbeelding met de grootste omzichtigheid te worden benaderd, gelet op de methodologische knelpunten die ter zake rijzen.

2) Plurinominale systemen

In een plurinomiaal systeem is er een zeer ruime keuze aan electorale formules. Ze verschillen van elkaar onder meer door de mate waarin de zetels proportioneel worden verdeeld, uiteraard ook steeds afhankelijk van de *district magnitude*. In een plurinomiaal systeem kunnen de zetels ook allemaal ineens met een meerderheidssysteem worden verdeeld. Dit principe van « *the winner takes all* » wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de verkiezing van het College dat de Amerikaanse president verkiest. Alle zetels per Staat gaan naar de kandidaat met het grootste aantal stemmen.

Hieronder bespreken we formules die niet streven naar het aanduiden van een « winnaar », maar naar een verdeling van de beschikbare zetels over de verschillende deelnemende partijen. Dergelijke formules kunnen meer of minder proportioneel zijn, maar zijn in elk geval proportioneler dan het « *winner takes all* » principe.

1° Quota of kiesdelers

Een eerste mogelijkheid is het gebruik van een quota of kiesdeler. Een quota is het aantal stemmen nodig om een zetel te behalen. Die quota kan op verschillende manieren worden berekend. De eenvoudigste — die ook de *simple quota* of *Hare quota* heet — wordt bekomen door het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen te delen door het aantal beschikbare zetels. Het aantal stemmen behaald door elke partij wordt vervolgens gedeeld door die kiesdeler, en de absolute waarde van dit quotiënt geeft aan hoeveel zetels de partij behaald heeft. Het aantal op die manier toegekende zetels is lager dan het aantal te begeven zetels.

Il est possible également de faire se dérouler en quelque sorte simultanément le premier et le second tour, en demandant d'emblée aux électeurs de communiquer aussi leur deuxième (et, le cas échéant, leur troisième, leur quatrième ou leur cinquième) choix. Dans ce cas, on peut immédiatement déduire du premier résultat, éventuellement après avoir tenu compte des choix alternatifs, qui obtient le plus grand nombre de voix et une majorité absolue. Cette formule, qui est utilisée en Australie, est appelée « *alternative vote system* ».

Il est difficile de prévoir les effets de l'introduction éventuelle d'un système électoral uninominal à un ou deux tours en Belgique. Nous avons fait un exercice de projection sur la base des résultats de 1995 et de 1999. Nous le présentons en annexe. Mais compte tenu des problèmes méthodologiques posés, celui-ci doit être appréhendé avec la plus grande prudence.

2) Systèmes plurinominaux

Les systèmes plurinominaux offrent un très large choix de formules électorales qui diffèrent les unes des autres notamment par le degré de proportionnalité dans la répartition des sièges et bien sûr aussi toujours en fonction de la « représentation de la circonscription ». Dans un système plurinominal, tous les sièges peuvent également être attribués d'un seul coup suivant un système majoritaire. Ce principe du « *winner takes all* » (Le vainqueur prend tout) est appliqué par exemple pour les élections du collège qui élit le président américain. Tous les sièges d'un État vont au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix.

Nous discuterons ci-dessous des formules qui visent non pas à la désignation d'un « vainqueur », mais à la répartition des sièges disponibles entre les divers partis participants. Ces formules peuvent être plus ou moins proportionnelles, mais elles le sont en tout cas plus que le principe du « *winner takes all* ».

1° Quotients ou diviseurs électoraux

Une première possibilité réside dans l'utilisation d'un quota ou d'un diviseur électoral. Le quotient est le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège. Ce quotient peut être calculé de diverses manières. La formule la plus simple — qui est appelée également *simple quota* ou *Hare quota* — consiste à diviser le nombre total de votes émis valablement par le nombre de sièges disponibles. Le nombre de voix obtenues par chaque parti est ensuite divisé par ce diviseur électoral et la valeur absolue du quotient indique combien de sièges le parti a obtenus. Le nombre des sièges attribués de cette façon est inférieur au nombre de sièges à conférer.

De toewijzing van die niet-toegekende zetels gebeurt doorgaans op grond van twee methodes :

- de meeste reststemmen of
- het hoogste gemiddelde.

1) **De meeste reststemmen**

Bij de methode van de meeste reststemmen wordt voor elke partij in de kieskring *het aantal overgebleven stemmen* bepaald; het betreft met andere woorden alle stemmen die niet werden gebruikt om een precieze deler van het quotiënt te halen. Vervolgens worden de laatste zetels toegewezen, in dalende orde van de reststemmen van de partijen.

Een voorbeeld : een kieskring met 10 zetels en 4 partijen die aan de verkiezingen deelnemen.

Partij A behaalt 91 000 stemmen
Partij B behaalt 54 000 stemmen
Partij C behaalt 32 000 stemmen
Partij D behaalt 25 000 stemmen

Om te beginnen wordt de quota berekend. Aan de hand van de *Hare-quota* is dat $202\,000/10$ of $20\,200$.

De volgende stap is het vaststellen van de toewijzing van de zetels, op basis van de quota.

Wat geeft dat voor *lijst A* ? $91\,000/20\,200 = 4,5 \rightarrow$ 4 zetels ($4 \times 20\,200 = 80\,800$ stemmen). Er blijven dus $91\,000 - 80\,800 = 10\,200$ ongebruikte stemmen over.

Wat geeft dat voor *lijst B* ? $54\,000/20\,200 = 2,6 \rightarrow$ 2 zetels ($2 \times 20\,200 = 40\,400$ stemmen). Er blijven dus $54\,000 - 40\,400 = 13\,600$ ongebruikte stemmen over.

Wat geeft dat voor *lijst C* ? $32\,000/20\,200 = 1,5 \rightarrow$ 1 zetel ($1 \times 20\,200 = 20\,200$). Er blijven dus $32\,000 - 20\,200 = 11\,800$ ongebruikte stemmen over.

Wat geeft dat voor *lijst D* ? $25\,000/20\,200 = 1,2 \rightarrow$ 1 zetel ($1 \times 20\,200 = 20\,200$). Er blijven dus $25\,000 - 20\,200 = 4\,800$ ongebruikte stemmen over.

Na die eerste fase zijn dus acht zetels toegewezen; twee zetels moeten nog worden toegewezen. In de tweede fase wordt gekeken naar de reststemmen van de partijen, dus de ongebruikte stemmen.

De twee partijen met de meeste reststemmen zijn lijst B (13 600 stemmen) en lijst C (11 800 stemmen).

Lijst B en lijst C verkrijgen derhalve de twee overblijvende zetels :

A	10 200
B	13 600
C	11 800
D	4 800

La dévolution de ces sièges non attribués s'effectue le plus généralement à partir de deux méthodes :

- les plus forts restes ou
- la plus forte moyenne.

1) **Les plus fort restes**

La méthode des plus forts restes consiste à déterminer pour chaque parti en présence dans la circonscription à établir *le nombre de voix qui lui reste*; en d'autres termes le total des voix non utilisées pour atteindre un diviseur exact du quotient. On distribue alors les derniers sièges dans l'ordre décroissant des restes des partis.

Prenons un exemple. Supposons une circonscription à 10 sièges et 4 partis en présence.

Le *parti A* a obtenu 91 000 voix
Le *parti B* a obtenu 54 000 voix
Le *parti C* a obtenu 32 000 voix
Le *parti D* a obtenu 25 000 voix

Dans un premier temps, on calculera le quotient. Si on utilise le *quotient de Hare*, il équivaut à $202\,000/10$ soit $20\,200$.

La première étape consiste à déterminer la répartition par sièges sur la base du quotient.

Qu'en est-il pour la *liste A* ? $91\,000/20\,200 = 4,5 \rightarrow$ 4 sièges ($4 \times 20\,200 = 80\,800$ voix). Il reste donc $91\,000 - 80\,800 = 10\,200$ voix non utilisées.

Qu'en est-il pour la *liste B* ? $54\,000/20\,200 = 2,6 \rightarrow$ 2 sièges ($2 \times 20\,200 = 40\,400$). Il reste donc $54\,000 - 40\,400 = 13\,600$ voix non utilisées.

Qu'en est-il pour la *liste C* ? $32\,000/20\,200 = 1,5 \rightarrow$ 1 siège ($1 \times 20\,200 = 20\,200$). Il reste donc $32\,000 - 20\,200 = 11\,800$ voix non utilisées.

Qu'en est-il pour la *liste D* ? $25\,000/20\,200 = 1,2 \rightarrow$ 1 siège ($1 \times 20\,200 = 20\,200$). Il reste donc $25\,000 - 20\,200 = 4\,800$ voix non utilisées.

À l'issue de la première étape, huit sièges ont été attribués et deux doivent encore être pourvus. La deuxième étape consiste à examiner les restes des partis, à savoir les voix non utilisées.

On constate que les deux formations qui ont les plus forts restes sont la liste B (13 600 voix) et la liste C (11 800 voix).

C'est donc à la liste B et à la liste que reviennent les deux sièges restants :

A	10 200
B	13 600
C	11 800
D	4 800

Na afloop van die twee fasen ziet de zeteltoewijzing eruit als volgt :

Lijst A : 4 zetels —> 40 % der zetels
Lijst B : 3 zetels —> 30 % der zetels
Lijst C : 2 zetels —> 20 % der zetels
Lijst D : 1 zetel —> 10 % der zetels

De methode van de meeste reststemmen komt vooral de kleine en middelgrote partijen ten goede. Die methode vindt heel vaak toepassing in Zuid-Amerika, maar ook in Liechtenstein en op Cyprus ⁽⁴⁾.

Terloops zij erop gewezen dat ingeval wordt gewerkt met de methode van de meeste reststemmen, een partij maar één zetel kan toegewezen krijgen in de tweede fase van de zeteltoewijzing.

2) *Het hoogste gemiddelde*

De methode van het hoogste gemiddelde komt erop neer dat voor elke overblijvende zetel het hoogste gemiddelde van elke partij wordt berekend.

Net als in het vorige voorbeeld wordt om te beginnen de quota berekend en op grond daarvan komt er een eerste zeteltoewijzing, waarbij voor elke lijst de verhouding wordt bepaald van het aantal behaalde stemmen ten opzichte van het aantal reeds verkregen zetels, plus één. Elke overblijvende zetel wordt toegewezen aan de lijst met het hoogste gemiddelde.

Wat geeft dat in het voornoemde voorbeeld ? Bij de toewijzing van de negende zetel wordt het gemiddelde van elke lijst bepaald en de zetel gaat naar de lijst met het hoogste gemiddelde.

Toewijzing van de negende zetel

$Lijst A = 91\ 000/4+1 = 18\ 200$
 $Lijst B = 54\ 000/2+1 = 18\ 000$
 $Lijst C = 32\ 000/1+1 = 16\ 000$
 $Lijst D = 25\ 000/1+1 = 12\ 500$
De negende zetel gaat dus naar lijst A.

Voor de toewijzing van de tiende zetel wordt de verdeling herhaald.

Toewijzing van de tiende zetel

$Lijst A = 91\ 000/5+1 = 15\ 166$
 $Lijst B = 54\ 000/2+1 = 18\ 000$
 $Lijst C = 32\ 000/1+1 = 16\ 000$
 $Lijst D = 25\ 000/1+1 = 12\ 500$
De tiende zetel gaat naar lijst B.

⁽⁴⁾ P. Martin, *op. cit.*, blz. 79.

À l'issue de ces deux étapes, la répartition est donc la suivante :

Liste A : 4 sièges —> 40 % des sièges
Liste B : 3 sièges —> 30 % des sièges
Liste C : 2 sièges —> 20 % des sièges
Liste D : 1 siège —> 10 % des sièges

La méthode des plus forts restes est plutôt favorable aux petits partis et aux partis moyens. Elle est très fréquemment utilisée en Amérique latine ainsi qu'au Liechtenstein et à Chypre ⁽⁴⁾.

Observons qu'en utilisant la méthode des plus forts restes, un parti ne peut décrocher qu'un siège dans le deuxième tour de la dévolution des sièges.

2) *La plus forte moyenne*

La méthode de la plus forte moyenne consiste à calculer pour chaque siège restant la plus forte moyenne de chaque parti.

Comme dans le cas précédent, la première étape consiste à calculer le quotient et à faire la première dévolution de sièges sur cette base en établissant pour chaque liste le rapport de son nombre de voix au nombre de sièges qu'elle a déjà plus un. Chaque siège restant est attribué à la liste présentant la plus forte moyenne.

Si l'on reprend l'exemple ci-dessus, qu'en est-il ? Pour l'attribution du neuvième siège, on établit la moyenne de chaque liste et on choisit celle qui obtient la plus forte d'entre elles.

Attribution du neuvième siège

$Liste A = 91\ 000/4+1 = 18\ 200$
 $Liste B = 54\ 000/2+1 = 18\ 000$
 $Liste C = 32\ 000/1+1 = 16\ 000$
 $Liste D = 25\ 000/1+1 = 12\ 500$
Le neuvième siège est donc attribué à la liste A.

Pour l'attribution du dixième siège, on répète l'opération.

Attribution du dixième siège

$Liste A = 91\ 000/5+1 = 15\ 166$
 $Liste B = 54\ 000/2+1 = 18\ 000$
 $Liste C = 32\ 000/1+1 = 16\ 000$
 $Liste D = 25\ 000/1+1 = 12\ 500$
Le dixième siège est attribué à la liste B.

⁽⁴⁾ P. Martin, *op. cit.*, p. 79.

De uiteindelijke zeteltoewijzing ziet er dus uit als volgt :

Lijst A : 5 zetels	—>	50 % der zetels
Lijst B : 3 zetels	—>	30 % der zetels
Lijst C : 1 zetel	—>	10 % der zetels
Lijst D : 1 zetel	—>	10 % der zetels

Deze methode om, na de verdeling aan de hand van de quota, de overgebleven zetels toe te wijzen, is duidelijk minder voordelig voor de kleine partijen en komt derhalve de grote partijen ten goede.

Hoe kleiner de kieskringen, hoe voordeliger deze methode is voor de grote partijen (zie hierboven). Zo in het aangehaalde voorbeeld het aantal toe te wijzen zetels 5 in plaats van 10 was geweest, hoe zou de toewijzing eruit zien ?

Quota = $202\,000/5 = 40\,500$

Lijst A = $91\,000/40\,500 = 2,2$ dus 2 zetels
 Lijst B = $54\,000/40\,500 = 1,3$ dus 1 zetel
 Lijst C = $32\,000/40\,500 = 0$ dus geen zetel
 Lijst D = $25\,000/40\,500 = 0$ dus geen zetel

Toewijzing van de vierde zetel

Lijst A = $91\,000/2+1 = 30\,333$
 Lijst B = $54\,000/1+1 = 27\,000$
 Lijst C = $32\,000/0+1 = 32\,000$
 Lijst D = $25\,000/0+1 = 25\,000$
De vierde zetel gaat naar lijst C.

Voor de toewijzing van de vijfde zetel wordt de verrichting herhaald.

Toewijzing van de vijfde zetel

Lijst A = $91\,000/2+1 = 30\,333$
 Lijst B = $54\,000/1+1 = 27\,000$
 Lijst C = $32\,000/1+1 = 16\,000$
 Lijst D = $25\,000/0+1 = 25\,000$
De vijfde zetel gaat naar lijst A.

De uiteindelijke zeteltoewijzing ziet er dus uit als volgt :

Lijst A = 3 zetels	—>	60 % der zetels
Lijst B = 1 zetel	—>	20 % der zetels
Lijst C = 1 zetel	—>	20 % der zetels
Lijst D = 0 zetel	—>	0 % der zetels

Mocht de kieskring daarentegen 20 zetels tellen, dan ziet de toewijzing eruit als volgt :

Quota = $202\,000/20 = 10\,100$

La répartition finale des sièges est donc :

Liste A : 5 sièges	—>	50 % des sièges
Liste B : 3 sièges	—>	30 % des sièges
Liste C : 1 siège	—>	10 % des sièges
Liste D : 1 siège	—>	10 % des sièges

Ce mode de dévolution des sièges restants, après répartition par le quotient, est nettement moins favorable pour les petits partis et donc plus favorable pour les grands partis.

Il sera d'autant plus favorable aux grandes formations que la *magnitude* des circonscriptions sera faible (voir ci-dessus). Dans l'exemple donné, si le nombre de siège à pourvoir avait été de cinq plutôt que dix, qu'aurait donné la répartition ?

Quotient = $202\,000/5 = 40\,500$

Liste A = $91\,000/40\,500 = 2,2$ donc 2 sièges
 Liste B = $54\,000/40\,500 = 1,3$ donc 1 siège
 Liste C = $32\,000/40\,500 = 0$ donc 0 siège
 Liste D = $25\,000/40\,500 = 0$ donc 0 siège

Attribution du quatrième siège

Liste A = $91\,000/2+1 = 30\,333$
 Liste B = $54\,000/1+1 = 27\,000$
 Liste C = $32\,000/0+1 = 32\,000$
 Liste D = $25\,000/0+1 = 25\,000$
Le quatrième siège va à la liste C.

Pour l'attribution du cinquième siège, on répète l'opération.

Attribution du cinquième siège

Liste A = $91\,000/2+1 = 30\,333$
 Liste B = $54\,000/1+1 = 27\,000$
 Liste C = $32\,000/1+1 = 16\,000$
 Liste D = $25\,000/0+1 = 25\,000$
Le cinquième siège va à la liste A.

La répartition est donc :

Liste A = 3 sièges	—>	60 % des sièges
Liste B = 1 siège	—>	20 % des sièges
Liste C = 1 siège	—>	20 % des sièges
Liste D = 0 siège	—>	0 % des sièges

En revanche, s'il y avait eu vingt sièges à pourvoir la répartition aurait été :

Quotient = $202\,000/20 = 10\,100$

Lijst A = 91 000/10 100 = 9 zetels
 Lijst B = 54 000/10 100 = 5 zetels
 Lijst C = 32 000/10 100 = 3 zetels
 Lijst D = 25 000/10 100 = 2 zetels

19 zetels zijn toegewezen; er blijft er 1 over.

Lijst A = 91 000/9+1 = 9 100
 Lijst B = 54 000/5+1 = 9 000
 Lijst C = 32 000/3+1 = 8 000
 Lijst D = 25 000/2+1 = 8 333
De twintigste zetel gaat naar lijst A.

De uiteindelijke zeteltoewijzing ziet er dus uit als volgt :

Lijst A : 10 zetels —> 50 % der zetels
 Lijst B : 5 zetels —> 25 % der zetels
 Lijst C : 3 zetels —> 15 % der zetels
 Lijst D : 2 zetels —> 10 % der zetels

Een vergelijking van het percentage in zetels van de vier lijsten, op grond van de drie uitgangspunten (de toewijzing van 5 zetels, 10 zetels dan wel 20 zetels), toont inderdaad aan dat hoe geringer het aantal zetels in een kieskring, hoe meer dat in het voordeel van de grote partijen speelt. Hoe hoger daarentegen het aantal zetels in een kieskring, hoe meer zulks de middelgrote en vooral de kleine partijen bevoordeelt.

Percentage in zetels

		Toewijzing van 5 zetels — 5 sièges à pourvoir	
	Stemmen — Voix	Zetels — Sièges	Percentage in zetels — Pourcentage en sièges
Lijst/Liste A	91 000	3	60
Lijst/Liste B	54 000	1	20
Lijst/Liste C	32 000	1	20
Lijst/Liste D	25 000	0	0

De quota kan groter (en ook kleiner) worden gemaakt, en dat beïnvloedt de zetelverdeling. Indien de quotiënt het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen deelt door het aantal zetels plus één (de zogenaamde *Droop* quota of *Hagenbach-Bischoff* quota), kunnen meer zetels met een worden toegekend. Omdat de quota kleiner is, zijn er minder restzetels. De verdeling van de zetels is echter — bij gelijke uitslag natuurlijk — iets minder proportio-

Liste A = 91 000/10 100 = 9 sièges
 Liste B = 54 000/10 100 = 5 sièges
 Liste C = 32 000/10 100 = 3 sièges
 Liste D = 25 000/10 100 = 2 sièges

Dix-neuf sièges sont pourvus, il reste un siège à attribuer.

Liste A = 91 000/9+1 = 9 100
 Liste B = 54 000/5+1 = 9 000
 Liste C = 32 000/3+1 = 8 000
 Liste D = 25 000/2+1 = 8 333
Le vingtième siège va à la liste A.

La répartition est donc :

Liste A : 10 sièges —> 50 % des sièges
 Liste B : 5 sièges —> 25 % des sièges
 Liste C : 3 sièges —> 15 % des sièges
 Liste D : 2 sièges —> 10 % des sièges

Si l'on compare le pourcentage en sièges des quatre listes suivant les trois situations (5 sièges, 10 sièges ou 20 sièges à pourvoir), on constate effectivement que plus la magnitude est petite, plus le résultat sera favorable aux grandes formations. Inversement, plus la magnitude est forte, plus la situation est favorable aux moyennes et surtout petites formations.

Pourcentage en sièges

		Toewijzing van 10 zetels — 10 sièges à pourvoir		Toewijzing van 20 zetels — 20 sièges à pourvoir	
	Zetels — Sièges	Percentage in zetels — Pourcentage en sièges		Zetels — Sièges	Percentage in zetels — Pourcentage en sièges
	5	50		10	50
	3	30		5	25
	1	10		3	15
	1	10		2	10

On peut augmenter (et aussi diminuer) le quotient, ce qui influence la répartition des sièges. Si le quotient consiste à diviser le nombre total de votes valablement émis par le nombre de sièges plus un (le quotient *Droop* ou quotient *Hagenbach-Bischoff*), on peut attribuer d'emblée davantage de sièges. Comme le quota est plus petit, il y a moins de sièges restants. Toutefois, la répartition des sièges — à résultat égal, bien entendu — est un peu

neel dan bij de *Hare* quota. De *Imperiali* quota — het aantal stemmen gedeeld door het aantal zetels plus twee — laat toe nog meer zetels meteen toe te wijzen, en is op zijn beurt weer iets minder proportioneel.

Het Belgische kiessysteem hanteert de logica van de kiesdeler — de eenvoudige *Hare* quota — op het niveau van de kieskringen bij Kamerverkiezingen (behalve in Limburg, Namen en Luxemburg, waar de provincie de kleinste kieskring is) en op het niveau van de kantons bij provincieraadsverkiezingen (behalve waar het district de kleinste kieskring is). Om de restzetels toe te kennen wordt er echter niet voor de grootste rest binnen de kieskring of het district geopteerd, maar worden de reststemmen per partij op het provinciale niveau samengegeld (de zogenaamde provinciale apparentering), of op het niveau van de districten bij provincieraadsverkiezingen. Daar wordt dan, om de restzetels toe te wijzen, het systeem *D'Hondt* gebruikt.

2° Delerreeksen

Het systeem *D'Hondt* is geen quota, maar een delerreeks, of een systeem met het « hoogste gemiddelde aantal stemmen per zetel ». Dat is een tweede manier om in een plurinomiaal systeem de zetels te verdelen. Delerreeksen zijn een reeks cijfers, waardoor het resultaat van elke partij achtereenvolgens wordt gedeeld. De zetels gaan dan in volgorde naar de grootste quotiënten die door deze delingen bekomen worden. Het laatste quotiënt is hier dan de kiesdeler. Ook met dergelijke delerreeksen kan er natuurlijk eindeloos worden gevarieerd. De meest gebruikte is de delerreeks *D'Hondt*: 1, 2, 3, 4, 5, 6, ... Indien de delerreeks bestaat uit een lineaire transformatie van een andere, is het resultaat precies hetzelfde. De delerreeks *D'Hondt* zou dus ook 2, 4, 6, 8, 10, ... kunnen zijn, of 100, 200, 300, 400, 500, ... De delerreeks *D'Hondt* is vrij proportioneel, maar geeft wel een licht voordeel aan de grotere partijen.

Wat geeft dat in het al aangehaalde voorbeeld ?

Lijst A	Lijst B	Lijst C	Lijst D
91 000 (1)	54 000 (2)	32 000 (4)	25 000 (7)
45 500 (3)	27 000 (6)	16 000	12 500
30 333 (5)	18 000 (10)	10 667	8 333
22 750 (8)	13 500	8 000	6 250
18 200 (9)	10 800	6 400	5 000
15 167	9 000	5 333	4 167
13 000	7 714	4 571	3 571
11 375	6 750	4 000	3 125
9 100	5 400	3 200	2 500

(de cijfers tussen haakjes geven de toewijzingsvolgorde aan van de zetels).

moins proportionnelle qu'avec le quota *Hare*. Le quotient *Imperiali* — le nombre de votes divisé par le nombre de sièges plus deux — permet d'attribuer encore plus de sièges d'emblée, et est encore un peu moins proportionnel.

Le système électoral belge suit la logique du diviseur électoral — le quotient *Hare* simple — au niveau des circonscriptions électorales pour les élections de la Chambre (sauf en Limbourg, Namur et Luxembourg, où la province est la circonscription électorale la plus petite) et au niveau des cantons pour les élections provinciales (sauf là où le district est la circonscription électorale la plus petite). Pour attribuer les sièges restants, on n'opte toutefois pas pour le plus grand reste au sein de la circonscription électorale ou du district, mais on comptabilise les voix restantes par parti au niveau provincial (Il s'agit de l'« apparentement provincial ») ou au niveau des districts pour ce qui est des élections provinciales. On recourt alors au système *D'Hondt* pour attribuer les sièges restants.

2° Séries de diviseurs

Le système *D'Hondt* n'est pas un quotient, mais une série de diviseurs, ou un système de la « moyenne la plus élevée de votes par siège ». C'est une deuxième façon de répartir les sièges dans un système plurinominal. Les séries de diviseurs sont une série de chiffres par lesquels les résultats de chaque parti sont divisés successivement. Les sièges sont alors attribués dans l'ordre aux plus grands quotients obtenus par ces divisions. Le dernier quotient est ici alors le diviseur électoral. Bien entendu, de telles séries de diviseurs permettent également des variations infinies. La plus utilisée est la série de diviseurs *D'Hondt*: 1, 2, 3, 4, 5, 6, ... Si la série de diviseurs consiste en une transformation linéaire d'une autre, le résultat est tout à fait identique. La série de diviseurs *D'Hondt* pourrait donc être aussi 2, 4, 6, 8, 10, ..., ou 100, 200, 300, 400, 500, ... La série de diviseurs *D'Hondt* est assez proportionnelle, mais elle donne un léger avantage aux plus grands partis.

Si on reprend notre exemple, qu'est-ce que cela donne ?

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D
91 000 (1)	54 000 (2)	32 000 (4)	25 000 (7)
45 500 (3)	27 000 (6)	16 000	12 500
30 333 (5)	18 000 (10)	10 667	8 333
22 750 (8)	13 500	8 000	6 250
18 200 (9)	10 800	6 400	5 000
15 167	9 000	5 333	4 167
13 000	7 714	4 571	3 571
11 375	6 750	4 000	3 125
9 100	5 400	3 200	2 500

(entre parenthèse, l'ordre des sièges attribués).

In deze werkhypothese zou de zeteltoewijzing er als volgt uitzien :

Lijst A : 5 zetels	—>	50 % der zetels
Lijst B : 3 zetels	—>	30 % der zetels
Lijst C : 1 zetel	—>	10 % der zetels
Lijst D : 1 zetel	—>	10 % der zetels

Het systeem *D'Hondt* — dat overigens van Belgische origine is ⁽⁵⁾ — wordt gebruikt bij de verdeling van de zetels per taalgemeenschap bij de verkiezingen van de Senaat, voor de verdeling van de zetels per district bij de provincieraadsverkiezingen en voor de verdeling van de zetels op het provinciale niveau bij de verkiezingen van de Kamer. Met een ongewijzigde *district magnitude* is het dus mogelijk het systeem iets proportioneler te maken, door de *simple quota* met grootste rest ook te gebruiken bij die zetelverdelingen. Het verschil zou echter zeer klein zijn.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen gebruikt men in België de delerreeks *Imperiali* : 2, 3, 4, 5, ... Het resultaat daarvan is minder proportioneel dan *D'Hondt*, vooral wanneer er één grote partij is, en de oppositie ertegen zeer verdeeld is.

In ons voorbeeld zou de zeteltoewijzing met de *Imperiali*-deler volgende resultaten geven :

Lijst A	Lijst B	Lijst C	Lijst D
45 500 (1)	27 000 (3)	16 000 (7)	12 500
30 333 (2)	18 000 (6)	10 667	8 333
22 750 (4)	13 500 (9)	8 000	6 250
18 200 (5)	10 800	6 400	5 000
15 167 (8)	9 000	5 333	4 167
13 000 (10)	7 714	4 571	3 571
11 375	6 750	4 000	3 125
9 100	5 400	3 200	2 500
8 273	4 909	2 909	2 273

In deze werkhypothese zou de zeteltoewijzing er als volgt uitzien :

Lijst A : 6 zetels	—>	60 % der zetels
Lijst B : 3 zetels	—>	30 % der zetels
Lijst C : 1 zetel	—>	10 % der zetels
Lijst D : 0 zetel	—>	0 % der zetels

Instelling van de Imperiali-methode voor de zeteltoewijzing op federaal vlak

Voor de Kamer zou het mogelijk zijn om voor de zeteltoewijzing over te stappen van het systeem-D'Hondt naar de *Imperiali*-methode, bijvoorbeeld op provinciaal vlak.

⁽⁵⁾ De eerlijkheid gebiedt evenwel te zeggen dat het Madison was die ruim 200 jaar geleden deze formule hanteerde om het aantal zetels per deelstaat in het Amerikaanse *House of Representatives* te berekenen.

Dans ce cas d'école, la répartition aurait été la suivante :

Liste A : 5 sièges	—>	50 % des sièges
Liste B : 3 sièges	—>	30 % des sièges
Liste C : 1 siège	—>	10 % des sièges
Liste D : 1 siège	—>	10 % des sièges

Le système *D'Hondt* — qui est d'ailleurs d'origine belge ⁽⁵⁾ — est utilisé pour la répartition des sièges par communauté linguistique aux élections du Sénat, pour la répartition des sièges par district aux élections provinciales et pour la répartition des sièges au niveau provincial aux élections de la Chambre. À « représentation de district » inchangée, il est donc possible de rendre le système un peu plus proportionnel en utilisant également le quotient simple avec le plus grand reste pour cette répartition de sièges. La différence serait toutefois minime.

Aux élections communales, on utilise en Belgique la série de diviseurs *Imperiali* : 2, 3, 4, 5, ... Le résultat obtenu est moins proportionnel que dans le système *D'Hondt*, surtout lorsqu'il n'y a qu'un seul grand parti et que l'opposition à ce parti est très divisée.

En reprenant notre exemple, la répartition aurait été la suivante avec le diviseur *imperiali* :

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D
45 500 (1)	27 000 (3)	16 000 (7)	12 500
30 333 (2)	18 000 (6)	10 667	8 333
22 750 (4)	13 500 (9)	8 000	6 250
18 200 (5)	10 800	6 400	5 000
15 167 (8)	9 000	5 333	4 167
13 000 (10)	7 714	4 571	3 571
11 375	6 750	4 000	3 125
9 100	5 400	3 200	2 500
8 273	4 909	2 909	2 273

Dans ce cas d'école, la répartition aurait été la suivante :

Liste A : 6 sièges	—>	60 % des sièges
Liste B : 3 sièges	—>	30 % des sièges
Liste C : 1 siège	—>	10 % des sièges
Liste D : 0 siège	—>	0 % des sièges

L'établissement du système imperiali de dévolution des sièges au niveau fédéral

À l'échelle de la Chambre, il serait envisageable de passer du système *D'Hondt* de dévolution des sièges au système *imperiali*. Par exemple dans le cadre provincial.

⁽⁵⁾ Nous devons toutefois à la vérité de dire que c'est Madison qui, voici plus de 200 ans, a utilisé cette formule pour calculer le nombre de sièges par État fédéré à la *House of Representatives* américaine.

Het resultaat zou het volgende zijn geweest, op grond van de gegevens van 1999.

Sur la base des données de 1999, le résultat aurait été le suivant.

Toestand in 1999

Situation en 1999

	Agalev	SP	VB	VU	VLD	CVP	PS	Ecolo	PRL-FDF	PSC	FN	Totaal — Total
Waals-Brabant. — <i>Brabant-Wallon.</i>							1	1	2	1		5
Henegouwen. — <i>Hainaut.</i>							8	3	4	3	1	19
Luik. — <i>Liège.</i>							5	3	4	3		15
Namen. — <i>Namur.</i>							2	1	2	1		6
Luxemburg. — <i>Luxembourg.</i>							1		1	1		3
Brussel-Halle-Vil- voorde. — <i>Bru- xelles-Hal-Vilvor- de.</i>	1	1	2	1	3	2	2	4	5	1		22
Antwerpen. — <i>Anvers.</i>	3	3	6	2	5	5						24
Limburg. — <i>Limbourg.</i>	1	2	1	1	3	3						11
Vlaams-Brabant . <i>Brabant flamand.</i>	1	1	1		2	2						7
West-Vlaanderen. <i>Flandre occiden- tale.</i>	1	4	2	1	4	5						17
Oost-Vlaanderen. <i>Flandre orientale.</i>	2	3	3	2	6	5						21
Totaal. — Total.	9	14	15	7	23	22	19	12	18	10	1	150

Projectieve voorstelling met de Imperiali-methode voor de zeteltoewijzing

Projection avec système imperiali de dévolution des sièges

	Agalev	SP	VB	VU	VLD	CVP	PS	Ecolo	PRL-FDF	PSC	FN	Totaal — Total
Waals-Brabant. — <i>Brabant-Wallon.</i>							1	1	3			5
Henegouwen. — <i>Hainaut.</i>							9	3	4	3		19
Luik. — <i>Liège.</i>							6	3	4	2		15
Namen. — <i>Namur.</i>							2	1	2	1		6
Luxemburg. — <i>Luxembourg.</i>							1		1	1		3
Brussel-Halle-Vil- voorde. — <i>Bru- xelles-Hal-Vilvor- de.</i>			2		3	2	3	4	7	1		22
Antwerpen. — <i>Anvers.</i>	3	3	6	2	5	5						24
Limburg. — <i>Limbourg.</i>	1	2	1		3	4						11
Vlaams-Brabant . <i>Brabant flamand.</i>	1	1			3	2						7
West-Vlaanderen. <i>Flandre occiden- tale.</i>	1	4	1	1	4	6						17
Oost-Vlaanderen. <i>Flandre orientale.</i>	2	3	3	1	7	5						21
Totaal. — Total.	8	13	13	4	25	24	22	12	21	8		150

Er rijst evenwel een probleem in verband met deze projectieve voorstelling, met name de toestand in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, in Vlaams-Brabant (zonder de kantons Halle-Vilvoorde) en in Waals-Brabant. Indien er in de projectieve voorstelling wordt ingegrepen door die drie entiteiten op te vatten als drie kieskringen waar de zeteltoewijzing gebeurt, is er een overdracht van nu aan Vlaamse partijen toegewezen zetels naar Franstalige partijen : in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde zouden drie zetels verschuiven, ten voordele van de Franstalige partijen. Zo alle resultaten van de voormalige provincie Brabant worden samengevoegd (zie tabel hieronder), dan doet zich een zelfde verschijnsel voor, hoewel minder uitgesproken omdat in vergelijking met de toestand in 1999, maar één zetel naar de andere taalgroep verschuift.

Indien geen rekening wordt gehouden met de toestand in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, in Waals-Brabant en in Vlaams-Brabant (zonder de kantons Halle-Vilvoorde), kan worden vastgesteld dat de zeteltoewijzing op provinciaal vlak op grond van het systeem-Imperiali de grote partijen enigszins bevoordeelt.

In het Waals Gewest zou de PS een zetel winnen in de provincie Henegouwen, ten nadele van het Front national, alsook een zetel in de provincie Luik, ten nadele van de PSC. Voor de federatie PRL FDF MCC en Ecolo blijft de toestand ongewijzigd.

In het Vlaams Gewest zou de CVP een zetel winnen in de provincie Limburg, ten nadele van de Volksunie, alsook een zetel in West-Vlaanderen, ten nadele van het Vlaams Blok. De VLD zou een zetel winnen in Oost-Vlaanderen, ten nadele van de Volksunie. Voor de SP en Agalev blijft de toestand ongewijzigd.

Projectieve voorstelling met de Imperiali-methode voor de zeteltoewijzing (met Brabant als kieskring)

Un problème se pose avec cette projection. Il s'agit de la situation qui prévaut pour l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, du Brabant flamand (sans les cantons de Hal-Vilvorde) et du Brabant wallon. Si l'on opère dans la projection en prenant ces trois entités comme trois circonscriptions où s'opère la dévolution, il y a un transfert de sièges dévolus à des partis flamands vers des partis francophones : dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, trois sièges glisseraient au profit des partis francophones. Si on globalise les scores au niveau de l'ancienne province du Brabant (voir tableau ci-dessous), le même phénomène se produit mais de manière moins nette puisque par rapport à la situation de 1999, seul un siège change de sexe linguistique.

Si l'on ne tient pas compte de la situation qui prévaut pour l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, pour le Brabant wallon et le Brabant flamands (moins les cantons de Hal-Vilvorde), on note que la dévolution des sièges à l'échelle provinciale sur la base du système Imperiali favorise quelque peu les grands partis.

En région wallonne, le PS glanerait un siège dans la province du Hainaut au détriment du Front national et un siège en province de Liège au détriment du PSC. La fédération PRL FDF MCC et Ecolo seraient en situation de statu quo.

En région flamande, le CVP glanerait un siège dans le Limbourg au détriment de la Volksunie et un siège en Flandre occidentale au détriment du Vlaams Blok. Pour sa part, le VLD emporterait un siège en Flandre orientale au détriment de la Volksunie. SP et Agalev seraient en situation de statu quo.

Projection avec système imperiali de dévolution des sièges (base Brabant comme circonscription)

	Agalev	SP	VB	VU	VLD	CVP	PS	Ecolo	PRL-FDF	PSC	FN	Totaal — Total
Henegouwen. — <i>Hainaut.</i>							9	3	4	3		19
Luik. — <i>Liège.</i>							6	3	4	2		15
Namen. — <i>Namur.</i>							2	1	2	1		6
Luxemburg. — <i>Luxembourg.</i>							1		1	1		3
Brabant. — <i>Brabant</i>	1	2	3	1	5	4	3	5	8	2	0	34
Antwerpen. — <i>Anvers.</i>	3	3	6	2	5	5						24
Limburg. — <i>Limbourg.</i>	1	2	1		3	4						11
West-Vlaanderen. <i>Flandre occiden- tale.</i>	1	4	1	1	4	6						17
Oost-Vlaanderen. <i>Flandre orientale.</i>	2	3	3	1	7	5						21
Totaal. — Total.	8	14	14	5	24	24	21	12	19	9		150

Naast *D'Hondt* en *Imperiali* zijn er nog eindeloos veel delerreeksen mogelijk, allemaal met gevolgen voor de finale zetelverdeling. De meest bekende zijn de delerreeks *Sainte-Laguë* (1, 3, 5, 7, ...) en de « gewijzigde » *Sainte-Laguë* (1.4, 3, 5, 7, ...). Deze reeksen hebben de neiging de middelgrote partijen wat te bevoordelen.

In ons voorbeeld zou de zeteltoewijzing met de *Sainte-Laguë*-deler volgende resultaten geven :

Lijst A	Lijst B	Lijst C	Lijst D
91 000 (1)	54 000 (2)	32 000 (3)	25 000 (5)
30 333 (4)	18 000 (7)	10 667 (10)	8 333
18 200 (6)	10 800 (9)	6 400	5 000
13 000 (8)	7 714	4 571	3 571
10 111	6 000	3 556	2 778
8 273	4 909	2 909	2 273
7 000	4 154	2 462	1 923
6 067	3 600	2 133	1 667
5 353	3 176	1 882	1 471

In deze werkhypothese zou de zeteltoewijzing er als volgt uitzien :

Lijst A : 4 zetels	—>	40 % der zetels
Lijst B : 3 zetels	—>	30 % der zetels
Lijst C : 2 zetels	—>	20 % der zetels
Lijst D : 1 zetel	—>	10 % der zetels

3° Drempels

Kiesdrempels interfereren op een directe en ook expliciete en bewuste wijze in de zetelverdeling. Zij sluiten partijen van de zetelverdeling uit wanneer die niet een minimum aantal stemmen behaald hebben. Drempels kunnen op verschillende plaatsen en in de verschillende fasen van de zetelverdeling worden ingebouwd.

Een drempel kan voor de nationale uitslag tellen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Duitsland en in Oostenrijk. Partijen die respectievelijk geen 5 % of 4 % van de nationale stemmen behaald hebben, worden van de zetelverdeling uitgesloten, ook indien ze in een aantal kies-

Oltre les séries de diviseurs *D'Hondt* et *Imperiali*, un nombre infini de séries de diviseurs sont possibles, qui ont toutes une incidence sur la répartition finale des sièges. Les plus connues sont la série de diviseurs *Sainte-Laguë* (1, 3, 5, 7, ...) et la *Sainte-Laguë* « modifiée » (1.4, 3, 5, 7, ...). Ces séries sont plutôt de nature à favoriser quelque peu les partis de taille moyenne.

Dans notre exemple, une répartition sur la base du diviseur *Sainte-Laguë* aurait donné le résultat suivant :

Liste A	Liste B	Liste C	Liste D
91 000 (1)	54 000 (2)	32 000 (3)	25 000 (5)
30 333 (4)	18 000 (7)	10 667 (10)	8 333
18 200 (6)	10 800 (9)	6 400	5 000
13 000 (8)	7 714	4 571	3 571
10 111	6 000	3 556	2 778
8 273	4 909	2 909	2 273
7 000	4 154	2 462	1 923
6 067	3 600	2 133	1 667
5 353	3 176	1 882	1 471

Dans ce cas d'école, la répartition aurait été la suivante :

Liste A : 4 sièges	—>	40 % des sièges
Liste B : 3 sièges	—>	30 % des sièges
Liste C : 2 sièges	—>	20 % des sièges
Liste D : 1 siège	—>	10 % des sièges

3° Seuils

Les seuils électoraux interfèrent de manière directe, explicite et voulue dans la répartition des sièges. Ils excluent de cette répartition les partis qui n'ont pas obtenu un minimum de suffrages. On peut prévoir des seuils à différents endroits et à différentes phases de la répartition des sièges.

Un seuil peut s'appliquer au résultat national. C'est par exemple le cas en Allemagne et en Autriche. Les partis qui n'obtiennent pas respectivement 5 % et 4 % des suffrages nationaux sont exclus de la répartition des sièges, même s'ils ont atteint ce minimum dans certai-

kringen toch dat minimum zouden gehaald hebben. Het is ook mogelijk om een drempel op een lager niveau in te bouwen. Bij de eerste verkiezingen in het herenigde Duitsland, gold bijvoorbeeld een aparte drempel van 5 % in Oost- en West-Duitsland. De *Grünen* haalden toen in het Westen de drempel niet, maar in het Oosten wel.

Drempels kunnen ook impliciet in een kiessysteem zitten. De grootte van de kieskringen en de gebruikte formule kunnen erop neerkomen dat partijen die niet aan een minimaal aantal stemmen komen, nooit een zetel kunnen behalen. In Nederland, waar alle 150 zetels van de Tweede Kamer met een eenvoudige quota met grootste rest worden verdeeld, geldt een drempel van 0,67 %. Dat is vanzelfsprekend zeer laag.

In het Belgische systeem zitten drempels vervat in de grootte van de kieskringen en in het quorum dat vereist is om aan de provinciale zetelverdeling te mogen deelnemen. Hetzelfde geldt bij de provincieraadsverkiezingen, voor respectievelijk de kantons en de districten. Hoe hoog de drempel in de praktijk precies is, hangt dan ook nog af van de uitslag van de verkiezingen. Het is niet mogelijk er een exact cijfer op te plakken.

Nationaal ligt de drempel in de praktijk wel relatief laag. In 1987 was het FDF de kleinste partij die zetels behaalde, en dit met 1,2 % van de Belgische stemmen. In 1991 was dat het FN met 1,1 %, in 1995 en in 1999 ook telkens het FN met respectievelijk 2,3 % en 1,5 %. Minder dan 1 % van de stemmen, zoals voor de KPB/PCB in 1987 (0,7 %) of voor Banaan in 1995 (0,7 %) is nooit genoeg om zetels te behalen. De 1,1 % van Vivant (Franstalig) in 1999 was ook niet genoeg voor een zetel. De reductie van het aantal kamerzetels van 212 tot 150 lijkt, niettegenstaande de verlaging van het quorum tot 1/3 ⁽⁶⁾ en de vergroting van de kieskringen, de drempel ietsje verhoogd te hebben. Het gaat echter wel om een miniem verschil.

Het is mogelijk om de drempels in België te verlagen, en dus door de snellere toegang van de allerkleinste partijen de proportionaliteit te verhogen. Dat kan door de kieskringen te vergroten en/of door de omschrijvingen voor de tweede stap van de zetelverdeling te vergroten, of door het quorum te verlagen of af te schaffen. Uiteraard zijn ook combinaties mogelijk, en kan er ook worden gestreefd naar een verhoging van de drempels.

⁽⁶⁾ Om aan de provinciale apparentering te mogen deelnemen, moet een lijst in minstens één van de kieskringen van de provincie het « quorum » halen. Voor 1995 was dat quorum 0,67 % van de kiesdeler, of 2/3 van een zetel. Door de reductie van het aantal kamerzetels van 212 tot 150, dreigden de kleinere lijsten benadeeld te worden. Om de daling van het aantal zetels te compenseren, werden dus de drempels verlaagd. Dat gebeurde door kleinere kieskringen samen te voegen, en door het quorum te verlagen tot 0,33 % van de kiesdeler, of 1/3 van een zetel in minstens één van de kieskringen van de provincie.

nes circonscriptions. On peut également prévoir un seuil à un niveau inférieur. Lors des premières élections de l'Allemagne réunifiée, on a par exemple appliqué un seuil de 5 %, séparément, pour l'Allemagne de l'Ouest et pour l'Allemagne de l'Est. Les *Grünen* ont alors atteint ce seuil à l'Ouest, mais pas à l'Est.

Le système électoral peut également comporter des seuils implicites. La taille des circonscriptions et la formule utilisée peuvent faire que les partis qui n'obtiennent pas un nombre minimal de voix n'ont aucune chance d'obtenir un siège. Aux Pays-Bas, où la totalité des 150 sièges de la *Tweede Kamer* est répartie suivant un quota simple avec un plus grand excédent, le seuil est de 0,67 %. Il va de soi que c'est très faible.

Dans le système belge, les seuils résident dans la taille des circonscriptions et dans le quorum requis pour prendre part à la répartition provinciale des sièges. Il en va de même, respectivement pour les cantons et les districts, au niveau des élections des conseils provinciaux. La hauteur précise du seuil est difficile à déterminer en pratique, car elle dépend aussi du résultat des élections. Il n'est pas possible d'y accoler un chiffre précis.

Au niveau national, le seuil est relativement faible en pratique. En 1987, le FDF a été le plus petit parti à obtenir des sièges, avec 1,1 % des suffrages exprimés au niveau national. En 1991, ce fut le FN avec 1,1 % et en 1995 et 1999, le FN également, avec respectivement 2,3 % et 1,5 %. Un score inférieur à 1 % des suffrages, comme celui du PCB/KPB en 1987 (0,7 %) ou de *Banaan* en 1995 (0,7 %), n'est jamais suffisant pour obtenir des sièges. Le score de 1,1 % réalisé par Vivant (francophone) en 1999 n'a pas été suffisant non plus pour obtenir un siège. La réduction du nombre de sièges à la Chambre ramené de 212 à 150, semble avoir relevé quelque peu le seuil, malgré l'abaissement du quorum à un tiers ⁽⁶⁾ et l'agrandissement des circonscriptions. La différence est toutefois minime.

Il est possible d'abaisser les seuils en Belgique et donc d'accroître la proportionnalité en fournissant aux plus petits partis un accès plus rapide à la représentation. Cela peut se faire en agrandissant les circonscriptions électorales et/ou en agrandissant les circonscriptions pour la deuxième étape de la répartition des sièges, ou encore en abaissant le quorum, voire en le supprimant. Il est bien entendu possible de combiner ces mesures et on peut aussi s'orienter vers un rehaussement des seuils.

⁽⁶⁾ Afin de pouvoir participer à l'apparement provincial, une liste doit atteindre le quorum dans une des circonscriptions électorales de la province au moins. Avant 1995, le quorum s'élevait à 0,67 % du quotient électoral, ou les deux tiers d'un siège. Par la réduction du nombre de sièges à la Chambre de 212 à 150, les listes plus petites risquaient d'être désavantagées. Les seuils étaient abaissés afin de compenser la réduction du nombre de sièges. Cela se faisait par la jonction des circonscriptions électorales plus petites et par la diminution du quorum à 0,33 % du quotient électoral ou un tiers d'un siège dans une des circonscriptions électorales de la province au moins.

Een drempel invoeren op het nationale niveau is mogelijk, maar heeft het perverse gevolg dat de partijen van de kleinste taalgroep dan zouden worden benadeeld. Een drempel per taalgroep heeft dat perverse effect niet. Het is nuttig te noteren dat een drempel van 5 % per taalgroep vandaag alleen de ene zetel van het FN zou doen verdwijnen. Een bestaande maatschappelijke stroming die groeit, wordt in de praktijk ook niet door een drempel gestopt, maar hoogstens eventueel vertraagd. De *Grünen* kwamen vanaf 1983 in de Duitse Bundestag, iets later dan Agalev en Ecolo, die in 1981 kamerzetels veroverden. Met een drempel per taalgroep van 5 % zou Agalev pas in 1985 zetels veroverd hebben, voor Ecolo zou het nog steeds 1981 geweest zijn. Het Vlaams Blok zou pas in 1991 — precies de verkiezing van de doorbraak — zetels gekregen hebben. In 1995 zou ook het FN de drempel aan Franstalige kant gehaald hebben.

Er zou met andere woorden een veel hogere drempel dan 5 % moeten worden ingesteld — die politiek gesproken dus veel moeilijker ligt — om een mogelijke bijdrage te kunnen leveren tot het wegwerken van de fragmentering van het Belgische politieke landschap.

Het is politiek gesproken ondenkbaar om per gewest drempels in te stellen, gelet op het bestaan van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde. Dergelijke drempels zouden leiden tot een uitermate forse benadeling van de Vlaamse partijen in het Brusselse Gewest (die partijen zouden in een dergelijke hypothese wellicht elke kans op een zetel verliezen) en tot een forse inperking van de stemmen van de Franstaligen in de Brusselse Rand.

Een gedecentraliseerde drempel lijkt evenmin veel te veranderen. Met een drempel van 5 % zouden de resultaten van 1999 (zonder andere wijzigingen) niet tot een andere zeteltoewijzing per provincie hebben geleid (ter zake wordt het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde buiten beschouwing gelaten). Een drempel van 7 % zou een kleine verschuiving hebben veroorzaakt: het Front national (5,4 %) zou in de provincie Henegouwen geen zetel hebben behaald. Alleen een drempel van 10 % zou in Vlaanderen tot grotere verschuivingen hebben geleid: in Antwerpen zou de VU (9,2 %) niet zijn vertegenwoordigd, net als in Limburg (9,3 %), in Oost-Vlaanderen (8,6 %), in Vlaams-Brabant (8,9 %) en in West-Vlaanderen (8,2 %). In die laatste provincie zou Agalev (9,4 %) evenmin aan de beurt zijn geweest bij de zeteltoewijzing.

4° Zetelverdeling in meerdere stappen

We hebben er al een paar keer moeten op wijzen dat de zetelverdeling in België in twee stappen gebeurt, eerst in de kieskring en vervolgens in de provincie (Kamer), of eerst in het kanton en vervolgens in het district (provincieraad). Een dergelijke « tweetrapsverdeling » is niet onge-

Il est possible d'instaurer un seuil au niveau national, mais cela aurait pour effet pervers de pénaliser les partis du groupe linguistique le plus petit. Un seuil par groupe linguistique n'aurait pas cet effet pervers. Il est utile de noter qu'un seuil de 5 % par groupe linguistique n'aurait aujourd'hui d'autre effet que de faire disparaître l'unique siège du FN. Un seuil n'arrêtera pas non plus en pratique un courant social existant qui progresse; tout au plus peut-il le retarder. Les *Grünen* ont fait leur entrée au *Bundestag* allemand en 1983, c'est-à-dire un peu plus tard qu'Agalev et Ecolo qui, en Belgique, ont conquis leurs premiers sièges à la Chambre en 1981. Avec un seuil de 5 % par groupe linguistique, Agalev aurait dû attendre 1985 pour avoir un siège, tandis que, pour Ecolo, ce serait resté 1981. *Le Vlaams Blok* n'aurait obtenu des sièges qu'en 1991 — qui est précisément l'élection de sa percée. Du côté francophone, le FN aurait lui aussi franchi le seuil en 1995.

En d'autres termes, il faudrait instaurer un seuil beaucoup plus drastique que 5 % mais donc aussi plus problématique d'un point de vue politique pour éventuellement espérer résorber la fragmentation du paysage politique belge.

Compte tenu de l'existence de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde, des seuils de région sont inenvisageables politiquement. Il reviendraient à très fortement pénaliser les partis flamands en région bruxelloise (au point, vraisemblablement, de leur ôter toute possibilité d'avoir un siège). Ils reviendraient aussi à fortement amoindrir les voix francophones en périphérie flamande de Bruxelles.

Un seuil décentralisé apparaît aussi peu porteur. Sur la base des résultats de 1999, un seuil de 5 %, toutes choses égales par ailleurs, n'aurait rien changé à la dévolution des sièges au niveau provincial (Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde non envisagé). Un changement minime serait intervenu avec un seuil à 7 % : le Front national (5,4 %) n'aurait pas eu de siège dans la province du Hainaut. Seul un seuil à 10 % aurait modifié sensiblement la donne en Flandre. À Anvers, la VU (9,2 %) n'aurait pas eu sa représentation, de même que dans le Limbourg (9,3 %), en Flandre orientale (8,6 %) en Brabant flamand (8,9 %) et en Flandre occidentale (8,2 %). Dans cette même province, Agalev (9,4 %) n'aurait pas non plus accédé à la dévolution des sièges.

4° Répartition des sièges en plusieurs étapes

Nous avons déjà dû signaler plus d'une fois qu'en Belgique, la répartition des sièges se fait en deux temps : d'abord dans la circonscription électorale et ensuite au niveau de la province (Chambre), ou d'abord au niveau du canton et ensuite au niveau du district (conseil pro-

woon. We vinden die ook terug in onder meer Oostenrijk, Griekenland, IJsland, Zweden, Noorwegen, Denemarken, Malta en Duitsland. Aan de basis van een tweetraps of « *two-tier* » systeem ligt de mogelijkheid om een relatief korte afstand te behouden tussen kiezers en verkozenen (lijsten, campagne en effectieve toewijzing van zetels op het kleine lagere niveau), en toch bij de zetelverdeling voldoende proportionaliteit te behouden en zekere garanties op de vertegenwoordiging van minderheidsgroepen. Dergelijke systemen zijn echter wel vrij complex en hebben — zoals we hoger al besproken — verborgen drempels.

In België staat het systeem meestal ter discussie vanwege de procedure voor de finale toewijzing van de zetels. De laatste zetel in een provincie « valt » immers niet altijd in de kieskring waar de partij de meeste stemmen had, en kan integendeel soms toekomen aan een lijst met een zeer mager resultaat in de betrokken kieskring. Hoe kleiner de kleinste omschrijvingen zijn, hoe vreemder de sprongen kunnen zijn (zie vooral de provincieraadsverkiezingen). Indien de logica van de dubbele toewijzing behouden blijft, is hieraan niet te ontkomen, tenzij het aantal beschikbare zetels per kieskring niet bij voorbaat zou worden vastgelegd. Maar dat creëert dan weer problemen van ongelijke vertegenwoordiging per kieskring.

Het mechanisme van de apparentering heeft in principe geen effect op het aantal zetels per partij, wel op de verdeling binnen de partij en dus op de keuze van het politieke personeel. Toch zou de afschaffing van de apparentering, en dus de directe zetelverdeling én -toewijzing op het laagste niveau (kieskring of provincie), gevolgen hebben in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, waar de Vlaamse partijen twee zetels zouden verliezen (bij de huidige procedure wordt een Franstalige zetel niet meer toegekend, indien de zetels in Nijvel en Brussel opgebruikt zijn, en gaan ze naar Leuven). Bij een afschaffing van de provinciale apparentering zouden uiteraard de kleinere partijen zetels moeten inleveren. In 1999 zouden dat er twee minder zijn voor Agalev, twee minder voor de VU en één minder voor de PSC.

Systemen in twee stappen hanteren in de regel voor beide niveaus een proportionele logica, eventueel — zoals in België — met een andere formule voor elk niveau. Een notoire uitzondering op die regel is Duitsland, waar een eerste verdeling gebeurt in uninominale kieskringen en met een relatieve meerderheid. De Duitse kiezer brengt trouwens een aparte stem uit op dat lagere niveau. De verdeling op het hogere niveau — met de deelstaat als kieskring — gebeurt dan met de delerreeks D'Hondt. De Duitse kiezer stemt daartoe een tweede maal op een lijst per deelstaat. Het totaal aantal zetels per deelstaat wordt

vincial). Pareille répartition en deux temps n'est pas inhabituelle. Elle a cours entre autres en Autriche, en Grèce, en Islande, en Suède, en Norvège, au Danemark, à Malte et en Allemagne. À la base d'un système en deux étapes ou à deux « étages », il y a la possibilité de garder une distance relativement courte entre les électeurs et les élus (listes, campagne et attribution effective des sièges au petit niveau inférieur), tout en conservant une proportionnalité suffisante dans la répartition et en offrant des garanties quant à la représentation des groupes minoritaires. Ces systèmes sont toutefois assez complexes et — comme nous l'avons vu — ils comportent des seuils cachés.

En Belgique, c'est souvent en raison de la procédure suivie pour l'attribution finale des sièges que le système est remis en cause. En effet, le dernier siège d'une province n'« échoit » pas toujours à la circonscription électorale où le parti a eu le plus de voix et il peut au contraire être attribué parfois à une liste qui a réalisé un résultat fort maigre dans la circonscription concernée. Plus les circonscriptions les moins importantes sont petites, plus les rebondissements peuvent être étranges (surtout pour les élections des conseils provinciaux). Si l'on maintient la logique de la double attribution, la chose est inévitable, à moins de ne pas fixer d'avance le nombre de sièges disponibles par circonscription. Mais, on créerait alors des problèmes d'inégalité de représentation entre circonscriptions.

Si le mécanisme de l'apparentement n'a en principe pas d'incidence sur le nombre de sièges attribués à chaque parti, il influe par contre sur la répartition au sein du parti, et donc sur le choix du personnel politique. La suppression de l'apparentement, et donc la répartition et l'attribution directes des sièges au niveau le plus bas (circonscription ou province), auraient toutefois des conséquences dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde, où les partis flamands perdraient deux sièges (suivant la procédure actuelle, une fois que les sièges de Nivelles et de Bruxelles ont été attribués, on n'attribue plus de sièges francophones et on les transfère à Louvain). La suppression de l'apparentement au niveau provincial ferait bien entendu perdre des sièges aux petits partis. En 1999, cela aurait donné deux sièges de moins pour Agalev, deux de moins pour la VU et un de moins pour le PSC.

En règle générale, les systèmes en deux étapes appliquent une logique proportionnelle à chaque niveau, avec éventuellement — comme en Belgique — une formule différente pour chaque niveau. L'Allemagne représente une exception notoire à cette règle : on y effectue une première répartition dans des circonscriptions électorales uninominales et à la majorité relative. L'électeur allemand émet d'ailleurs un suffrage distinct à ce premier niveau. La répartition au niveau supérieur — avec l'État fédéré comme circonscription électorale — s'effectue au moyen de la série de diviseurs du système D'Hondt. À

proportioneel verdeeld, maar een partij die reeds meer zetels op het eerste niveau behaalde dan wat haar krachtens de proportionele verdeling toekomt, mag die extra zetels behouden. Dat zijn de zogenaamde « *Überhangmandaten* ». Dit betekent ook dat het totale aantal zetels in de *Bundesrat* niet bij voorbaat helemaal vast ligt. Sommige *Länder* kunnen op die manier dus lichtjes oververtegenwoordigd zijn.

3) *Gemengde systemen*

We hebben hierboven het onderscheid gemaakt tussen uninominale en plurinominale systemen, en tussen meerderheidssystemen en eerder proportionele systemen. Die verschillen kunnen in een eenvoudige classificatie worden samengevat (⁷).

UNINOMINAAL	PLURINOMINAAL
Relatieve meerderheid	Relatieve meerderheid
Absolute meerderheid	Absolute meerderheid
	Quota en delerreeksen Ingebouwde drempels

Kiessystemen kunnen echter ook de zetels deels met een meerderheidslogica, en deels met een meer proportionele logica toewijzen. We spreken dan van gemengde systemen. Het Italiaanse systeem is een typisch voorbeeld daarvan, met driekwart van de kamerzetels die worden toegewezen in uninominale districten en met relatieve meerderheid, en het laatste kwart op basis van een proportionele verdeling (met drempel op 4 %) over lijsten in plurinominale systemen. Het is precies die laatste dosis proportionaliteit die de aanhoudende versplintering van het Italiaanse partijlandschap mogelijk maakt. Andere gemengde systemen zijn onder meer Japan en Hongarije. Het Duitse systeem combineert weliswaar een meerderheidslogica in de eerste stap met een proportionele in de tweede stap, maar is toch in essentie een plurinomiaal en proportioneel systeem, omdat het aantal zetels per partij wordt bepaald door de tweede stem op de partijlijsten. De eerste stem fungeert meer als een techniek om de kiezers enige keuze te laten uit de kandidaten op de lijsten. De *Überhangmandaten*, die niet altijd voorkomen, zijn slechts een marginale afwijking op de

(⁷) Onder uninomiaal voorzien we alleen maar de twee varianten op het meerderheidssysteem. Wiskundig kan dit echter ook als een delerreeks worden uitgedrukt: de delerreeks 1, 1, 1, ... komt overeen met « *the winner takes all* ».

cet effet, les électeurs allemands émettent un deuxième suffrage sur une liste par État fédéré. Le nombre de sièges par État est réparti proportionnellement, mais le parti qui a déjà obtenu, au premier niveau, un nombre de sièges plus élevé que ce qui lui revient en vertu de la répartition proportionnelle, pourra conserver ces sièges supplémentaires. On les appelle « *Überhangmandaten* ». Cela signifie également que le nombre total de sièges au *Bundesrat* n'est pas fixé d'avance. De ce fait, certains *Länder* peuvent donc être légèrement surreprésentés.

3) *Systèmes mixtes*

Nous avons fait plus haut la distinction entre systèmes uninominaux et plurinominaux, d'une part, et entre systèmes majoritaires et systèmes plutôt proportionnels, d'autre part. On peut résumer ces différences dans une classification simple (⁷).

UNINOMINAL	PLURINOMINAL
Majorité relative	Majorité relative
Majorité absolue	Majorité absolue
	Quotient et série de diviseurs Seuils incorporés

Un système électoral peut toutefois aussi attribuer les sièges en partie suivant une logique de majorité et en partie suivant une logique plus proportionnelle. On parle alors de systèmes mixtes. Le système italien en est un exemple typique: les trois quarts des sièges de la Chambre sont attribués dans des districts uninominaux et à la majorité relative, tandis que le dernier quart l'est sur la base d'une répartition proportionnelle (avec un seuil à 4 %) entre des listes dans des systèmes plurinominaux. C'est précisément cette dernière part de proportionnalité qui rend possible la fragmentation persistante du paysage politique italien. On trouve d'autres systèmes mixtes notamment au Japon et en Hongrie. Le système allemand combine certes une logique majoritaire dans la première étape et une logique proportionnelle dans la deuxième, mais il est essentiellement un système plurinomial et proportionnel, car le nombre de sièges attribués à chaque parti est déterminé par le deuxième suffrage porté sur les listes des partis. Le premier suffrage est plutôt une technique permettant aux électeurs d'opérer un certain choix entre les candidats qui figurent sur

(⁷) Dans la colonne uninominale, nous proposons deux variantes seulement au système majoritaire. Du point de vue mathématique, on peut également l'exprimer sous la forme d'une série de diviseurs: la série de diviseurs 1, 1,1, ... correspond au « *the winner takes all* ».

fundamenteel proportionele logica van het Duitse systeem.

Gemengde zeteltoewijzing

Er bestaan bepaalde methodes voor zeteltoewijzing die ertoe strekken proportionele elementen te combineren met elementen waar het aspect meerderheid speelt. Die methodes komen niet vaak voor, maar bestaan wel.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen in Frankrijk gaat de helft van de gemeenteraadszetels dadelijk naar de lijst die de verkiezingen wint (in de eerste of in de tweede ronde); de andere helft wordt proportioneel toegewezen, over alle lijsten, met inbegrip van de lijst die de verkiezingen heeft gewonnen.

c. De manier van stemmen

Het uitbrengen van een stem kan op verschillende manieren gebeuren. Dat heeft uiteraard mede te maken met het soort verdelingssysteem dat wordt gebruikt. Maar los daarvan zijn er ook hier nog vele varianten mogelijk. We zetten de belangrijkste op een rijtje.

Om te beginnen kunnen kiezers ofwel één, ofwel meerdere stemmen uitbrengen. In het Britse « *first past the post* » (uninominaal en relatieve meerderheid) kan er gekozen worden op één van de kandidaten. Hetzelfde geldt in het Franse meerderheidssysteem. In plurinominaal systemen met gesloten lijsten (zie ook verder), kiest de kiezer op één van de mogelijke lijsten.

Indien er meer dan één stem kan worden uitgebracht, is de verhouding ertussen belangrijk. Verschillende stemmen kunnen alle hetzelfde gewicht hebben, of een volgorde aangeven. In het Belgische systeem kunnen verschillende voorkeurstemmen worden uitgebracht. Die hebben allemaal hetzelfde gewicht. Het is evenwel ook mogelijk om verschillende kandidaten te rangschikken. Dat is bijvoorbeeld mogelijk in het Ierse systeem — *single transferable vote* — waar de kiezers een rangschikking kunnen maken van een aantal kandidaten, maximaal evenveel als er zetels te begeben zijn in het plurinominaal district. Hetzelfde systeem wordt gebruikt bij Australische senaatsverkiezingen. Voor het Lagerhuis gebruikt men daar dan weer de « *alternative vote* », waar de kiezers de kandidaten voor de ene zetel van hun district naar voorkeur moeten rangschikken.

Het al dan niet bestaan van de mogelijkheid om voorkeurstemmen uit te brengen, is een volgende variabele. Hier kunnen we twee extremen onderscheiden : aan de ene kant zijn er de gesloten lijsten, waar de kiezer dus geen voorkeur op één of meer kandidaten kan uitbrengen. Dat is bijvoorbeeld het geval in Spanje, of bij de

les listes. Les *Überhangmandaten*, qui n'apparaissent pas toujours, ne représentent qu'une dérogation marginale à la logique fondamentalement proportionnelle du système allemand.

Des méthodes de répartition mixte

Il existe certaines méthodes de dévolution des sièges qui tentent de combiner des éléments de type proportionnel et des éléments de type majoritaire, sans que les électeurs aient deux voix. Cela est plutôt rare, mais cela arrive.

En France, aux élections municipales, la liste qui remporte l'élection (au premier ou au deuxième tour) gagne d'emblée la moitié des sièges du conseil municipal. L'autre moitié, est dévolue à la proportionnelle entre toutes les listes (y compris celle qui a gagné).

c. La manière de voter

On peut exprimer son vote de différentes manières, qui sont évidemment liées au type de système de répartition utilisé. Mais, indépendamment de cela, de nombreuses variantes sont possibles, en l'occurrence également. Voici les plus importantes.

Tout d'abord, les électeurs peuvent émettre un seul vote ou plusieurs. Dans le système britannique « *first past the post* » (scrutin uninominal et majorité relative), on ne peut voter que pour un seul candidat. Il en va de même dans le système majoritaire français. Dans les systèmes plurinominaux à liste fermée (voir également ci-après), l'électeur vote pour une seule des listes concurrentes.

Si l'on peut exprimer plusieurs votes, le rapport entre eux est important. Les différents votes peuvent avoir tous le même poids, ou indiquer un ordre de succession. Dans le système belge, on peut émettre plusieurs votes de préférence. Ils ont tous le même poids. Toutefois, il y a également la possibilité de classer différents candidats par ordre de préférence. Cela peut par exemple se faire dans le système irlandais — *single transferable vote* — où les électeurs peuvent classer une série de candidats, mais au maximum autant qu'il y a de sièges à pourvoir dans le district plurinominal. On utilise le même système pour l'élection du Sénat australien. Pour la Chambre basse, on utilise l'*alternative vote*, un système dans lequel les électeurs doivent classer par ordre de préférence les candidats au seul siège de leur district.

La possibilité ou non d'émettre des votes de préférence est une autre variable. En l'occurrence, nous pouvons distinguer deux extrêmes : d'une part, il y a les listes fermées, où l'électeur ne peut donc marquer aucune préférence pour un ou plusieurs candidats. C'est par exemple le cas en Espagne, ou en Allemagne pour ce qui est

tweede stem in Duitsland (de voorkeur kan daar in de eerste stem worden uitgedrukt). Aan het andere uiterste staan de systemen met volkomen open lijsten, waar de kiezer dus alleen maar geldig kan stemmen door op één of meer individuele kandidaten te stemmen. Tussen die twee uitersten zijn combinaties mogelijk, waarbij zowel op de lijst als op kandidaten kan worden gestemd, en waarbij het gewicht van de ene ten opzichte van de andere kan variëren. België heeft een dergelijk intermediair systeem.

Ten slotte kan er ook nog worden gewezen op de mogelijkheid om eventueel voor kandidaten van verschillende partijen te stemmen. Dit « panacheren » is mogelijk in Zwitserland en in Luxemburg. In Ierland kunnen en in Australië kunnen de kiezers de kandidaten van verschillende partijen in hun rangschikking opnemen.

d. Overige variabelen

Een kiessysteem bestaat verder nog uit een lange lijst van regelingen en beschikkingen die bepalen hoe de stembusgang verloopt. We bespreken hier kort die aspecten die eventueel een impact kunnen hebben op het resultaat.

1) *Wie mag of moet er stemmen ?*

Vooreerst bepaalt de kieswetgeving wie kiesgerechtigd is. In de loop der jaren is die definitie steeds breder geworden, met verlaging van de cijns, meervoudig stemrecht voor mannen, enkelvoudig stemrecht voor mannen, stemrecht voor alle Belgen van 25 jaar, 21 jaar, 18 jaar. Een Europese richtlijn breidde het lokale stemrecht recent uit naar ingezetenen van de andere EU-lidstaten. Het debat over mogelijke verdere uitbreidingen, zoals verlagen van de leeftijd en uitbreiden van het stemrecht op bepaalde niveaus naar niet-Belgen, blijft verder lopen. Debatten over uitbreiding van stemrecht gaan altijd gepaard met veronderstellingen (en angsten) over de mogelijke gevolgen ervan op de uitslag. Met uitzondering van de hele grote uitbreidingen, zoals het meervoudig stemrecht in 1893 en het enkelvoudig stemrecht van 1918, is er echter nooit een zichtbare impact geweest. Ook de invoering van het stemrecht voor vrouwen in 1949 leidde niet tot een nieuw partijlandschap. De al dan niet beperkende afbakening van het kiezerskorps is een discussie over principes, maar kan wetenschappelijk niet worden gevoed met inzichten over de gevolgen van de diverse keuzen. Ook een verband tussen (lokaal of regionaal) stemrecht voor vreemdelingen en het succes van extreem rechts kan niet door internationale vergelijking hard worden gemaakt.

de la deuxième voix (on peut y exprimer sa préférence par le premier vote). D'autre part, il y a les systèmes à listes tout à fait ouvertes, où l'électeur ne peut donc émettre un vote valable qu'en votant pour un plusieurs candidats individuels. Entre les deux extrêmes, des combinaisons sont possibles, dans lesquelles on peut exprimer un vote à la fois pour la liste et pour des candidats, et où le poids de l'un par rapport à l'autre peut varier. La Belgique connaît un tel système intermédiaire.

Enfin, on peut encore mentionner la possibilité de voter éventuellement pour des candidats de partis différents. Ce « panachage » est possible en Suisse et au Luxembourg. En Irlande, les électeurs peuvent intégrer dans leur classement des candidats de différents partis; en Australie, ils doivent le faire.

d. Autres variables

Chaque système électoral se compose en outre d'une longue liste de règles et de dispositions relatives à l'organisation du vote. Nous examinerons brièvement, ci-après, les aspects susceptibles d'avoir un impact sur le résultat.

1) *Qui peut ou doit voter ?*

Tout d'abord, la législation électorale définit qui a le droit de vote. Au fil des ans, cette définition est devenue de plus en plus large, par l'abaissement du cens, l'introduction du suffrage plural pour les hommes, l'introduction du suffrage pur et simple pour les hommes, puis pour l'ensemble des Belges de 25, de 21, et enfin de 18 ans. Une directive européenne a élargi récemment le droit de vote aux élections locales aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne. Le débat se poursuit sur d'autres élargissements possibles, tels que l'abaissement de l'âge et l'élargissement du droit de vote aux non-Belges à certains niveaux de pouvoir. Les débats sur l'élargissement du droit de vote s'accompagnent toujours de supputations (et d'appréhensions) sur les répercussions possibles de cet élargissement sur le résultat des élections. Sauf lors des très grands élargissements, tels que l'introduction du suffrage plural en 1893 et celle du suffrage pur et simple en 1918, il n'y a toutefois jamais eu d'impact visible. Même l'introduction du suffrage pour les femmes en 1949 n'a pas provoqué de renouvellement du paysage politique. La délimitation, restrictive ou non, du corps électoral est une discussion portant sur des principes, mais qui ne saurait être alimentée du point de vue scientifique par des considérations sur les conséquences des divers choix. Il n'est pas davantage possible de confirmer par une comparaison internationale l'existence d'un lien entre le droit de vote (local ou régional) pour les étrangers et le succès de l'extrême droite.

De kieswetgeving kan — zoals in België — opteren voor opkomstplicht. Dat aspect van de wetgeving heeft wel degelijk gevolgen. In de eerste plaats — dat is evident — wordt de opkomst bij verkiezingen verhoogd. Ook landen zonder opkomstplicht kunnen echter een zeer hoge *turnout* noteren. Die hangt immers niet alleen van het al dan niet bestaan van een opkomstplicht af (zie ook hieronder).

2) Organisatie van de stemming

Deze elementen zijn in deze context misschien niet zo belangrijk, omdat er weinig of geen vraag is om ze te wijzigen. Toch is het nuttig te vermelden dat een aantal aspecten van de praktische organisatie van verkiezingen gevolgen kunnen hebben, in het bijzonder dan op de totale opkomst. Zo is de opkomst groter op een zondag dan op een weekday, is de opkomst lager in juni, september en december (omdat een groter deel van de bevolking dan met vakantie is) en is de opkomst hoger wanneer — zeker op weekdays — de stembureaus langer openblijven.

3) De techniek voor de stemopname en de telling

De manier waarop een stem wordt uitgebracht, kan vergaande gevolgen hebben. Dat hebben de recente Amerikaanse presidentsverkiezingen ten volle aangetoond. In België is vooral de vraag gerezen of het elektronisch stemmen gevolgen heeft voor het stemgedrag en voor de uitslag. Onderzoek terzake ⁽⁸⁾ heeft aangetoond dat die effecten miniem zijn. Het elektronisch stemmen heeft alvast geen zichtbare effecten op de resultaten per partij. De waargenomen verschillen tussen kantons waar er elektronisch en manueel werd gestemd, zijn alle te verklaren door de specifieke en verschillende aard van die kantons. In Vlaanderen heeft de invoering van het elektronisch stemmen geleid tot een lichte daling van de opkomst. In Brussel en in Wallonië was dat niet het geval. De invoering van het elektronisch stemmen leidt ook tot een eenmalige daling van het aantal blanco- en ongeldige stemmen. Dat is uiteraard het gevolg van het feit dat de optie « ongeldig » niet bestaat, en dat dus het per ongeluk of bewust ongeldig stemmen door de computer wordt vermeden. De invoering van het elektronisch stemmen heeft ten slotte duidelijke *lay-out*-effecten. Wanneer lange kandidatenlijsten in kolommen over het scherm

⁽⁸⁾ K. Deschouwer, J. Buelens en B. Heyndels, « De invoering van het elektronisch stemmen in 1995 en 1999. De impact op het stemgedrag en op de verkiezingsuitslag », VUB, Vakgroep Politieke Wetenschappen, 2000.

La législation électorale peut opter — comme en Belgique — pour l'obligation de se présenter au bureau de vote. Cet aspect de la législation a bel et bien des implications. Tout d'abord — c'est évident — elle a pour effet d'augmenter le nombre de personnes qui viennent voter. Toutefois, les pays où le vote n'est pas obligatoire peuvent également enregistrer un taux de participation très élevé. En effet, celui-ci ne dépend pas seulement de l'existence ou non d'une obligation de vote (voir également ci-dessous). Les conséquences d'une suppression de l'obligation de se présenter sont assez faciles à.

2) Organisation du scrutin

Dans le présent contexte, ces éléments ne sont peut-être pas très importants, parce qu'il n'y a pas ou guère de demande de les modifier. Cependant, il est utile de signaler qu'une série d'aspects de l'organisation pratique des élections peuvent avoir des conséquences, en particulier pour la participation totale. Ainsi la participation est-elle plus importante un dimanche qu'un jour de semaine, plus faible en juin, en septembre et en décembre (parce qu'une plus grande partie de la population est en vacances) et plus élevée — certainement pendant la semaine — si les bureaux de vote restent ouverts plus longtemps.

3) La technique de vote et de dépouillement

La manière dont un vote est exprimé peut avoir des conséquences considérables. Les récentes élections présidentielles aux États-Unis l'ont pleinement montré. En Belgique, on s'est surtout demandé si le vote électronique avait une incidence sur le comportement électoral et sur le résultat des élections. Une enquête en la matière ⁽⁸⁾ a montré que ces effets sont minimes. Le vote électronique n'a en tout cas pas d'effet visible sur le résultat des partis. Les différences qui ont été constatées entre les cantons où l'on a voté électroniquement et ceux où l'on a voté manuellement s'expliquent par la nature spécifique et variable de ces cantons. En Flandre, l'introduction du vote électronique a provoqué une légère baisse de la participation. Tel n'a pas été le cas à Bruxelles et en Wallonie. L'introduction du vote électronique provoque également une diminution ponctuelle du nombre des votes blancs et de votes nuls. C'est évidemment dû au fait que l'option « nul » n'existant pas, l'ordinateur évite que l'on vote accidentellement ou volontairement nul. Enfin, l'introduction du vote électronique a clairement des effets liés à la présentation. Si l'on divise de longues listes de candidats en colonnes à l'écran, les candidats figu-

⁽⁸⁾ K. Deschouwer, J. Buelens et B. Heyndels, *De invoering van het elektronisch stemmen in 1995 en 1999. De impact op het stemgedrag en op de verkiezingsuitslag*, VUB, Vakgroep Politieke Wetenschappen, 2000.

worden verdeeld, krijgen de kandidaten die bovenaan en onderaan de kolommen staan significant meer voorkeurstemmen. Dat geldt in het bijzonder voor de kandidaten die onderaan in een kolom staan.

4) De verdeling van de zetels over kieskringen

In een plurinominaal systeem moet aan elke kieskring een aantal zetels worden toegewezen. De meest gebruikelijke manier om dat te doen is de zetels proportioneel aan de kieskringen toe te wijzen in functie van het aantal inwoners. Een mogelijk alternatief is het aantal stemgerechtigden te hanteren. In België wordt voor het aantal inwoners geopteerd, waarbij er wordt van uitgegaan dat de verkozenen ook niet-stemgerechtigde inwoners van de kieskring (jongeren en vreemdelingen) vertegenwoordigen. De verdeling over de kieskringen wordt tienjaarlijks aangepast op basis van de resultaten van de volkstelling. Door het aantal zetels te baseren op het aantal inwoners en niet op het aantal kiezers, lijken zetels in kieskringen waar er meer vreemdelingen wonen « goedkoper ». Dit wil zeggen : minder kiezers — in absolute aantallen — zijn nodig om die zetels te veroveren.

Het is evenwel ook mogelijk om het aantal zetels per kieskring niet zo precies te laten afhangen van het aantal inwoners of kiezers. De verdeling van de Belgische zetels in het Europees Parlement tussen 1979 en 1994 (13 Nederlandstaligen en 10 Franstaligen) bijvoorbeeld week af van die regel, net als de toenmalige verdeling van de provinciale senatoren. De huidige verdeling 25/15 voor de Nederlandstalige en Franstalige rechtstreeks verkozen senatoren doet dat ook, net als de 10/10/1 verdeling voor de aanduiding van de gemeenschapssenatoren. Van de regel afwijken, betekent uiteraard dat sommige regio's oververtegenwoordigd worden, en andere ondervertegenwoordigd. In systemen waar zetels voor bepaalde bevolkingsgroepen worden gereserveerd, is dat vaak het geval. Ook voor de samenstelling van een verkozen tweede kamer in federale Staten, is het gebruikelijk om van de proportionaliteit af te wijken en kleinere deelstaten meer zetels te geven dat wat hen op basis van de bevolkingsaantallen toekomt (bijvoorbeeld 2 senatoren per staat in de USA, 2 senatoren per kanton (en 1 per half-kanton) in Zwitserland, 12 senatoren per provincie en 2 per territory in Australië).

3. Conclusie : kiessystemen, manipulatie en maakbaarheid

Zoals uit het bovenstaande mag blijken, is een kiesstelsel een multidimensioneel gegeven, waarin vele

rant au sommet et en bas des colonnes obtiennent nettement plus de voix de préférence, en particulier les candidats qui se trouvent en bas de colonne.

4) La répartition des sièges entre les circonscriptions électorales

Dans un système plurinominal, chaque circonscription électorale doit se voir attribuer un certain nombre de sièges. La façon la plus usuelle de procéder est d'attribuer les sièges aux circonscriptions électorales proportionnellement au nombre d'habitants. Une variante éventuelle consiste à utiliser le nombre des personnes disposant du droit de vote. En Belgique, on opte pour le nombre d'habitants, en partant du principe que les élus représentent également les habitants de la circonscription électorale qui ne disposent pas du droit de vote (les jeunes et les étrangers). La répartition entre les circonscriptions électorales est adaptée tous les dix ans en fonction des résultats du recensement. En subordonnant le nombre de sièges au nombre d'habitants et non pas au nombre d'électeurs, on *semble* rendre les sièges « plus légers en voix » dans les circonscriptions électorales où habitent un plus grand nombre d'étrangers, en ce sens qu'il faut moins d'électeurs — en chiffres absolus — pour conquérir les sièges.

Toutefois, il est possible également de ne pas faire dépendre aussi étroitement le nombre de sièges par circonscription électorale du nombre d'habitants ou d'électeurs. En ce qui concerne la répartition des sièges belges au Parlement européen entre 1979 et 1994 (13 néerlandophones et 10 francophones) et la répartition des sénateurs provinciaux de l'époque, par exemple, l'on a dérogé à cette règle. Il en est de même pour la répartition actuelle 25/15 entre les sénateurs néerlandophones et francophones élus directement, ainsi que pour la répartition 10/10/1 pour la désignation des sénateurs de communauté. Si l'on déroge à la règle, il est évident que certaines régions sont surreprésentées et d'autres sous-représentées. Dans les systèmes où des sièges sont réservés à certaines catégories de la population, c'est souvent le cas. Pour la composition d'une deuxième Chambre élue dans des États fédéraux, il est aussi d'usage de déroger à la règle de la proportionnalité et de donner aux petits États fédérés plus de sièges que ceux qui leur reviennent sur la base des chiffres de population (par exemple 2 sénateurs par État aux États-Unis, 2 sénateurs par canton (et 1 par demi-canton) en Suisse, 12 sénateurs par province et 2 par territoire en Australie).

3. Conclusion : systèmes électoraux, manipulation et faisabilité

Comme il ressort de ce qui précède, un système électoral est un élément multidimensionnel dans lequel de

kleine en grote aspecten kunnen variëren en worden gewijzigd. Vaak is de verwachte impact daarvan onzeker, variabel en sterk afhankelijk van de reële spreiding van de politieke voorkeuren van de kiezers. Die laatste zijn trouwens meer variabel dan het kiessysteem.

Twee grote aspecten van een kiessysteem zijn relatief makkelijk te manipuleren. Het eerste is de proportionaliteit. Wijzigingen in de grootte van de kieskringen en/of aan de formule voor de berekening van de zetelverdeling, evenals het invoeren van formele drempels, laten toe de vertaling van stemmen in zetels meer of minder van de perfecte proportionaliteit te laten afwijken.

De marge om te manoeuvreren is echter in de Belgische context vrij beperkt. Om te beginnen is het huidige stelsel zeer proportioneel. In de figuur hieronder, die betrekking heeft op de periode 1987-1999 ⁽⁹⁾, staan de resultaten per partij in procent van de stemmen en procent van de zetels. De afwijkingen zijn klein. De curve die de puntenwolk in figuur 1 volgt — een lange platte S — geeft aan hoe kleinere partijen maar licht ondervertegenwoordigd zijn, en de grotere licht oververtegenwoordigd. Het punt waarop de curve de lijn van de perfecte proportionaliteit snijdt, ligt rond de 8 %. Dat wil zeggen dat wie minder haalt, lichtjes ondervertegenwoordigd is, en wie meer haalt lichtjes oververtegenwoordigd. De mate waarin de grotere partijen oververtegenwoordigd worden, heeft ook te maken met de mate waarin vele kleine lijstjes zeer kleine fracties van het kiezerskorps aantrekken. Die stemmen gaan voor de zetelverdeling « verloren », en de zetels komen toe aan de grotere partijen. Dit verschijnsel komt meer voor in de Waalse kieskringen en vooral in Brussel, wat verklaart waarom PS en PRL-FDF altijd de partijen zijn die het sterkst oververtegenwoordigd zijn. Een andere reden voor de grotere afwijking van de proportionaliteit bij de grotere Franstalige partijen, zijn de kleinere kieskringen in Wallonië.

nombreux aspects mineurs ou même essentiels peuvent varier et être modifiés. Souvent, leur effet escompté est incertain, variable et fortement tributaire de la manière dont se répartissent les préférences politiques des électeurs. Du reste, les électeurs sont plus changeants que le système électoral.

Un système électoral présente deux aspects importants qui sont relativement faciles à manipuler. Le premier aspect concerne la proportionnalité. Des modifications de la taille des circonscriptions électorales et/ou de la formule de calcul utilisée en vue de la répartition des sièges, ainsi que l'introduction de seuils formels, permettent de s'écarter plus ou moins de la règle de la proportionnalité parfaite pour ce qui est de la traduction du nombre de voix en sièges.

Dans le contexte belge, la marge de manœuvre est toutefois assez limitée. Pour commencer, le système actuel est très proportionnel. Dans la figure ci-dessous, qui porte sur la période 1987-1999, ⁽⁹⁾ les résultats indiquent, par parti, le pourcentage des voix et le pourcentage des sièges. Les écarts sont minimes. La courbe qui suit le nuage de points dans la figure 1 — un long S aplati — indique dans quelle mesure les petits partis ne sont que légèrement sous-représentés et les grands légèrement surreprésentés. Le point d'intersection de la courbe et de la ligne de proportionnalité parfaite avoisine les 8 %. Cela signifie que celui qui obtient un score inférieur sera légèrement sous-représenté et celui qui dépasse ce score, légèrement surreprésenté. Le degré de surreprésentation des grands partis est également lié au degré d'attractivité de bon nombre de petites listes aux yeux de très petites fractions du corps électoral. Ces voix sont « perdues » pour la répartition des sièges en question et ceux-ci reviennent alors aux grands partis. Ce phénomène est plus fréquent dans les circonscriptions électorales wallonnes et, surtout, à Bruxelles, ce qui explique pourquoi le PS et le PRL-FDF sont toujours les partis le plus surreprésentés. Le fait que les circonscriptions électorales soient plus petites en Wallonie est une autre raison qui explique les plus grands écarts de la proportionnalité que l'on constate en ce qui concerne les grands partis francophones.

⁽⁹⁾ Voor 1987 en 1991 ging het om 212 zetels en een quorum van 0,67, voor 1995 en 1999 om 150 zetels en een quorum van 0,33. Elke verkiezing afzonderlijk geeft echter precies hetzelfde patroon te zien, zodat we ze alle vier in eenzelfde figuur kunnen samenvoegen. Dat betekent dus ook dat de hertekening van de kieskringen in 1995 en de verlaging van het quorum inderdaad een goede compensatie was voor de verlaging van het aantal zetels.

⁽⁹⁾ Pour 1987 et 1991, il s'agissait de 212 sièges et d'un quorum de 0,67 %, pour 1995 et 1999 de 150 sièges et d'un quorum de 0,33 %. Toutes les élections présentent cependant le même patron, de sorte que nous puissions les joindre dans une même figure. Cela implique également que la réforme des circonscriptions électorales de 1995 et la diminution du quorum constituaient effectivement une bonne compensation pour la réduction du nombre de sièges.

FIGUUR 1

Proportionaliteit van het Belgische kiessysteem 1987-1999

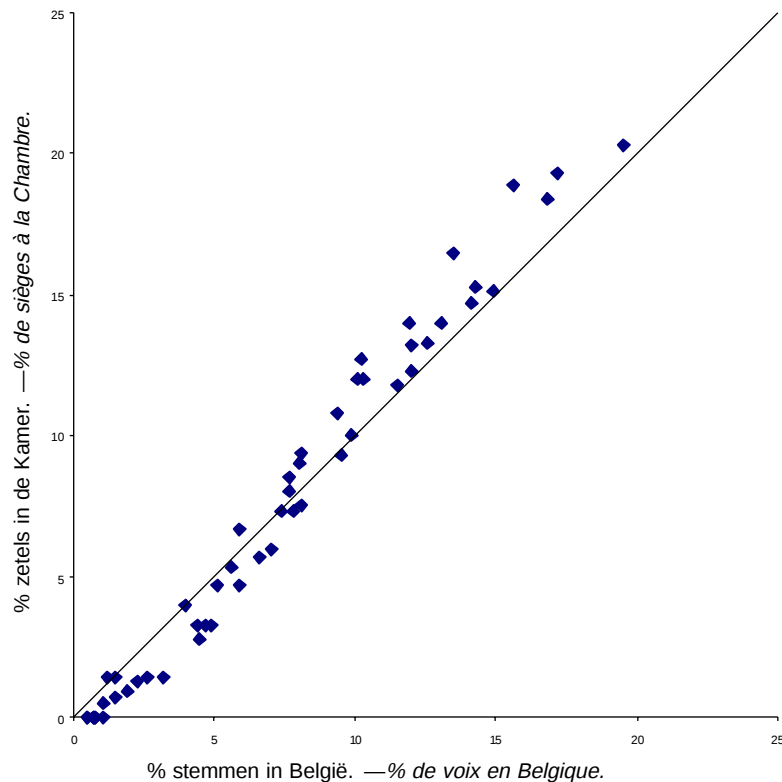


FIGURE 1

Proportionnalité du système électoral belge 1987-1999

Om de proportionaliteit nog te doen toenemen, is de marge dus zeer beperkt. Grotere kiesomschrijvingen en/of een formule met eenvoudige quota kunnen de curve nog iets verder afplatten, maar veel is hier niet mogelijk. De omgekeerde beweging is uiteraard wel mogelijk, al is ook daar de ruimte in de praktijk niet groot. Formele drempels moeten zeer hoog zijn om effectief kleinere partijen uit het parlementair landschap te kunnen houden (althans met de huidige verdeling van de stemmen). Kleinere kieskringen kunnen helpen, en uiteraard ook andere formules, zoals Imperiali, of een delerreeks die een zeer hoge kiesdeler oplevert. Een meerderheidssysteem, uninominaal of plurinominaal, is ook mogelijk, al vereist een uninominaal systeem de verdeling van het grondgebied in 150 kieskringen. Het effect daarvan zou — steeds met de huidige verdeling van de stemmen — een verdeling van de meeste zetels over VLD, CVP, PS en PRL opleveren. Partijen die in een beperkte regio sterk staan — zoals het Vlaams Blok — zouden in een meerderheidssysteem ook behoorlijk wat zetels kunnen behalen.

La marge dont on dispose pour encore améliorer la proportionnalité est donc très restreinte. De plus grandes circonscriptions électorales et/ou une formule de quotas simples pourraient permettre d'encore aplatir un peu plus la courbe, mais les possibilités sont réduites à cet égard. Le mouvement inverse est bien sûr possible, bien que, pratiquement, la marge de manœuvre en ce sens ne soit pas large non plus. Il faut des seuils formels très élevés pour pouvoir maintenir effectivement les petits partis hors du paysage parlementaire (du moins en application du système actuel de répartition des voix). De petites circonscriptions électorales peuvent faciliter les choses, ainsi, bien sûr, que d'autres formules, comme *Imperiali* ou une série de diviseurs donnant un diviseur électoral très élevé. Un système majoritaire, uninominal ou plurinominal, est également possible, mais un système uninominal requiert la division du territoire en 150 circonscriptions électorales. Il en résulterait — toujours en application du système actuel de répartition des voix — une répartition de la plupart des sièges entre le VLD, le CVP, le PS et le PRL. Les partis qui occupent une position de force dans une région limitée — comme *le Vlaams Blok* — pourraient également obtenir un nombre respectable de voix dans un système majoritaire.

B. Verschuivingen binnen de lijst zelf

Het is ook mogelijk om het kiessysteem te wijzigen op het stuk van de zeteltoewijzing binnen de lijst zelf. Het betreft met andere woorden de mate waarin de kiezer dan wel de partij beslist wie op een lijst verkozen wordt.

In dat verband gaan we ervan uit dat een proportionele regeling blijft bestaan. In een uninominale regeling beslist de partij in elk geval wie in een bepaalde kieskring kandidaat is, tenzij er *open primaries* worden gehouden (open voorverkiezingen), zoals in de Verenigde Staten.

In bepaalde omstandigheden is de kiezer absoluut niet bij machte om binnen de lijst een voorkeur aan te geven. In Frankrijk geldt voor de Europese verkiezingen de proportionele regeling; de kiezers stemmen bij die gelegenheid voor een lijst maar kunnen geen voorkeurstem uitbrengen. De volgorde op de lijst wordt dus bepaald door de partijen en de kiezer kan geen wijzigingen aanbrengen. Die volgorde bepaalt welke kandidaten Europees parlements lid worden.

Het huidige systeem in België is gemengd, in die zin dat zowel de door de partij vastgelegde lijstvolgorde als het aantal uitgebrachte voorkeurstemmen een rol spelen in de selectie van de verkozenen. In de praktijk leidt dat tot een sterke dominantie van de lijstvolgorde, maar dat is vooral een gevolg van de manier waarop de kiezers stemmen. Voor de Kamer bracht in 1999 40,2 % van de kiezers een lijststem uit, en in 1995 43,1 %. Dat aantal daalt al een hele tijd, maar wel zeer langzaam. Voor de Senaat worden er wat minder lijststemmen uitgebracht, omdat daar precies de meest prominente individuen van de diverse partijen op de lijst worden geplaatst. Het aantal lijststemmen voor de Senaat was 36,2 % in 1999 en 40,6 % in 1995. De kiezers die een voorkeurstem uitbrengen, doen dat verder ook massaal voor de lijsttrekkers, wat het mogelijke effect van voorkeurstemmen voor de andere kandidaten ook weer beperkt. Kiezers die een voorkeurstem uitbrengen, maken slechts in beperkte mate gebruik van de mogelijkheid om meer dan één voorkeurstem uit te brengen. Het gemiddeld aantal voorkeurstemmen op de bulletins met voorkeurstemmen was 1,63 voor de Kamer en 1,79 voor de Senaat. In 1995 was dat iets meer : respectievelijk 1,68 en 1,88.

Feit is ook dat de voorkeurstem naar gelang de politieke partij een ander gewicht heeft : het aspect voorkeurstem weegt zwaarder door bij de liberale en de christen-democratische partijen dan bij de socialistische of de groene partijen.

De wetgever heeft bepaald dat bij de diverse verkiezingen de overdracht van de lijststem voor de helft zou worden geneutraliseerd. Mocht die maatregel in 1999 van

B. Le changement à l'intérieur de la liste

Il est aussi possible de modifier le système électoral pour ce qui a trait à la dévolution des sièges à l'intérieur de la liste. En d'autres termes, cela concerne la mesure dans laquelle l'électeur ou le parti décide qui sera choisi sur une liste.

À ce propos, nous partons de la supposition qu'un système proportionnel subsiste. Dans un système uninominal, le parti décide de toute façon qui est le candidat pour une circonscription déterminée, à moins que l'on organise des *open primaries* (élections primaires ouvertes), comme aux États-Unis.

En certaines circonstances, le choix de l'électeur à l'intérieur de la liste est nul. En France, aux élections européennes qui se tiennent à la proportionnelle, les électeurs votent pour une liste mais n'ont pas la possibilité d'effectuer un choix préférentiel. L'ordre de la liste établi par les partis s'impose aux citoyens et détermine le personnel parlementaire dans l'Assemblée européenne.

Le système utilisé actuellement en Belgique est mixte, en ce sens que l'ordre des candidats figurant sur la liste dressée par le parti et le nombre de votes de préférence émis jouent un rôle dans la sélection des élus. Dans la pratique, il joue un rôle prépondérant, mais surtout en raison de la façon dont les électeurs votent. À l'occasion de l'élection de la Chambre de 1999, 40,2 % des électeurs ont émis un vote en tête de liste, contre 43,1 % en 1995. Ce pourcentage diminue depuis un certain temps déjà, mais très lentement. À l'occasion de l'élection du Sénat, moins d'électeurs émettent un vote en tête de liste, parce que c'est précisément sur les listes de candidats pour le Sénat que l'on place les personnalités les plus éminentes des divers partis. En 1999, 36,2 % d'électeurs ont émis un vote en tête de liste pour le Sénat et 40,6 % en 1995. Les électeurs qui émettent un vote de préférence continuent aussi de le faire massivement pour les têtes de liste, ce qui limite également l'effet possible des votes de préférence pour les autres candidats. Les électeurs qui émettent un vote de préférence ne font usage que de manière limitée de la possibilité d'émettre plus d'un vote de préférence. Le nombre moyen des votes de préférence sur les bulletins avec votes de préférence était de 1,63 pour la Chambre et de 1,79 pour le Sénat. En 1995, ces chiffres étaient un peu plus élevés : respectivement 1,68 et 1,88.

Soulignons que les formations politiques ne sont pas égales devant le vote préférentiel. Il a toujours été plus important parmi les partis libéraux et sociaux chrétiens que parmi les partis socialistes et verts.

Le législateur a décidé de pondérer de moitié l'effet dévolutif de la case de tête aux différents scrutins. Si cette mesure avait été d'application en 1999, quatre des

kracht zijn geweest, dan zou de zetel van 4 van de 150 leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en 4 van de 40 rechtstreeks verkozen senatoren zijn toegewezen aan een kandidaat die meer voorkeurstemmen had behaald. In de Kamer zouden in vergelijking met de huidige toestand 3 vrouwen meer zitting hebben; in de Senaat daarentegen zouden 2 vrouwen minder zitting hebben ⁽¹⁰⁾.

Voorts moet ook worden onderstreept dat bepaalde mechanismen identieke gevolgen kunnen hebben, of daarentegen totaal andere uitlopers hebben. Zo weegt de voorkeurstem meer door in kieskringen waar veel zetels toe te wijzen zijn. In België weegt de voorkeurstem fors door in de verkiezing voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (75 toe te wijzen zetels) of bij gemeenteraadsverkiezingen in de grote steden, veel meer dan bijvoorbeeld voor de verkiezingen voor de Kamer in het arrondissement Hoei-Borgworm (2 toe te wijzen zetels) of in de provincie Luxemburg (3 toe te wijzen zetels). In die laatste gevallen is de weerslag ervan statistisch haast onbestaande.

Zo het aantal toe te wijzen zetels gering is, is de mogelijkheid om binnen de lijst de volgorde te veranderen immers veel beperkter. Dat is misschien paradoxaal, want sommige auteurs gaan ervan uit dat de kloof tussen de verkozene en de kiezer veel kleiner is in kieskringen waar weinig zetels toe te wijzen zijn (zeker als de uninominale regeling geldt).

Het belang om meer gewicht te geven aan de voorkeurstem kan aanleiding geven tot debat.

De voorstanders van een zwaarder doorwegende voorkeurstem halen volgende voordelen aan :

- de kiezer krijgt meer invloed bij de keuze van wie parlamentslid wordt, waardoor tegelijk de impact van de politieke partijen bij die selectie afneemt;
- de band kiezer/verkozene verbetert;
- er komen meer vrouwelijke parlementsleden (zie tabel met projectieve voorstelling);
- de kiesverrichtingen krijgen meer belang, op een ogenblik waarop ter zake in Europa wat minder animo bestaat.

Wie een zwaarder doorwegende voorkeurstem minder ziet zitten, haalt volgende nadelen aan :

- de verkiezingen en de politiek worden een loutere personenkwestie, waarbij het ideeëndeбат in de verdrukking raakt. Die trend tot individualisering zou er met name toe leiden dat bekende personen (of die verondersteld worden bekend te zijn) zouden worden aangezocht om de lijsten te duwen;

150 membres de la Chambre des représentants et 4 des 40 sénateurs élus directement auraient dû céder leur siège à un candidat ayant obtenu un plus grand nombre de vote de préférence. À la Chambre, trois femmes de plus qu'actuellement auraient siégé. En revanche, au Sénat le nombre de femmes aurait été réduit de deux unités ⁽¹⁰⁾.

Par ailleurs, il importe de souligner que certains mécanismes peuvent converger dans leurs effets ou, au contraire, avoir des logiques contradictoires. Ainsi, le vote préférentiel est plus probant dans les circonscriptions à forte magnitude. En Belgique, le vote préférentiel a plus d'impact à l'élection régionale bruxelloise (magnitude : 75) ou dans les grandes villes aux élections communales que par exemple dans l'arrondissement de Huy-Waremme (magnitude : 2) ou dans la province de Luxembourg (magnitude : 3) à la Chambre où son effet est statistiquement proche de zéro.

En effet, si la magnitude est faible, la probabilité de modifier l'ordre de la liste est beaucoup moins forte. Cela peut paraître paradoxal car certains auteurs estiment que la relation élu/électeur est meilleure dans les circonscriptions à faible magnitude (*a fortiori* si elles sont uninominales).

L'intérêt de valoriser le vote de préférence est sujet à débat.

Pour les partisans d'un poids plus important du vote préférentiel, les avantages seraient les suivants :

- accroître l'influence de l'électeur dans le choix du personnel parlementaire et, corrélativement, diminuer le poids des partis politiques dans cette sélection;
- améliorer la relation électeurs/élus;
- faire entrer un plus grand nombre de femmes dans les enceintes parlementaires (voir tableau de projection);
- redonner de l'intérêt au processus électoral à un moment de relative désaffection en Europe.

Selons les personnes réservées sur l'importance accrue du vote préférentiel, les inconvénients seraient les suivants :

- individualiser la vie électorale et politique au détriment du débat d'idées. Cette individualisation conduirait notamment à la recherche de personnalités connues ou supposées telles pour pousser les listes;

⁽¹⁰⁾ Al deze cijfers komen uit J. Smits en B. Wauters, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999, Res Publica, 2000, n^{rs} 2-3, blz. 265-304.

⁽¹⁰⁾ Tous ces chiffres proviennent de J. Smits et B. Wauters, *Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999*, Res Publica, 2000, n^{rs} 2-3, pp. 265-304.

— de nieuwkomers krijgen het veel moeilijker om in de plaats te treden van de uittredende mandatarissen, die doorgaans bekender zijn;

— voor de politieke partijen wordt het moeilijker om hun politiek personeel te kiezen en er treden middelpuntvliedende krachten op aangezien de competitie niet alleen tussen de lijsten onderling, maar ook op de lijsten zelf zou losbarsten.

Projectieve voorstelling van de zeteltoewijziging over mannen en vrouwen op grond van de resultaten van 1999 mocht de overdracht van de lijststemmen volledig zijn opgeheven (exclusief kandidaten en opvolgers)

— rendre difficile l'accès aux nouveaux venus au profit des sortants, qui ont généralement un capital de notoriété plus important;

— diminuer la capacité des partis politiques de sélectionner leur personnel politique et y introduire des forces centrifuges dès lors que la compétition s'organiserait tout autant entre listes qu'à l'intérieur de la liste.

Projection de la répartition des sièges entre hommes et femmes sur la base des résultats de 1999 s'il y avait suppression totale de l'effet dévolutif de la case de tête (candidats et candidates suppléants non compris)

	PRL-FDF	Ecolo	PS	PSC	FN	VLD	CVP	VB	SP	Agalev	VU-ID	Totaal — Total
Brussel-Halle-Vilvoorde. — <i>Bruxelles-Hal-Vilvorde.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	4 1	2 1	2 0	0 1		2 1	2 1	2 0	1 0	0 1	0 1	15 7
Aalst-Oudenaarde. — <i>Alost-Audenarde.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						3 0	1 0	1 0	1 0			6 0
Gent-Eeklo. — <i>Gand-Eeclo.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						1 1	2 1	1 0	1 0	1 0	1 0	7 2
Sint-Niklaas-Dendermonde. — <i>Saint-Nicolas-Termonde.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						1 0	0 1	1 0	1 0	0 1	1 0	4 2
Antwerpen. — <i>Anvers.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						1 2	2 0	1 3	2 0	1 1	1 0	8 6
Mechelen-Turnhout. — <i>Malines-Turnhout.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						2 0	3 0	2 0	1 0	1 0	0 1	9 1
Brugge. — <i>Bruges.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						1 0	1 0		1 1			3 1
Kortrijk-Roeselare-Tielt. — <i>Courtrai-Roulers-Tielt.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						1 0	2 1	1 0	1 0	0 1	1 0	6 2
Oostende-Veurne. — <i>Ostende-Furnes.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						2 0	1 0	1 0	1 0			5 0

	PRL-FDF	Ecolo	PS	PSC	FN	VLD	CVP	VB	SP	Agalev	VU-ID	Totaal — Total
Leuven. — <i>Louvain.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						2 0	1 0	1 0	1 0	0 1	1 0	6 1
Hasselt-Tongeren- M a a s e i k . — <i>Hasselt-Tongres-</i> <i>Maaseik.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes						2 1	2 1	1 0	2 0	1 0	0 1	8 3
Aarlen-Marche- Bastenaken. — <i>Arlon-Marche-</i> <i>Bastogne.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 0		1 0	1 0								3 0
Namen-Dinant- Philippeville. — <i>Namur-Dinant-</i> <i>Philippeville.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 1	0 1	2 0	1 0								4 2
Nijvel. — <i>Nivelles.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 1	0 1	1 0	1 0								3 2
Charleroi-Thuin. — <i>Charleroi-Thuin.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	2 0	1 1	3 0	1 0	1 0							8 1
Bergen-Zinnik. — <i>Mons-Soignies.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 0	1 0	2 1	1 0								5 1
Doornik-Aat-Moes- kroen. — <i>Tournai-</i> <i>Ath-Mouscron.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 0		2 0	1 0								4 0
Luik. — <i>Liège.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	2 1	1 1	2 1	1 0								6 3
Hoei-Borgworm. — <i>Huy-Waremme.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes			1 0	1 0								2 0
Verviers. — <i>Verviers.</i> Mannen/Hommes Vrouwen/Femmes	1 0	0 1	1 0	1 0								3 1
	18	11	19	10	1	23	22	15	14	9	8	150

Verhouding mannen-vrouwen in die werkhypothese :

	Aantal	Percentage
Mannen	115	76,67
Vrouwen	35	23,33

Proportion hommes-femmes dans cette hypothèse :

	Nombre	Pourcentage
Hommes	115	76,67
Femmes	35	23,33

III. — OPKOMSTPLICHT**A. Politiek-sociologische aspecten****1. Inleiding**

Over de vraag over de wenselijkheid van enerzijds het vrij laten om al of niet te gaan stemmen en anderzijds het behouden van de opkomstplicht bij wetgevende verkiezingen, bestaan niet alleen tussen de burgers en de politici grote meningsverschillen, maar ook tussen de wetenschappelijke waarnemers. Het is daarom onmogelijk om vanuit wetenschappelijke invalshoek het « ware » antwoord op die vraag te geven. Het enige wat wetenschappelijke waarnemers kunnen doen, is het zakelijk voorstellen van onbetwistbare feiten, het presenteren van alle zinnige argumenten van voor- en tegenstanders, en het corrigeren van onjuiste feitelijke informatie in sommige argumenten. Ze kunnen ook wel hun eigen standpunt geven, maar dit kan geenszins het statuut hebben van een decisief antwoord. Het kan hoogstens dienstbaar zijn in de opinievorming van de verantwoordelijken die een beslissing moeten nemen.

We zullen dit gedeelte over de opkomstplicht of de vrijheid van al of niet gaan stemmen, beginnen met een overzicht van de evolutie van de deelname aan wetgevende verkiezingen in de ons omringende landen en in België, dat een opkomstplicht kent. We zullen er enkele beschouwingen uit recente wetenschappelijke studies aan vastknopen. Vervolgens zullen we de voornaamste argumenten van voor- en tegenstanders onder wetenschappers in binnen- en buitenland onderzoeken. Daarna wordt aan de hand van beschikbare empirische gegevens over de intentie om al of niet te gaan stemmen in België nagegaan in hoever de argumenten en bevindingen van bestaand onderzoek opgaan voor België en zullen we nagaan of we tot bijkomende inzichten kunnen komen. We eindigen met een aantal besluiten.

2. Evolutie van de deelname aan wetgevende verkiezingen in West-Europa

De voornaamste cijfergegevens in verband met de evolutie in de tijd van de deelname aan wettelijke verkiezingen voor de meeste landen van de wereld, worden verzameld door het « *International Institute for Democracy and Electoral*

III. — LE VOTE OBLIGATOIRE**A. Aspects socio-politiques****1. Introduction**

Sur la question de savoir s'il est indiqué de laisser la liberté de participer ou non au scrutin ou de maintenir l'obligation de prendre part au scrutin à l'occasion des élections législatives, les avis sont partagés, non seulement entre citoyens et responsables politiques, mais également entre observateurs scientifiques. Il est donc impossible, d'un point de vue scientifique, de donner la « véritable » réponse à cette question. Tout ce que les observateurs scientifiques peuvent faire est de présenter de manière pragmatique des faits incontestables, de développer tous les arguments sensés des partisans et des opposants et de corriger les informations de fait inexactes qui sont avancées dans certaines argumentations. Ils peuvent, certes, donner leur propre point de vue, mais celui-ci ne peut aucunement avoir le statut d'une réponse définitive. Il peut, tout au plus, aider les responsables qui doivent prendre une décision à se faire une opinion.

Nous commencerons cette section, consacrée à la question du caractère obligatoire ou non du vote, par un aperçu de l'évolution de la participation aux élections législatives dans les pays qui nous entourent et en Belgique, où existe l'obligation de vote. Nous y rattacherons quelques considérations empruntées à des études scientifiques récentes. Nous examinerons ensuite les principaux arguments des partisans et des adversaires parmi les scientifiques belges et étrangers. On abordera alors, sur la base des données empiriques dont on dispose en Belgique relativement aux intentions de se présenter ou non au scrutin, la question de savoir si les arguments et constatations des recherches déjà effectuées sont transposables à la Belgique, et nous verrons si d'autres enseignements peuvent s'en dégager. Nous terminerons par quelques conclusions.

2. Évolution de la participation aux élections législatives en Europe Occidentale

Les principales données chiffrées relatives à l'évolution dans le temps de la participation aux élections législatives dans la plupart des pays du monde, sont recueillies par « *l'International Institute for Democracy and Electoral*

Assistance » (IDEA), en zijn gemakkelijk toegankelijk op de website van dit instituut ⁽¹⁾. We beperken ons hier uitsluitend tot de deelname aan wetgevende verkiezingen ⁽²⁾.

Uit het overzicht van de voornaamste bevindingen van dit langlopend project kan men het volgende besluiten met betrekking tot de deelname aan wetgevende verkiezingen ⁽³⁾ :

(1) Een hoge opkomst is niet alleen een eigenschap van de Westerse democratieën want in de top tien inzake deelname staan sinds de jaren negentig slechts drie Westerse Europese democratieën.

(2) De deelname aan verkiezingen steeg gestaag tussen 1945 en 1990 van 61 % gemiddeld tot 68 %, maar na 1990 is er een terugval waarneembaar naar gemiddeld 64 % over de ganse wereld ⁽⁴⁾.

(3) Over gans de wereld lijkt de opkomst te evolueren naar tussen de helft en drie kwart van de populatie die de stemgerechtigde leeftijd bereikt hebben. Het aandeel op de stemgerechtigde bevolking is een beetje belangrijker vermits dan alleen rekening wordt gehouden met een deel van de inwoners die toegelaten zijn tot de verkiezingen.

(4) Sinds 1945 vertoont West-Europa gemiddeld de hoogste gemiddelde opkomst van 77 % over alle jaren en landen, maar er is een trend naar beneden (zie verder in tabel 1).

(5) Voor de periode na 1995 is de deelname aan de verkiezingen in de gevestigde democratieën gemiddeld 73 %, wat contrasteert met een gemiddelde van 58 % in de andere landen, maar beide lijken naar elkaar toe te groeien.

⁽¹⁾ Zie hiervoor : http://www.idea.int/voter_turnout/index.html.

⁽²⁾ De verkiezingen op andere niveaus worden niet behandeld. De resultaten zijn te uiteenlopend. Zo vindt men bij presidentsverkiezingen tijdens de laatste decennia vaak een hogere opkomst (Frankrijk, Finland) maar soms ook een lagere (Ierland, Portugal), maar dit kan verschillend zijn van vroegere periodes. Bij verkiezingen voor het Europees Parlement ligt de opkomst in elk land lager.

⁽³⁾ Dit onderdeel is gebaseerd op de gegevens van het Internationaal IDEA project waaraan wetenschappelijke onderzoekers hun medewerking verlenen. Deze gegevens werden aangevuld met gegevens uit het onderzoeksrapport dat door CWAM Aarts werd uitgevoerd in opdracht van het *Nederlands Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*. Zie hiervoor CWAM Aarts, *Opkomst bij verkiezingen*, Universiteit van Twente, 1999 (contact : c.w.a.m.aarts@bsk.utwente.nl).

⁽⁴⁾ Voor een grondige studie hiervan zie : A. Lijphart, « *Unequal Participation : Democracy's unresolved Dilemma*. Presidential Address, American Political Science Association, 1996 », *American Political Science Review*, 1997, vol. 91 (1), blz. 5-6; zie ook : R. Topf, « *Electoral Participation* », in H.D. Klingemann en D. Fuchs (Eds.), *Citizens and the State. Vol. 1 of Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, 1995, blz. 25-51.

Assistance » (IDEA), et sont aisément accessibles sur le site internet de cet institut ⁽¹⁾. Nous nous limitons en l'occurrence exclusivement à la participation aux élections législatives ⁽²⁾.

Un aperçu des principales constatations faites à l'occasion de ce projet à long terme permet de dégager les conclusions suivantes en ce qui concerne la participation aux élections législatives ⁽³⁾ :

(1) Une large participation au scrutin n'est pas uniquement une caractéristique des démocraties occidentales, car depuis les années nonante trois démocraties d'Europe Occidentale seulement sont parmi les dix pays comptant la participation la plus considérable.

(2) La participation au scrutin a été en augmentation constante entre 1945 et 1990, en passant de 61 % en moyenne à 68 %, mais après 1990 l'on constate dans le monde entier une tendance vers une moindre participation, se situant autour de 64 % ⁽⁴⁾.

(3) Dans le monde entier, la participation au scrutin semble évoluer vers un chiffre se situant entre la moitié et les trois quarts de la population ayant atteint l'âge de l'électorat. Calculée sur la population ayant le droit de vote, cette part est un peu plus importante, dès lors qu'il n'est tenu compte à ce moment que d'une partie des habitants qui sont admis au vote.

(4) Depuis 1945, en moyenne pour toutes les années et tous les pays, l'Europe compte la participation moyenne la plus élevée, de l'ordre de 77 %, mais il existe une tendance à la baisse (voir le tableau 1, ci-après).

(5) Pour la période postérieure à 1995, la participation au scrutin dans les démocraties traditionnelles s'élève en moyenne à 73 %, ce qui contraste avec une moyenne de 58 % dans les autres pays; toutefois, les deux tendances semblent se rapprocher.

⁽¹⁾ Voir à ce sujet : http://www.idea.int/voter_turnout/index.html

⁽²⁾ Les élections organisées à d'autres niveaux ne sont pas traitées, les résultats étant trop disparates. C'est ainsi que la participation aux élections présidentielles organisées au cours de la dernière décennie a souvent été plus élevée (France, Finlande), mais parfois aussi plus faible (Irlande, Portugal); elle peut cependant varier par rapport à des périodes antérieures. La participation à l'élection du Parlement européen est plus faible dans chaque pays.

⁽³⁾ La présente section se fonde sur les données du projet international IDEA auquel collaborent des chercheurs scientifiques. Ces données ont été complétées par des données du rapport de l'enquête effectuée par CWAM Aarts par ordre du *Nederlands Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving*. Voir à ce sujet CWAM Aarts, *Opkomst bij verkiezingen*, Universiteit de Twente, 1999 (contact : c.w.a.ni.aarts@bsk.utwente.nl).

⁽⁴⁾ Pour une étude approfondie, voir : A. Lijphart, « *Unequal Participation : Democracy's unresolved Dilemma*. Presidential Address, American Political Science Association, 1996 », *American Political Science Review*, 1997, vol. 91 (1), pp. 5-6; voir également : R. Topf, « *Electoral Participation* », dans H.D. Klingemann en D. Fuchs (Eds.), *Citizens and the State. Vol. 1 of Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 25-51.

(6) Op niveau van de landen is er geen statistisch significant verband tussen alfabetisme en opkomst bij verkiezingen, al dient men te besluiten dat gemiddeld genomen de zeer geletterde landen een iets hoger niveau van opkomst vertonen. Enkele landen met veel analphabetisme vertonen nochtans ook hoge cijfers.

België is één van de weinige landen waar momenteel een opkomstplicht geldt. Meerdere Staten hebben ooit wel een opkomstplicht gekend maar deze in de loop der jaren afgeschaft. Wat Europa betreft, bestaat de opkomstplicht naast België ook nog in Griekenland, Luxemburg, in sommige Oostenrijkse Länder en in een aantal Zwitserse kantons.

De opkomst bij verkiezingen is afhankelijk van het al of niet bestaan van een opkomstplicht, en van het kiesstelsel. In de Staten waar één of andere vorm van opkomstplicht geldt, ligt dit gemiddelde vanzelfsprekend hoger dan in Staten waar deze verplichting niet geldt. Als we het percentage uitgebrachte stemmen op het totaal van de bevolking van kiesgerechtigde leeftijd beschouwen, dan ligt dit volgens een studie van 171 Staten gemiddeld rond 69 % in de Staten waar één of andere vorm van verplichting bestaat ⁽⁵⁾ (N = 24) en rond 63 % waar deze niet bestaat (N = 147). Dit verschil is tegen de verwachting in zo gering omdat hier niet het aantal geregistreerde kiesgerechtigden in de noemer staat maar wel alle inwoners van kiesgerechtigde leeftijd (de niet kiesgerechtigde bevolking van deze leeftijd is dus meegeteld) ⁽⁶⁾. Indien men uitsluitend de kiesgerechtigde bevolking zou nemen, dan zijn de verschillen groter. In landen waar de opkomstplicht werd afgeschaft daalde de opkomst stelselmatig ⁽⁷⁾.

Ook het kiesstelsel speelt een rol. De deelname aan verkiezingen is bij nationale verkiezingen gemiddeld het hoogst in de diverse systemen met proportionele vertegenwoordiging (N = 63), ze lijkt gemiddeld iets lager in Staten met een semi-proportioneel systeem (N = 21), en is gemiddeld het laagst in Staten met een meerderheids-systeem (N = 66) ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ In sommige Staten geldt de verplichting tot een bepaalde leeftijd. Er zijn ook verschillen in de mate van sactivering bij afwezigheid.

⁽⁶⁾ IDEA, *Voter Turnout : a Global Survey*, 2001, blz. 2.

⁽⁷⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, « Afschaffing van de kiesplicht : een simulatie », *Samenleving en Politiek*, 1997, vol. 4, blz. 5.

⁽⁸⁾ IDEA, *ibidem*, 2001, blz. 1-2; A. Reynolds, B. Reilly, e.a., *The International Handbook of Electoral System Design*, IDEA, Stockholm, 1997, blz. 18-20.

(6) Au niveau des pays, il n'existe aucune relation statistique significative entre l'alphabétisation et la participation au scrutin, même s'il convient de conclure qu'en moyenne les pays à fort taux d'alphabétisation accusent un taux de participation quelque peu plus élevé. Toutefois, quelques pays comptant de nombreux analphabètes présentent, eux aussi, des chiffres élevés.

La Belgique est l'un des rares pays où l'obligation de vote existe à l'heure actuelle. Il est vrai que plusieurs États ont connu jadis une obligation de vote, mais celle-ci a été abrogée au fil des années. En ce qui concerne l'Europe, l'obligation de vote existe encore en Grèce, au Luxembourg et en Belgique, ainsi que dans plusieurs Länder en Autriche et dans quelques cantons suisses.

La participation au scrutin est tributaire de l'existence éventuelle de l'obligation de vote et du système électoral. Dans les États où il existe une forme ou une autre d'obligation de vote, cette participation est forcément supérieure à celle des États où une telle obligation n'existe pas. Si l'on prend en considération le pourcentage des votes émis sur le total de la population ayant atteint l'âge de l'électorat, il se situe en moyenne, selon une étude de 171 États, autour de 69 % dans les États où il existe une forme quelconque d'obligation ⁽⁵⁾ (N = 24) et autour de 63 % en l'absence d'une telle obligation (N = 147). À l'encontre de ce que l'on attendait, cette différence est tellement minime parce que, dans le cas présent, ce n'est pas le nombre de personnes disposant de la qualité d'électeur qui est mentionné dans le dénominateur, mais celui de tous les habitants ayant atteint l'âge de l'électorat (y compris donc la population ne disposant pas du droit de vote) ⁽⁶⁾. Si l'on prenait en considération exclusivement la population disposant du droit de vote, les différences seraient plus fortes. Dans les pays où l'obligation de vote a été abolie, la participation au scrutin a baissé de manière systématique ⁽⁷⁾.

De même, le système électoral joue un rôle. En moyenne, la participation au scrutin est la plus élevée dans les différents systèmes à représentation proportionnelle pour les élections nationales (N = 63), elle paraît être, en moyenne, quelque peu inférieure dans les États disposant d'un système semi-proportionnel (N = 21), et elle est la moins élevée en moyenne dans les États à système majoritaire (N = 66) ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Dans certains États l'obligation existe jusqu'à un âge déterminé. Il existe également des différences dans le taux de la sanction en cas d'absence.

⁽⁶⁾ IDEA, *Voter Turnout : a Global Survey*, 2001, p. 2.

⁽⁷⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, « Afschaffing van de kiesplicht : een simulatie », *Samenleving en Politiek*, 1997, p. 5.

⁽⁸⁾ IDEA, *ibidem*, 2001, pp. 1-2; A. Reynolds, B. Reilly, e.a., *The International Handbook of Electoral System Design*, IDEA, Stockholm 1997, pp. 18-20.

Tabel 1 toont de evolutie in de Westerse democratieën voor een aantal vergelijkbare periodes waarin in elk land minstens één parlamentsverkiezing plaats had, te beginnen met de eerste verkiezing na 1944 tot de meest recente. In de tabel zijn de percentages deelnemers opgenomen ten opzichte van het aantal geregistreerde stemgerechtigden. We zullen ook even ingaan op het aantal ongeldige stemmen dat doorgaans hoger is ingeval er een opkomstplicht van toepassing is.

Le tableau 1 montre l'évolution dans les démocraties occidentales pour un nombre de périodes comparables au cours desquelles des élections législatives ont eu lieu au moins une fois dans chaque pays, à commencer par les élections immédiatement postérieures à 1944 jusqu'aux plus récentes. Le tableau mentionne les pourcentages des participants par rapport au nombre de personnes disposant du droit de vote. Nous nous arrêterons également au nombre de votes nuls, qui est généralement supérieur en présence d'une obligation de vote.

TABEL 1

Procentuele evolutie van de deelname aan wetgevende verkiezingen na 1944 in een aantal West-Europese democratieën ⁽⁹⁾

TABLEAU 1

Évolution exprimée en pourcentages de la participation aux élections législatives dans un nombre de démocraties d'Europe Occidentale (par périodes quinquennales) ⁽⁹⁾

Jaar Année	BEL BEL	NED PB	FRA FRA	DU AL	UK GB	IER IRL	IT IT	SPA ESP	PO PO	DEN DAN	ZWE SUE	NOR NOR	FIN FIN	ZW SUI	OOS AUT	GRIE GRE
1945			79,8		72,6					86,3		76,4	74,9		94,3	
1946	90,3	93,1	81,9				89,1									
1947										85,8				71,7		
1948		93,7				74,2	92,2				82,7		78,2		96,8	
1949	94,4			78,5								82,0				
1950	92,6				83,6					81,9						
1951			80,2		81,9	75,3							74,6	69,8		77,2
1952		95,0		86,0			93,9				79,1				95,8	75,4
1953										80,8		79,3				
1954	93,2					76,4				80,6			79,9			
1955					76,8									68,7		
1956		95,5	82,7								79,6				96,0	75,0
1957				87,8		71,3						78,3				
1958	93,6		77,2				93,7				77,4		75,0			75,5
1959		95,6			78,7									68,5	94,2	
1960										85,8	85,9	79,1				
1961	92,3			87,7		70,6									93,8	81,9
1962			68,7										85,1			
1963		95,1					92,9			85,5	83,9			64,5		83,0
1964				86,8	77,2											81,7
1965	91,6				76,0	75,1				88,6		85,4			93,8	
1966													84,9			
1967		94,9	81,1							89,3	89,3			63,8		
1968	90,0		79,9				92,8									
1969						76,9						83,8				
1970					72,2						88,3		82,2		91,8	
1971	91,5	79,1		91,1						87,2				56,4		
1972		83,5					93,2								92,4	
1973			81,3			76,6				88,7	90,8	80,2				
1974	90,3				78,9											79,6
1975									91,7	88,2			73,8	52,4	92,9	
1976				90,7			93,4		83,3		91,8					
1977	95,1	88,0				76,3		77,0		88,0		82,9				81,1
1978	94,9		71,6													
1979					76,0		90,4	68,1	87,5	89,9	90,7		75,3	48,1	92,2	
1980			70,9	88,6												
1981	94,6	87,0				76,2				87,8			82,0			81,5
1982		81,0				73,8		79,8			91,4					
1983				89,1			89,0		78,6				75,7	48,9	92,6	
1984										88,4						
1985	93,6								75,4		89,9	84,0				83,8
1986		85,8	78,5												90,5	
1987	93,4			84,3	75,4	73,3	88,9	70,4	72,6	86,7			72,1	47,5		
1988			66,2							84,0	86,0					

⁽⁹⁾ Voor een globaal beeld, zie R. Topf, *op.cit.*, 1995, blz. 41.

⁽⁹⁾ Pour une représentation globale, voir R. Topf, *op. cit.*, 1995, p. 41.

Jaar Année	BEL BEL	NED PB	FRA FRA	DU AL	UK GB	IER IRL	IT IT	SPA ESP	PO PO	DEN DAN	ZWE SUE	NOR NOR	FIN FIN	ZW SUI	OOS AUT	GRIE GRE
1989		80,3				68,5		70,0				83,2				84,5
1989																84,3
1990									68,2	82,8	86,7			46,0	86,1	
1991																
1992					77,8	68,5	87,4									
1993			68,9				86,1	77,0		84,3	88,1	75,8				83,0
1994		78,7		79,0											82,5	
1995	91,1								66,3				68,6	42,2	86,0	
1996			68,0				82,9	78,1								76,3
1997					71,5	66,1						78,0				
1998		73,2		83,0						85,9	81,4					
1999	90,6								61,0				65,3	43,2	80,4	
2000								68,7								75,0

* In België is de toename van stemmen tussen 1974 en 1977 toe te schrijven aan een betere registratie ⁽¹⁰⁾.

** 1997 in UK alleen geldige stemmen.

Zoals reeds werd aangehaald, is de deelname in vergelijking met de jaren veertig tot tachtig in vrijwel alle West-Europese democratieën afgenomen in de jaren negentig. Dit geldt ook voor het Groothertogdom Luxemburg dat niet in de tabel is opgenomen (91,9 % in 1948 en 86,5 % in 1999). In België waar de opkomstplicht geldt, ligt de deelname op het totaal van de ingeschreven kiezers nog boven 90 %, ook al worden geen voelbare sancties verbonden aan het niet deelnemen. Het percentage ongeldige stemmen is er echter groter dan in de andere democratieën, met name gemiddeld rond 5,3 % in de jaren veertig en vijftig, en rond 7 % in de jaren negentig ⁽¹¹⁾. In de meeste andere landen ligt dit percentage ongeldige stemmen veel lager, met name rond 1 % of minder.

Er zijn toch enkele tendensen waarneembaar in het percentage ongeldige stemmen. In Frankrijk lijkt het percentage ongeldige stemmen wat toe te nemen en situeert het zich in de jaren negentig rond 5 %. In Italië is de deelname nog relatief hoog maar is er een toenemend aantal ongeldige stemmen van méér dan 5 % in het begin van de jaren negentig tot 7,8 % bij de verkiezingen van 1996. In Luxemburg is het percentage ongeldige stemmen ook gestegen tot 6,5 %. Zwitserland kent een bijzonder lage opkomst van amper 43,2 % bij de meest recente parlementsverkiezingen, maar om dit te beoordelen moet men rekening houden met de sterke traditie

* En Belgique, l'augmentation des suffrages entre 1974 et 1977 est due à un meilleur enregistrement ⁽¹⁰⁾.

** 1997 en GB les votes valables uniquement.

Ainsi qu'il a déjà été signalé, dans pratiquement toutes les démocraties d'Europe Occidentale, la participation a diminué au cours des années nonante par rapport aux années quarante à quatre-vingt (91,9 % en 1948 et 86,5 % en 1999). En Belgique, où la participation au scrutin est obligatoire, la participation sur le nombre total des électeurs inscrits reste supérieur à 90 %, même si aucune sanction appréciable ne frappe la non-participation. Toutefois, le nombre de votes nuls est supérieur à celui des autres démocraties et se situe en moyenne autour de 5,3 % au cours des années quarante et cinquante, et autour de 7 % au cours des années nonante ⁽¹¹⁾. Dans la plupart des autres pays, ce pourcentage des votes nuls est nettement moins élevé, et se situe autour d'un pour cent, ou moins encore.

Quelques tendances se dégagent néanmoins du pourcentage des votes nuls. En France, le pourcentage des votes nuls semble être en légère progression, pour se situer autour de 5 % au cours des années nonante. En Italie, la participation est relativement élevée, mais il existe en outre un nombre croissant de votes nuls, supérieur à 5 % au début des années nonante et de 7,8 % lors des élections de 1996. Au Luxembourg, le pourcentage des votes nuls a également atteint les 6,5 %. La Suisse a connu une participation particulièrement faible, d'à peine 43,2 %, lors des élections législatives les plus récentes, mais pour apprécier ce taux il faut prendre en considération la tradition puissante de la

⁽¹⁰⁾ J. Ackaert, L. De Winter, A-M. Aish en A. Frogner, « L'Abstentionnisme électoral et vote blanc et nul en Belgique », *Res publica*, vol. XXXIV (2), blz. 210-211.

⁽¹¹⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, *ibidem*, 1997, blz. 5; J. Ackaert en L. De Winter, *Electoral Absenteeism and Potential Absenteeism in Belgium. Paper presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 29 – September 1, 1996*.

⁽¹⁰⁾ J. Ackaert, L. De Winter, A-M. Aish et A. Frogner, « L'Abstentionnisme électoral et vote blanc et nul en Belgique », *Res publica*, vol. XXXIV (2), pp. 210-211.

⁽¹¹⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, *ibidem*, 1997, p. 5; J. Ackaert et L. De Winter, *Electoral Absenteeism and Potential Absenteeism in Belgium. Paper presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 29 – September 1, 1996*.

van directe democratie in Zwitserland ⁽¹²⁾. In Nederland is de opkomst met vijftien procentpunten gedaald na de afschaffing van de opkomstplicht (van 94,9 % naar 80 % in 1972), maar nadien is dit opnieuw toegenomen tot boven 85 % om sinds 1989 opnieuw te gaan dalen ⁽¹³⁾.

3. Beschouwingen hierover in recente wetenschappelijke studies

Bovenstaande evolutie naar afnemende deelname aan wetgevende verkiezingen, vooral indien dit wordt berekend op het totaal aantal inwoners van stemgerechtigde leeftijd, heeft de bekende politoloog Arend Lijphart ertoe bewogen om er zijn « *presidential adress* » voor de *American Political Science Association* aan te wijden ⁽¹⁴⁾. Lijphart bekijkt het niet deelnemen aan verkiezingen vanuit het oogpunt van de ongelijke participatie van de sociale klassen en statusgroepen. Daardoor zou een sociale klasse bias optreden. Daarover zijn de meeste onderzoekers het eens ⁽¹⁵⁾. De vertekening is weliswaar kleiner in de Europese democratieën dan in de V.S. maar ze is bestaande volgens de meeste onderzoekers. Dit werd aangetoond in een groot aantal landen, zoals bijvoorbeeld in Nederland na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 ⁽¹⁶⁾. De vertekening heeft niet alleen betrekking op de samenstelling van het feitelijk kiezerskorps naar genoten onderwijsniveau (vergeleken met de kiesgerechtigde bevolking), maar samenhangend daarmee ook op de samenstelling van de effectief kiezende bevolking qua sociale status en beroepsuitoefening ⁽¹⁷⁾. Volgens Lijphart en andere politologen zou de dalende opkomst

démocratie directe en Suisse ⁽¹²⁾. Aux Pays-Bas, la participation a baissé de quinze pour cent à la suite de la suppression de l'obligation de vote (en passant de 94,9 % à 80 % en 1972), mais elle est remontée ensuite au-dessus de 85 %, pour baisser à nouveau depuis 1989 ⁽¹³⁾.

3. Considérations relatives à l'obligation de vote dans des études scientifiques récentes

L'évolution décrite ci-dessus, qui tend à une participation décroissante aux élections législatives, surtout si le taux est calculé sur le nombre total d'habitants ayant atteint l'âge de l'électorat, a incité le célèbre politologue Arend Lijphart à y consacrer son « *presidential adress* » devant l'*American Political Science Association* ⁽¹⁴⁾. Lijphart situe la non-participation aux élections dans le cadre de la participation inégale des classes sociales et des catégories sociales. Cette participation inégale produirait ainsi un effet de distorsion. La plupart des chercheurs sont d'accord sur ce point ⁽¹⁵⁾. Il est vrai que l'altération est moindre dans les démocraties européennes qu'aux EU, mais selon la plupart des enquêteurs elle est effectivement présente. La démonstration en a été faite dans un grand nombre de pays, comme par exemple aux Pays-Bas, à la suite de la suppression de l'obligation de vote en 1970 ⁽¹⁶⁾. L'altération porte non seulement sur la composition du corps électoral effectif, mais aussi sur le niveau d'instruction (comparé avec la population disposant du droit de vote), et encore, par connexité, avec la composition de la population qui vote effectivement, au point de vue de la catégorie sociale et de la profession exercée ⁽¹⁷⁾. Selon Lijphart

⁽¹²⁾ A. Lijphart, « *Unequal Participation : Democracy's unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996* ». *American Political Science Review*, 1997, vol. 91 (1), blz. 3. Dat de deelname aan wetgevende verkiezingen zou afnemen indien er een directe democratie bestaat, is nochtans geen vanzelfsprekendheid. In de Staten van de VS werd onderzocht of referenda tussen opeenvolgende presidentsverkiezingen de opkomst bij deze verkiezingen positief beïnvloeden. De resultaten lopen uiteen. Een aantal onderzoekers vindt geen effect, maar in een recente studie die de methode van de anderen in vraag stelt, lijkt er in beperkte mate een positief effect te zijn. Dit zou toegeschreven worden aan de verhoging van de politieke aandacht als gevolg van de media-campagnes. Zie : M.A. Smith, *Ballot Initiatives, Voter Interest, and Turnout. Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the Western Political Science Association, Seattle, W.A., 25-27 maart 1999*.

⁽¹³⁾ CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, blz. 15-16. Bij de verkiezingen voor de provinciale staten is de daling nog drastischer, met name van 85 % in 1966 naar 47,1 % in 1999. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 1999 bedroeg de opkomst slechts 30 %.

⁽¹⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 1-14.

⁽¹⁵⁾ Zie Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 3. Enkele uitzonderingen worden vermeld door R. Topf, *op.cit.* 1995.

⁽¹⁶⁾ Zie : S. Verba, N.H. Nie en J. Kim, *Participation and Political Equality : A Seven nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

⁽¹⁷⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 4-5.

⁽¹²⁾ A. Lijphart, « *Unequal Participation : Democracy's unresolved Dilemma. Presidential Address, American Political Science Association, 1996* ». *American Political Science Review*, 1997, vol. 91 (1), p. 3. Il ne va cependant nullement de soi que la participation aux élections législatives accuserait une tendance à la baisse en présence d'une démocratie directe. Des enquêtes ont été faites dans les États des EU à l'effet de savoir si des référendums se situant entre des élections présidentielles successives avaient une influence positive sur la participation à ces élections. Les résultats sont divergents. Un certain nombre d'enquêteurs ne décèle aucun effet, mais selon une étude récente, qui met en question la méthode suivie par les autres, il semble y avoir dans une certaine mesure un effet positif. Cet effet serait imputable à l'attention politique éveillée à la suite des campagnes dans les médias. Voir : M.A. Smith, *Ballot Initiatives, Voter Interest and Turnout. Paper presented at the 1999 Annual Meeting of the Western Political Science Association, Seattle, W.A., 25-27 mars 1999*.

⁽¹³⁾ CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, pp. 15-16. Lors des élections pour les *provinciale staten*, la baisse est encore plus radicale, à savoir de 85 % en 1966 vers 47,10 % en 1999. Lors des élections pour le Parlement européen en 1999 la participation n'était que de 30 %.

⁽¹⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, pp. 1-14.

⁽¹⁵⁾ Voir Lijphart, *art.cit.*, 1997, p. 3. Quelques exceptions sont mentionnées par R. Topf, *op.cit.* 1995.

⁽¹⁶⁾ Voir : S. Verba, N. H. Nie et J. Kim, *Participation and Political Equality : A Seven nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.

⁽¹⁷⁾ A. Lijphart, *art. cit.*, 1997, pp. 4-5.

problematisch zijn voor de democratie omdat enerzijds de beleidsvoorkeuren van de stemmers en de niet-stemmers zouden verschillen waardoor een vertekening zou optreden ⁽¹⁸⁾. Anderzijds zou, zoals reeds aangehaald, de representatieve democratie niet optimaal werken wegens de feitelijke ongelijkheid in deelname.

In een studie van Topf wordt echter geargumenteed dat de correlaties tussen stemgedrag en opleiding niet significant zijn, en dat lager en hoger geschoolden evenveel kans hebben om te participeren aan verkiezingen ⁽¹⁹⁾. Men moet echter bij de cijfers van Topf aanstippen dat, ook al zouden de participatie-indices ⁽²⁰⁾ voor laag- en hogeschoolden niet significant van elkaar verschillen, ze toch voor vrijwel alle West-Europese democratieën in dezelfde richting gaan. Met uitzondering van België, Finland en Groot-Brittannië nemen naar verhouding de lager geschoolden minder dan hoger geschoolden deel aan verkiezingen (de ratio varieert tussen 0,60 voor Italië tot 0,93 voor Spanje, en is gemiddeld iets hoger dan 0,80) ⁽²¹⁾. We zullen verder nauwkeuriger onderzoeken wat we kunnen verwachten in België.

Volgens sommige studies heeft het afschaffen van de opkomstplicht gevolgen voor de electorale sterkte van « linkse » en « rechtse » partijen ⁽²²⁾. Volgens een simulatie uitgevoerd op Vlaamse gegevens van het ISPO zou

et d'autres politologues, une participation amoindrie représenterait un problème pour la démocratie, dès lors que, d'une part, les choix politiques des votants et des non votants seraient différents, ce qui altérerait le résultat ⁽¹⁸⁾, tandis que, d'autre part, ainsi qu'il a déjà été dit, la démocratie représentative ne fonctionnerait pas de manière optimale en raison de l'inégalité de fait dans la participation.

Toutefois, une étude de Topf avance que les corrélations entre le comportement électoral et la formation ne sont pas significatives et que, pour les personnes moins qualifiées autant que pour celles qui ont reçu une formation plus avancée, les perspectives de les voir prendre part aux élections sont les mêmes ⁽¹⁹⁾. Toutefois, les chiffres de Topf appellent l'observation que, même si les indices de participation ⁽²⁰⁾ pour les moins qualifiés et les mieux qualifiés ne devaient pas différer de manière significative du chiffre 1, ils évoluent cependant dans le même sens pour ainsi dire dans toutes les démocraties d'Europe Occidentale. À l'exception de la Belgique, de la Finlande et de la Grande Bretagne, la participation des moins qualifiés aux élections est proportionnellement inférieure à celle des mieux qualifiés (la proportion varie entre 0,60 pour l'Italie et 0,93 pour l'Espagne, et se situe en moyenne à un peu plus de 0,80) ⁽²¹⁾. Nous examinerons par la suite de manière plus précise quelles sont les prévisions pour la Belgique.

Selon certaines études, la suppression de l'obligation de vote a des répercussions sur la force électorale des partis « de gauche » et « de droite » ⁽²²⁾. Selon une simulation effectuée sur des données flamandes de

⁽¹⁸⁾ Deze argumenten en de tegenargumenten komen verder aan de orde in punt 4.

⁽¹⁹⁾ R. Topf, *op.cit.*, 1995, blz. 49. Men moet ook aanstippen dat Topf naast de gespecialiseerde verkiezingsonderzoeken en de data van het ISSP (*International Social Survey*) ook gebruik maakt van minder betrouwbare Eurobarometers. Volgens hem zijn in de Westerse democratieën ook de lager geschoolden voldoende opgeleid om te kunnen stemmen. De electorale studies in de verschillende landen komen meestal tot de conclusie dat er wel een verband bestaat tussen opkomst en genoten opleiding in situaties waar geen verplichting bestaat. Zie : A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 3-5.

⁽²⁰⁾ De participatie-index is de verhouding tussen de deelname bij lager en bij hoger geschoolden. Indien de deelname gelijk is, dan is de index gelijk aan 1. Als die lager is, dan is dat in het nadeel van de lager geschoolden.

⁽²¹⁾ R. Topf, *op.cit.*, blz. 49.

⁽²²⁾ A. Pacek en B. Radcliff, « *Turnout and the Vote for Left-of-Centre Parties : A Cross-National Analysis* », *British Journal of Political Science*, 1995, vol. 25, blz. 137-143.

⁽¹⁸⁾ Ces arguments et contre-arguments seront commentés à nouveau dans le point 4.

⁽¹⁹⁾ R. Topf, *op.cit.*, 1995, p. 49. Il faut noter également qu'outre les enquêtes électorales spécialisées et les données de ISSP (*International Social Survey*), Topf a également recours à des Eurobaromètres moins fiables. Selon lui, dans les démocraties occidentales les personnes moins qualifiées disposent, elles aussi, d'une formation suffisante pour pouvoir émettre leur suffrage. Les études électorales dans les différents pays aboutissent généralement à la conclusion qu'il existe effectivement une connexité entre la participation au suffrage et le degré d'instruction dans des situations où l'obligation de vote est inexistante. Voir : A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, pp. 3-5.

⁽²⁰⁾ L'indice de participation est la proportion entre la participation chez les personnes moins qualifiées et celles qui sont mieux qualifiées. Si leur participation est égale, l'indice est égal à 1. S'il est inférieur, c'est au détriment des moins qualifiés.

⁽²¹⁾ R. Topf, *op.cit.*, p. 49.

⁽²²⁾ A. Pacek et B. Radcliff, « *Turnout and the Vote for Left-of-Centre Parties : A Cross-National Analysis* », *British Journal of Political Science*, 1995, vol. 25, pp. 137-143.

dit maar in beperkte mate het geval zijn in Vlaanderen ⁽²³⁾. Met betrekking tot de vraag of het afschaffen van de opkomstplicht en de daaruit voortkomende verandering in samenstelling van het effectief kiezerskorps ook gevolgen heeft voor het beleid, zijn niet zoveel studies verschenen, maar volgens Lijphart zou men toch mogen besluiten dat dit in het nadeel zou zijn van de minder bevoorrechten in de maatschappij ⁽²⁴⁾. Deze studies hebben echter over het algemeen betrekking op het verleden (de periode 1960-1998) ⁽²⁵⁾ of uitsluitend op de Amerikaanse Staten ⁽²⁶⁾. Volgens de studie van Hicks en Swank over de achttien kapitalistische democratieën in de periode 1960 tot 1982 zouden zowel de deelname aan verkiezingen, als het type van regeringen (links en centrum) de welvaartsuitgaven doen toenemen en zou het effect van de opkomst ongeveer van dezelfde omvang zijn als het effect van het type van regering ⁽²⁷⁾.

Een heel hard en overtuigend wetenschappelijk bewijs van het effect van de opkomstplicht voor de West-Europese welvaartsstaten lijkt moeilijk te leveren, omdat men niet weet hoe een bepaald beleid er zou uitgezien hebben indien het feitelijk kiezerskorps anders zou samengesteld geweest zijn. Het is bovendien zo dat in de vermelde studies niet de opkomstplicht een verklarende variabele is, maar wél de hoogte van de deelname die ook nog varieert over kiessystemen zonder opkomstplicht. Deze deelname is natuurlijk het hoogst in geval van een verplichting. Het is bovendien niet aangetoond dat het effect het gevolg is van een verschil in sociale samenstelling van het kiezerskorps. Het lijkt logisch dat politici vooral rekening zouden houden met de effectieve kiezers, maar een feitelijk bewijs hiervan is wetenschappelijk niet zo gemakkelijk te leveren. In dit verband wordt gewezen op andere kanalen van politieke mobilisatie waarlangs burgers hun voorkeur kenbaar maken. Dat er een vertekening qua sociale klasse zou optreden door het afschaffen van de opkomstplicht is echter wél aangetoond.

⁽²³⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, « Afschaffing van de kiesplicht. Een simulatie », *Samenleving en Politiek*, 1997, vol. 4, blz. 5-14. De gegevens van het Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek (ISPO) aan de K.U. Leuven zijn gedocumenteerd in M. Swyngedouw, J. Billiet, J. Carton en R. Beerten, *Data file of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Elections*, Leuven, ISPO, 1993.

⁽²⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 5.

⁽²⁵⁾ A.M. Hicks en D.H. Swank, « *Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982* », *American Political Science Review*, 1992, vol. 86, blz. 658-674.

⁽²⁶⁾ K.Q. Hill, en J.E. Leighley, « *The Policy Consequences of Class Bias in State Elections* », *American Journal of Political Science*, 1992, vol. 36, blz. 351-365.

⁽²⁷⁾ A.M. Hicks en D.H. Swank, *art.cit.*, 1992, blz. 666.

l'Interuniversitaire Steunpunt Politiek Opinieonderzoek (ISPO), tel ne serait le cas en Flandre que dans une mesure restreinte ⁽²³⁾. Quant à la question de savoir si la suppression de l'obligation de vote et l'altération qui en résulterait dans la composition du corps électoral effectif entraînerait également des effets pour la politique suivie, les études publiées ne sont pas en grand nombre, mais selon Lijphart il serait permis de conclure que cela se ferait au détriment des moins favorisés dans la société ⁽²⁴⁾. Toutefois, ces études portent en règle générale sur le passé (la période 1960-1998) ⁽²⁵⁾ ou exclusivement sur les États américains ⁽²⁶⁾. Selon l'étude de Hicks et Swank sur les dix-huit démocraties capitalistes pendant la période de 1960 à 1982, tant la participation aux élections que le type de gouvernements (gauche et centre) feraient augmenter les dépenses de bien-être et l'incidence de la participation au scrutin aurait une importance sensiblement égale à celle du type de gouvernement ⁽²⁷⁾.

Une preuve scientifique tout à fait irréfutable et convaincante de l'incidence de l'obligation de vote pour les États-Providence d'Europe occidentale paraît difficile à fournir, dès lors qu'on ignore comment une politique déterminée se serait présentée si le corps électoral de fait avait été composé différemment. En outre, ce n'est pas l'obligation de vote qui représente, dans les études sus-visées, une variable explicative, ce rôle étant dévolu à l'importance de la participation, qui est en outre variable selon les systèmes électoraux sans obligation de vote. Il est évident que cette participation est la plus élevée quand le vote est obligatoire. En outre, il n'est pas démontré que l'incidence serait la résultante d'une différence dans la composition sociale du corps électoral. Il semble logique que les responsables politiques tiennent compte avant tout des électeurs effectifs, mais il n'est pas aisé d'en apporter de manière scientifique une preuve de fait. Dans ce contexte, l'attention est attirée sur d'autres canaux de mobilisation politique, permettant aux citoyens de manifester leur préférence. Ce qui est démontré, par contre, c'est que la suppression de l'obligation de vote entraînerait une altération en fonction des classes sociales.

⁽²³⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, « Afschaffing van de kiesplicht. Een simulatie », *Samenleving en Politiek*, 1997, vol. 4, pp. 5-14. Les données de l'ISPO sont documentées dans M. Swyngedouw, J. Billiet, J. Carton et R. Beerten, *Datafile of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Elections*, Louvain, ISPO, 1993.

⁽²⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, p. 5.

⁽²⁵⁾ A.M. Hicks et D.H. Swank, « *Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-1982* », *American Political Science Review*, 1992, vol. 86, pp. 658-674.

⁽²⁶⁾ K.Q. Hill, et J.E. Leighley, « *The Policy Consequences of Class Bias in State Elections* », *American Journal of Political Science*, 1992, vol. 36, pp. 351-365.

⁽²⁷⁾ A.M. Hicks et D.H. Swank, *art.cit.*, 1992, p. 666.

Om de dalende participatie aan verkiezingen tegen te gaan, stelt Lijphart verschillende institutionele remedies voor. Vooreerst kan men de registratie vereenvoudigen zodat er een kleinere drempel is om te participeren. Op de tweede plaats zou men kunnen sleutelen aan het kiesstelsel. Zoals reeds aangehaald, is de opkomst doorgaans groter in proportionele systemen. Dit zou tot een toename met een tiental procentpunten kunnen leiden. Vervolgens zou men kunnen proberen om het aantal verkiezingen te beperken, door bijvoorbeeld verkiezingen voor lagere niveaus samen te organiseren met algemene verkiezingen. Men kan de deelname vergemakkelijken door ze bijvoorbeeld op weekends of verlofdagen te organiseren. Ten slotte kan men overwegen om de opkomstplicht in te voeren ⁽²⁸⁾. Dit is natuurlijk het sterkste middel om de deelname op te drijven, zelfs al is aan het afwezig blijven slechts een geringe sanctie verbonden. Dit blijkt uit de gegevens van België en uit enkele Zwitserse kantons waar de opkomstplicht bestaat. Ook al is de opkomstplicht het enige middel dat de hoge deelname als vanzelf verzekert, toch is het volgens Lijphart mogelijk dat alle andere middelen samen tot een voldoende hoge opkomst leiden ⁽²⁹⁾.

4. De argumenten van voor- en tegenstanders van de opkomstplicht

Er worden zowel door de voorstanders als door de tegenstanders van de opkomstplicht talrijke argumenten gegeven om hun standpunten te staven. Verscheidene van deze argumenten leunen aan bij uiteenlopende politiek-filosofische opvattingen over de democratie ⁽³⁰⁾. We zullen beginnen met naar ons oordeel de twee meest belangrijke argumenten. Daarna volgen een aantal secundaire argumenten.

Het belangrijkste argument in het voordeel van de opkomstplicht is de vermelde maatschappelijke ongelijkheid en de vertekening inzake sociale samenstelling van het kiezerskorps in vergelijking met de totale bevolking op stemgerechtigde leeftijd. De voorstanders van de opkomstplicht geloven niet dat het al of niet gaan stemmen uitsluitend wordt beïnvloed door de politieke belangstelling die elke burger vrij aan de dag kan leggen. Zij gaan er van uit dat die belangstelling gebonden is aan de sociale positie die wordt ingenomen, en dat ze in grote mate bepaald is door factoren uit het verleden, zoals het

Afin de contrer la régression continue de la participation aux élections, Lijphart propose plusieurs remèdes d'ordre institutionnel. Tout d'abord, l'on pourrait simplifier l'enregistrement des électeurs, de manière à abaisser le seuil de la participation. Ensuite, l'on pourrait modifier le système électoral. Ainsi qu'il a déjà été signalé, la participation est généralement plus importante dans les systèmes proportionnels. Il pourrait en résulter une augmentation de l'ordre de 10 %. L'on pourrait tenter aussi de limiter le nombre d'élections, par exemple en organisant des élections aux niveaux inférieurs en même temps que les élections générales. La participation pourrait être facilitée en organisant les élections, par exemple, pendant les week-ends ou un jour de congé. Enfin, il pourrait être envisagé d'instaurer l'obligation de vote ⁽²⁸⁾. Ce dernier moyen est évidemment le plus efficace afin d'augmenter la participation, même lorsque la non-participation n'est assortie que d'une sanction minime. C'est ce qui ressort des données pour la Belgique et pour quelques cantons suisses où l'obligation de vote existe. Même si l'obligation de vote constitue le seul moyen qui garantisse pour ainsi dire automatiquement une participation élevée, il est néanmoins possible, selon Lijphart, que tous les autres moyens réunis conduisent à un niveau suffisant de participation ⁽²⁹⁾.

4. Les arguments des partisans et des adversaires de l'obligation de vote

Tant les partisans que les adversaires de l'obligation de vote avancent bon nombre d'arguments à l'appui de leurs thèses. Plusieurs de ces arguments se rattachent à des conceptions politico-philosophiques divergentes concernant la démocratie ⁽³⁰⁾. Nous exposerons d'abord les deux arguments qui nous paraissent être les plus importants, et nous examinerons ensuite une série d'arguments secondaires.

L'argument principal en faveur de l'obligation de vote est l'inégalité sociale déjà mentionnée et l'altération qui se produirait en matière de composition sociale du corps par rapport à la population totale ayant atteint l'âge de l'électorat. Les partisans de l'obligation de vote ne croient pas que la participation ou la non-participation au scrutin soit influencée par l'intérêt politique que tout citoyen peut manifester librement. Ils considèrent que cet intérêt est tributaire de la position sociale de l'électeur et qu'il est largement déterminé par des facteurs appartenant au passé, notamment le degré d'instruction. Il s'agit en partie d'un héritage culturel

⁽²⁸⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 7-8.

⁽²⁹⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 9-10.

⁽³⁰⁾ Verscheidene argumenten van de voorstanders van de opkomstplicht leunen aan bij het model van de « *ontwikkelingsdemocratie* » terwijl een aantal argumenten van de tegenstanders van de opkomstplicht aansluiten bij het model van de « *beschermingsdemocratie* ». Zie Inleiding, blz. 16.

⁽²⁸⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, pp. 7-8.

⁽²⁹⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, pp. 9-10.

⁽³⁰⁾ Différents arguments développés par les partisans de l'obligation de vote se fondent sur le modèle de la « *démocratie d'épanouissement* », tandis qu'une série d'arguments des adversaires de l'obligation de vote s'inscrivent dans le droit fil du modèle de la « *démocratie de protection* ». Voir l'Introduction, p. 16.

genoten onderwijs. Het gaat hier voor een deel om een culturele erfenis die ongewild een democratisch tekort met zich meebrengt. Door iedereen te verplichten om te gaan stemmen kan volgens hen dit tekort structureel ongedaan worden gemaakt zodat als het ware het « sociaal geërfde » nadeel wordt weggenomen, ook al gaat dat ten koste van de « vrijheid » ⁽³¹⁾. Bemerk dat de voorstanders van de opkomstplicht aan de voorstanders van de « vrije keuze » antwoorden dat die vrije keuze een illusie is. De burgers zijn bijgevolg niet gelijk in het uitoefenen van hun vrije wil. Men kan dus op grond van die « vrije wil » geen vrijheid van deelname verantwoorden ⁽³²⁾. Impliciet wordt in deze stelling verondersteld dat politici er rekening mee zullen houden als sommige bevolkingsgroepen feitelijk minder vertegenwoordigd zijn onder hun kiezers, en dat dit op termijn zal uitmonden in een ander beleid. De politieke voorkeur van sommige sociale groepen zal immers minder tot uitdrukking komen.

Het voornaamste argument van de tegenstanders van de opkomstplicht heeft betrekking op de relatie tussen politieke belangstelling, politiek wantrouwen, en politieke kennis enerzijds, en het al of niet deelnemen aan verkiezingen anderzijds. Indien ongeïnformeerde en ongeïnteresseerde kiezers tegen hun zin toch gaan stemmen omdat ze moeten, dan vertekent dit de resultaten in het nadeel van mensen die wel belangstelling opbrengen voor de politiek. Door de apolitieke burger naar het stemhokje te dwingen, wordt deze niet noodzakelijk bij de politiek betrokken maar wordt op een heel gebrekkige wijze de (valse) indruk gegeven dat aan het politiek gebeuren door iedereen wordt geparticipeerd ⁽³³⁾. Een willekeurige stem wordt een waardeloze stem geacht ⁽³⁴⁾. De tegenstanders van de opkomstplicht gaan er van uit dat de burgers een vrije wil hebben die zij in voldoende mate verantwoord kunnen gebruiken.

Andere argumenten die men bij de voorstanders van de opkomstplicht kan horen zijn de volgende ⁽³⁵⁾ :

— Het deelnemen aan verkiezingen zal de interesse in de politiek en de participatie op andere domeinen doen toenemen ⁽³⁶⁾. Opkomstplicht is een stimulans om zich te informeren.

⁽³¹⁾ Zie hiervoor de argumenten van Mark Hooghe in : B. Maddens en M. Hooghe, « Pro en contra afschaffing van de kiesplicht », *Kultuurleven*, vol. 65, 1998, blz. 11-15; A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 10.

⁽³²⁾ Mark Hooghe in Maddens en M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, blz. 14.

⁽³³⁾ Zie de argumentatie van Bart Maddens in : B. Maddens en M. Hooghe, *art.cit.*, blz. 6-11.

⁽³⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 10.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, blz. 10-11.

⁽³⁶⁾ Bemerk dat de onderzochte band tussen sociaal kapitaal en stemintentie hier wordt omgekeerd, zie : J. Billiet, « Sociaal kapitaal, levensbeschouwelijke betrokkenheid en maatschappelijke integratie in België », *Tijdschrift voor Sociologie*, vol., 1998 (1), blz. 33-54.

qui entraîne involontairement une insuffisance sur le plan de la démocratie. Selon eux, l'obligation imposée à tous indistinctement de participer au scrutin permet d'éliminer cette insuffisance de manière structurelle, en sorte que le désavantage en quelque sorte « socialement hérité » viendrait à disparaître, même si cela doit se faire au détriment de la « liberté » ⁽³¹⁾. L'on notera que les partisans de l'obligation de vote répondent aux partisans du « libre choix » que ce libre choix est illusoire. Les citoyens ne sont donc pas égaux dans l'exercice de leur libre arbitre. Il est donc impossible de justifier la liberté de participer au scrutin sur la base de ce « libre arbitre » ⁽³²⁾. Cette thèse part de la présomption implicite que les politiciens tiendront compte du fait que certains groupes de la population se trouvent en fait moins représentés parmi leurs électeurs et qu'il en résultera à terme une option politique différente. En effet, la préférence politique de certains groupes sociaux se manifesterà dans un moindre degré.

L'argument essentiel des adversaires de l'obligation de vote porte sur la relation entre l'intérêt pour la politique, la méfiance envers la politique et la connaissance de la politique, d'une part, et la participation éventuelle aux élections, d'autre part. Si des électeurs non informés et non intéressés vont voter à contrecœur parce qu'ils sont tenus de le faire, il en résulte une altération dans les résultats au détriment des personnes qui font effectivement preuve d'un intérêt pour la politique. En forçant des citoyens apolitiques à participer au scrutin, ces derniers ne se trouvent pas nécessairement concernés par la politique, mais l'on crée de manière tout à fait défectueuse l'impression (fausse) que tous prennent part à la vie politique ⁽³³⁾. Un vote arbitraire est considéré comme un vote dénué de valeur ⁽³⁴⁾. Les adversaires de l'obligation de vote considèrent que les citoyens ont un libre arbitre qu'ils sont en mesure d'utiliser de manière suffisamment responsable.

D'autres arguments avancés par les partisans de l'obligation de vote sont les suivants ⁽³⁵⁾ :

— La participation aux élections fera accroître l'intérêt pour la politique et la participation dans d'autres domaines ⁽³⁶⁾. L'obligation de vote constitue un stimulant qui incite à s'informer.

⁽³¹⁾ Voir à ce sujet les arguments de Mark Hooghe dans : B. Maddens et M. Hooghe, « Pro en contra afschaffing van de kiesplicht », *Kultuurleven*, vol. 65, 1998, pp. 11-15; A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, p. 10.

⁽³²⁾ Mark Hooghe in Maddens et M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, p. 14.

⁽³³⁾ Voir l'argumentation de Bart Maddens dans : B. Maddens et M. Hooghe, *art.cit.*, pp. 6-11.

⁽³⁴⁾ A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, p. 10.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁽³⁶⁾ L'on notera que le lien examiné entre le capital social et l'intention de vote se trouve ici inversé; voir : J. Billiet, « Sociaal kapitaal, levensbeschouwelijke betrokkenheid en maatschappelijke integratie in België », *Tijdschrift voor Sociologie*, vol., 1998 (1), pp. 33-54.

— De opkomstplicht zou een gunstig effect hebben op het verminderen van de rol van geld in de politiek omdat geen grote campagnefondsen nodig zijn om de burgers te overtuigen om te gaan stemmen.

— In proportionele kiesstelsels zou de afschaffing van de stemplicht het systeem zelf ondergraven omdat de evenredige vertegenwoordiging er ongedaan door zou worden gemaakt ⁽³⁷⁾.

— Het afschaffen van de opkomstplicht en de daaruit voortkomende lagere opkomst zou worden gecompenseerd door een toename van andere politieke middelen, zoals straatgeweld.

— Via de opkomstplicht beschikt men over een goede barometer om de wensen van de bevolking te peilen, omdat men dan informatie heeft over feitelijk gedrag (stemgedrag) en niet alleen over opinies zoals in enquêtes.

— Door de opkomstplicht worden de politieke partijen verplicht om te luisteren naar de stem van de perifere kiezers ⁽³⁸⁾.

— Door de opkomstplicht hebben de verkiezingen een grotere mate van legitimiteit omdat de uitkomst op de stemmen van méér burgers steunt.

— De verplichting om te gaan stemmen is eigenlijk maar een kleine inperking van de individuele vrijheid want men verplicht de kiezer niet om een stem uit te brengen, hij moet zich alleen maar aanmelden en een stembulletin deponeren.

— Het niet gaan kiezen is een vorm van « *freeriding* » (profiteren). Men neemt de voordelen van de democratie maar men weigert er iets in te investeren.

De bijkomende argumenten van de tegenstanders van de opkomstplicht zijn de volgende :

— Door het vrijlaten van de participatie aan verkiezingen zal veel meer aandacht geschonken worden aan de campagne en zullen de politieke partijen zich moeten inspannen om kiezers via zinvolle argumenten te overtuigen om te gaan stemmen. De verkiezingen zijn dan meer bewust en dit zou een democratisch voordeel zijn ⁽³⁹⁾.

— De ongelijkheid die optreedt tussen kiezers en niet-kiezers wordt gecompenseerd door andere vormen van mobilisatie waarin de niet deelnemers aan verkiezingen hun politieke voorkeur kunnen uitdrukken.

— Een te hoge opkomst is gevaarlijk voor de democratie omdat dit er zou op wijzen dat veel apolitieke burgers gaan stemmen. In dit verband wordt verwezen naar

— L'obligation de vote aurait un effet favorable, dans le sens d'une diminution du rôle de l'argent dans la politique, puisqu'il ne faudrait pas de fonds de campagne considérables afin de convaincre les citoyens d'aller voter.

— Dans les systèmes électoraux proportionnels, la suppression de l'obligation de vote saperait le système même, dès lors que la représentation proportionnelle s'en trouverait mise à néant ⁽³⁷⁾.

— La suppression de l'obligation de vote et la moindre participation au scrutin qui en serait la résultante seraient compensées par un accroissement d'autres moyens politiques, notamment en portant les conflits dans la rue.

— L'obligation de vote permet de disposer d'un bon baromètre afin de sonder les désirs de la population, dès lors que l'on dispose à ce moment d'informations sur le comportement de fait (comportement électoral) et non uniquement sur des opinions, comme dans les enquêtes.

— L'obligation de vote contraint les partis politiques à écouter la voix des électeurs périphériques ⁽³⁸⁾.

— Du fait de l'obligation de participer au scrutin les élections ont une plus grande mesure de légitimité, puisque le résultat est fondé sur les voix d'un plus grand nombre de citoyens.

— L'obligation de participer au scrutin n'implique qu'une restriction minime, apportée à la liberté individuelle, car l'on ne contraint pas l'électeur à émettre un vote, il doit uniquement se présenter.

— Ne pas aller voter constitue une forme de « *freeriding* » (profiter). L'on accepte les avantages de la démocratie, tout en refusant d'investir quoi que ce soit dans celle-ci.

Les arguments supplémentaires des adversaires de l'obligation de vote sont les suivants :

— Si la participation aux élections est libre, l'attention portera beaucoup plus sur la campagne et les partis politiques devront s'efforcer pour convaincre les électeurs par des arguments sensés afin qu'ils participent au scrutin. Les élections se dérouleraient, dès lors, d'une manière plus consciente, ce qui représenterait un avantage du point de vue démocratique ⁽³⁹⁾.

— L'inégalité qui se produit entre votants et non votants serait compensée par d'autres formes de mobilisation, lors desquelles les non participants aux élections pourraient exprimer leur choix politique.

— Une trop forte participation est dangereuse pour la démocratie, car ce serait là un indice que de nombreux citoyens apolitiques vont voter. L'on se réfère dans ce

⁽³⁷⁾ Dit argument wordt in voetnoot vermeld door A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, blz. 10 en het refereert aan R.B. Andeweg en G.A. Irwin, *Dutch Government and Politics*. New York, St. Martin's Press. 1993.

⁽³⁸⁾ B. Maddens en M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, blz. 6.

⁽³⁹⁾ Zie de argumentatie van Bart Maddens in B. Maddens en M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, blz. 6-8.

⁽³⁷⁾ Cet argument est mentionné en note de bas de page par A. Lijphart, *art.cit.*, 1997, p. 10 et il se réfère à R.B. Andeweg et G.A. Irwin, *Dutch Government and Politics*. New York, St. Martin's Press. 1993.

⁽³⁸⁾ B. Maddens et M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, p. 6.

⁽³⁹⁾ Voir l'argumentation de Bart Maddens in B. Maddens et M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, pp. 6-8.

het voorbeeld van de Weimar republiek. Degenen die de stemplicht willen afschaffen om de aanhang voor extreem rechts te verminderen, situeren zich in de lijn van dit argument ⁽⁴⁰⁾.

— De meeste Staten kennen geen opkomstplicht, het is dus achterhaald om in deze tijden van vrijheid van individuele beslissing, de burgers te verplichten om te gaan stemmen.

— Het invoeren van de opkomstplicht kan wel een interessant middel zijn om het conflict tussen het democratisch ideaal van participatie en gelijkheid op te lossen, maar het zondigt tegen een derde democratisch ideaal, met name de individuele vrijheid. De opkomstplicht is bijgevolg ondemocratisch ⁽⁴¹⁾.

— Veel kiezers blijken in feite tegen hun zin te komen kiezen omdat ze gedwongen zijn, en zulke sfeer is niet goed voor het vertrouwen van de burger en voor de politieke participatie ⁽⁴²⁾. De opkomstplicht zou aldus de zogenaamde « kloof met de burger » vergroten.

5. *De intentie om niet te gaan stemmen : empirisch onderzoek in België*

Hoe zou het in België kunnen zijn indien er geen opkomstplicht zou bestaan ? In het verkiezingsonderzoek van het *Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek* (ISPO/PIOP) ⁽⁴³⁾ wordt sinds de parlementsverkiezingen van 1991 de vraag gesteld : « *Indien het stemmen voor het Parlement niet langer verplicht zou zijn in België, zou U dan steeds, meestal, soms of nooit gaan stemmen ?* ». De respondenten die antwoorden « nooit » geven ons vermoedelijk een redelijk betrouwbaar beeld van degenen, die indien het stemmen niet verplicht zou

contexte à l'exemple de la république de Weimar. Ceux qui veulent supprimer l'obligation de vote afin de réduire les votes pour l'extrême droite se situent dans l'optique de cet argument ⁽⁴⁰⁾.

— La plupart des États ne connaissent pas l'obligation de vote; la pratique qui consiste à contraindre les citoyens à se rendre au scrutin en ces temps de liberté de décision individuelle est donc dépassée.

— L'instauration de l'obligation de vote peut, certes, s'avérer être un moyen intéressant afin de résoudre le conflit entre l'idéal démocratique, à savoir la liberté individuelle. L'obligation de vote est donc antidémocratique ⁽⁴¹⁾.

— Il s'avère qu'en fait bon nombre de citoyens se rendent au scrutin à contrecœur parce qu'ils y sont contraints, et une telle atmosphère n'est favorable, ni pour la confiance du citoyen, ni pour la participation politique ⁽⁴²⁾. L'obligation de vote tendrait ainsi à creuser le « fossé avec le citoyen ».

5. *L'intention de ne pas participer au scrutin : enquête empirique en Belgique*

Quelle pourrait être la situation en Belgique si la participation au scrutin n'était pas obligatoire ? Depuis les élections législatives de 1991, l'enquête électorale de l'*Interuniversitair Steunpunt Politiek Opinieonderzoek* (ISPO) pose la question « *Si lors des élections législatives le vote n'était plus obligatoire en Belgique, iriez-vous voter chaque fois, la plupart du temps, parfois ou jamais ?* ». Ceux qui répondent « jamais » nous donnent vraisemblablement une représentation raisonnablement fiable de ceux qui, si le scrutin devait ne pas être obliga-

⁽⁴⁰⁾ Bemerkt dat dit argument eveneens in omgekeerde richting werkt, namelijk in het voordeel van de permanente opkomstplicht. Het argument zou immers slechts opgaan indien men plots overstapt van vrijheid naar opkomstplicht. A. Lijphart, *art.cit.* 1997, blz. 10. Dit argument wordt ook vermeld door CWA Aarts, *op.cit.*, 1999, blz. 8. Het is afkomstig uit de bekende studie van S.M. Lipset, *Political Man*, London, Heinemann, 1959.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*, 1997, blz. 11.

⁽⁴²⁾ B. Maddens en M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, blz. 16.

⁽⁴³⁾ Het verkiezingsonderzoek wordt sinds 1991 uitgevoerd door een Nederlandstalige onderzoeksgroep (ISPO) onder leiding van J. Billiet en door een Franstalige onderzoeksgroep onder leiding van A. Frogner (PIOP).

⁽⁴⁰⁾ Il est à noter que cet argument vaut également en sens inverse, à savoir en faveur du vote obligatoire permanent. En effet, l'argument ne tiendrait que si l'on passait brusquement de la liberté au vote obligatoire. A. Lijphart, *art.cit.* 1997, p. 10. Cet argument est mentionné également par CWA Aarts, *op.cit.*, 1999, p. 8. Il provient de l'étude notoire de S.M. Lipset, *Political Man*, Londres, Heinemann, 1959.

⁽⁴¹⁾ *Ibidem*, 1997, p. 11.

⁽⁴²⁾ B. Maddens et M. Hooghe, *art.cit.*, 1998, p. 16.

⁽⁴³⁾ L'enquête électorale est effectuée depuis 1981 par un groupe d'enquête néerlandophone (ISPO) placé sous la direction de J. Billiet et par un groupe d'enquête francophone placé sous la direction de A. Frogner (PIOP).

zijn, vrijwel zeker niet zouden gaan kiezen ⁽⁴⁴⁾. Het verkiezingsonderzoek bevat een aantal interessante sociale achtergrondkenmerken van de kiezers die een licht kunnen werpen op deze categorie van de bevolking, het gaat hier onder meer om de genoten opleiding van de kiezers, de sekse, het actief lidmaatschap van verenigingen, de leeftijd en de taalgroep (Nederlandstalig, Franstalig). Verder bevat het ISPO schalen die de politieke kennis, de politieke belangstelling, en het wantrouwen in de politiek en in politieke instellingen meten. Vanzelfsprekend bevat dit onderzoek ook informatie over het feitelijk stemgedrag. Aangezien de Belgische dataset voor de verkiezingen van 1999 nog niet helemaal klaar is voor vergelijkende analyse ⁽⁴⁵⁾, wordt hier gebruik gemaakt van het ISPO/PIOP onderzoek naar aanleiding van de verkiezingen van 1995. In de correct gewogen steekproeven van 1991 en 1995 bedraagt in België het aantal kiezers dat nooit zou gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn 27 % tot 30 %. In 1999 is dat in Vlaanderen van dezelfde orde ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ Uit onderzoek is geweten dat er geen perfect verband bestaat tussen wat mensen zeggen te zullen doen en tussen wat mensen feitelijk doen. Het gaat hier bijgevolg om een schatting. Er zullen wellicht ondervraagden zijn die beweren dat ze niet zouden stemmen, die uiteindelijk wel zullen stemmen. Anderzijds zullen er ook wel zijn die beweren dat ze (waarschijnlijk) wél zullen stemmen, en die toch niet stemmen. Men zou aan elk van deze categorieën verschillende kansen kunnen verbinden en onder diverse hypothesen werken, zoals verder in deze studie gebeurt bij het inschatten van het effect op het stemgedrag. Wij werken hier dus onder een welbepaalde hypothese, met name dat de uiterste categorieën voor 100 % bestaan uit stemmers, respectievelijk niet-stemmers. Redelijke (lichte) wijzigingen aan deze hypothese door met andere kansen te werken, hebben geen grote invloed op de effecten die hier worden getoond. Het globaal percentage van 27,6 % dat niet zou gaan stemmen is een redelijke schatting in het licht van de buitenlandse gegevens. Men moet echter wél voor ogen houden dat we te maken hebben met een *proxy*-variabele.

⁽⁴⁵⁾ Om op een correcte wijze de datasets voor de Vlaamse (ISPO) en de Franstalige (PIOP) respondenten te kunnen vergelijken moeten gepaste weegcoëfficiënten worden gebruikt. De weging volgens het genoten onderwijs is hierbij doorslaggevend omwille van de grotere nonrespons bij lager geschoolden. Momenteel zijn wij nog niet in staat om de correcte wegfactoren voor de PIOP dataset te berekenen.

⁽⁴⁶⁾ In 1999 bedraagt het geobserveerd aantal ondervraagden dat beweert nooit te zullen stemmen indien dit niet verplicht zou zijn 21,7 % (zie hiervoor : E. Meersseman, J. Billiet, A. Depickere en M. Swyngedouw, *1999 General Election Study Flanders-Belgium. Codebook : Questions and Frequency tables*, Leuven, ISPO, 2001, blz. 57). Dit is natuurlijk een onderschatting omwille van de ondervertegenwoordiging van lager geschoolden en minder politieke geïnteresseerden (panel uitval). In de correct gewogen steekproef voor Vlaanderen kan dit aantal op 26,3 % worden geschat. Dit wijst echter vermoedelijk niet op een afname omdat er na weging omwille van het panelgedeelte in de steekproef nog steeds enige vertekening is in de richting van de meer geïnteresseerde kiezers.

toire, n'iraient presque certainement pas voter ⁽⁴⁴⁾. L'enquête électorale a fait connaître un nombre de caractéristiques intéressantes de l'arrière-plan social des électeurs, susceptibles de faire la lumière sur cette catégorie de la population; il s'agit notamment du degré d'instruction des électeurs, du sexe, de l'appartenance active à des sociétés, de l'âge et du groupe linguistique (francophone, néerlandophone). L'ISPO dispose en outre d'échelles destinées à mesurer les connaissances politiques, l'intérêt pour la politique et la méfiance envers elle et envers les institutions politiques. Il va de soi que cette enquête comporte également des informations au sujet du comportement électoral de fait. Comme la base de données belge pour les élections de 1999 n'est pas encore tout à fait au point ⁽⁴⁵⁾, il est fait usage ici de l'enquête ISPO à l'occasion des élections de 1995. Dans les sondages correctement évalués de 1991 et de 1995 le nombre d'électeurs qui n'irait jamais voter en l'absence d'obligation atteindrait de 27 % à 30 % ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁴⁾ L'on sait par des enquêtes qu'il n'existe aucune connexité parfaite entre ce que les gens disent qu'ils feront et ce qu'ils font en fait. Il s'agit donc ici d'une évaluation. Certaines des personnes interrogées prétendent vraisemblablement qu'elles ne se rendront pas au scrutin, alors qu'en définitive, elles iront voter. D'autre part, il y en aura aussi qui affirment qu'elles voteront (vraisemblablement), alors qu'elles n'iront pas voter. L'on pourrait attacher à chacune de ces catégories différentes probabilités et travailler selon diverses hypothèses, ce qui est fait plus loin dans la présente étude en évaluant l'incidence sur le comportement électoral. Nous travaillons donc ici selon une hypothèse bien déterminée, à savoir, que les catégories extrêmes se composent respectivement, à raison de 100 %, de votants ou de non votants. Des modifications raisonnables (légères) apportées à cette hypothèse en travaillant avec d'autres probabilités sont sans incidence majeure sur les effets montrés en l'espèce. Le pourcentage global de 27,6 % de ceux qui n'iraient pas voter constitue une évaluation raisonnable à la lumière des données étrangères. Toutefois, il faut bien se rendre compte que nous avons affaire à une « *proxy* variable ».

⁽⁴⁵⁾ Pour pouvoir comparer correctement les bases de données afférentes aux personnes interrogées francophones (PIOP) et flamandes (ISPO), il faut utiliser des coefficients de pondération appropriés. La pondération selon le degré d'instruction est prépondérante à cet égard, en raison du taux plus élevé d'absence de réaction chez les personnes peu instruites. Nous ne sommes actuellement pas encore en mesure de calculer les facteurs de pondération exacts pour la base de données PIOP.

⁽⁴⁶⁾ En 1999, le taux observé de personnes interrogées prétendant qu'elles ne voteraient jamais si le vote n'était pas obligatoire était de 21,7 % (voir à cet effet : E. Meersseman, J. Billiet, A. Depickere et M. Swyngedouw, *1999 General Election Study Flanders-Belgium. Codebook : Questions and Frequency tables*, Louvain, ISPO, 2001, p. 57). C'est là naturellement une sous-estimation, en raison de la sous-représentation des personnes peu instruites et des personnes moins intéressées par la politique (panel déchet). Dans le sondage correctement pondéré afférent à la Flandre, ce taux peut être estimé à 26,3 %. Ce taux ne dénote toutefois sans doute pas une diminution, étant donné qu'après pondération, le sondage présente toujours, en raison de la partie du panel considérée, une certaine distorsion, allant dans le sens des électeurs plus intéressés.

Laten we eerst even kijken naar de sociale kenmerken die de intentie om niet te gaan stemmen voorspellen. Zoals reeds werd gevonden in de wetenschappelijke literatuur daaromtrent ⁽⁴⁷⁾, heeft de genoten opleiding de grootste voorspellingswaarde. Er blijkt echter een interactie te bestaan met de sekse van de kiezers. Dit wil zeggen dat de relatie tussen de stemintentie en de genoten opleiding verschilt tussen mannen en vrouwen. Bij nader toezien blijkt dat de intentie om nooit te gaan stemmen iets lager is bij mannen dan bij vrouwen maar vooral dat er een groot verschil is tussen mannen en vrouwen die lager secundair onderwijs volgden. Het actief lidmaatschap van verenigingen remt het verzaken aan het gaan stemmen af, en in de ISPO/PIOP data zouden méér Nederlandstalige kiezers de intentie hebben om niet te gaan stemmen, dan dit bij de Franstaligen het geval is (zie tabel 2). Dit was ook al in 1991 het geval. De leeftijd blijkt netto geen enkel effect te hebben. Laten we deze effecten eens wat nauwkeuriger bekijken.

TABEL 2

Netto effecten van de taalgroep, de genoten opleiding, de sekse en het actief lidmaatschap van verenigingen op de intentie om nooit te gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn (ISPO, 1995 : steekproef van 3 670 Belgische kiezers. De relatieve omvang van de verschillende categorieën is opgegeven tussen haakjes).

Examinons en premier lieu les caractéristiques sociales qui permettent de prévoir l'intention de ne pas participer au scrutin. Ainsi qu'il a déjà été décelé dans la littérature scientifique à ce sujet ⁽⁴⁷⁾, le degré d'instruction a la plus grande valeur prédictive. Toutefois, il apparaît exister une interaction avec le sexe des électeurs. Un examen plus approfondi révèle que l'intention de ne jamais aller voter est quelque peu inférieure chez les hommes par rapport aux femmes, mais surtout, qu'il existe une différence considérable entre hommes et femmes ayant suivi l'enseignement secondaire inférieur. L'appartenance active à des sociétés constitue un frein à la volonté de ne pas se rendre au scrutin, et selon les données ISPO plus d'électeurs néerlandophones auraient l'intention de ne pas aller voter que ce n'est le cas chez les francophones (voir tableau 2). Tel était déjà le cas en 1991. L'âge s'avère être sans effet net. Examinons ces effets de plus près.

TABEAU 2

Effets nets du groupe linguistique, du degré d'instruction, du sexe et de l'appartenance active à des sociétés sur l'intention de ne jamais se rendre au scrutin si celui-ci n'était pas obligatoire (ISPO, 1995 : sondage de 3 670 électeurs belges. L'importance relative des différentes catégories est indiquée entre guillemets).

Kenmerk Caractéristique	Totaal/ Total	Steeds stemmen Votant toujours 54,0	Soms stemmen of twijfel Votant parfois ou hésitant 18,5	Nooit stemmen Ne votant jamais 27,6
Taalgroep / Groupe linguistique				
Nederlands / Néerlandais	(61,8 %)	– 0,8	+ 0,9	+ 1,9
Frans / Français	(37,2 %)	+ 4,6	– 1,9	– 3,2
Onderwijs*Sekse / Enseignement*Sexe				
Mannen / Hommes (48 %)				
Lager onderwijs / Ens. Primaire	(8,0 %)	– 17,9	– 2,16	+ 20,1
Lager secundair / Secondaire inf.	(12,3 %)	– 1,2	+ 2,42	– 1,3
Hoger secundair / Secondaire sup.	(14,0 %)	+ 6,4	+ 1,5	– 8,0
Hoger onderwijs / Ens. Supérieur	(13,0 %)	+ 22,7	– 5,48	– 17,3
Vrouwen / Femmes (52 %)				
Lager onderwijs / Ens. Primaire	(12,1 %)	– 22,5	– 0,8	+ 23,2
Lager secundair / Secondaire inf.	(12,4 %)	– 14,2	– 1,3	+ 15,4
Hoger secundair / Secondaire sup.	(14,4 %)	+ 2,1	+ 2,1	– 4,3
Hoger onderwijs / Ens. Supérieur	(13,2 %)	+ 14,7	– 7,0	– 16,8
Actief lidmaatschap van organisaties / Appartenance active à des organisations				
Geen / Non	(63,9 %)	– 4,8	+ 1,1	+ 3,7
Wel / Oui	(36,1 %)	+ 8,5	2,0	– 6,5

$L^2 = 49,6$; $df = 44$; $p = 0,26$

⁽⁴⁷⁾ Ibidem, 1997, blz. 3.

⁽⁴⁷⁾ Ibidem, 1997, p. 3.

Op de intentie om steeds, soms of nooit te gaan stemmen, oefent de genoten opleiding het grootste effect uit. Dit effect werd ook in 1991 waargenomen en het is, voorzover we kunnen nagaan, in 1999 nauwelijks gewijzigd. Gemiddeld beweert 54 % van de ondervraagden steeds te gaan stemmen, maar bij de hoger geschoolde mannen en vrouwen is dat respectievelijk 22,5 % en 14,7 % hoger. Het percentage hoger geschoolden dat dus steeds gaat stemmen is rond 75 % bij de hoger geschoolde mannen en rond 69 % bij de hoger geschoolde vrouwen. Bij de mannen en vrouwen die enkel lager onderwijs genoten hebben is het andersom, daar neemt het percentage dat steeds zou gaan stemmen met 17,9 % tot 22,5 % af naargelang het om mannen of om vrouwen gaat. Het percentage kiesgerechtigden dat steeds zou gaan stemmen mag op 36 % worden geraamd als het om mannen gaat en op ongeveer 32 % als het om vrouwen gaat. Bij de vrouwen is echter vermoedelijk nog iets anders aan de hand. Ook vrouwen die lager secundair onderwijs volgden, zouden aanzienlijk minder dan gemiddeld steeds gaan stemmen (min 14,2 %, dit is dus ongeveer 40 %); de mannen die lager secundair onderwijs gevolgd hebben, wijken inzake stemintentie niet af van het gemiddelde. Men zou hieruit kunnen besluiten dat het gevolgd hebben van lager secundair onderwijs wél een gunstig effect heeft op de politieke participatie bij de mannen, maar niet bij de vrouwen ⁽⁴⁸⁾.

Verder blijkt dat bijna de helft van de lager geschoolde mannen en vrouwen nooit zou gaan stemmen. Bij de hoger geschoolden daalt dit aantal tot één op tien. Het aandeel van de kiesgerechtigden met enkel lager onderwijs is rond 36 % bij de mannen en vrouwen die nooit zouden stemmen. Dit is bijna dubbel zoveel als in de kiesgerechtigde bevolking in haar geheel.

Men kan deze bevindingen ook nog anders bekijken. Als er gemiddeld in de bevolking 17 % kiesgerechtigde mannen zijn met ten hoogste een diploma van lager onderwijs, dan bedraagt dit aantal onder de mannen die steeds zouden gaan stemmen nog geen 11 %. Als er gemiddeld in de bevolking 23 % vrouwen met ten hoogste een diploma van het lager onderwijs zijn, dan bedraagt dit aantal bij de vrouwen die steeds gaan stemmen maar 15 %. Als we naar de kiesgerechtigde mannen en vrouwen met een diploma van het hoger onderwijs kijken, dan bedraagt hun aandeel bij degenen die steeds gaan stemmen ongeveer 35 %. In de totale kiesgerechtigde bevolking is het aandeel van mannen en vrouwen met een diploma hoger onderwijs ongeveer tien procentpunten lager. Bij de mannen is de ratio « hoger/

L'effet le plus considérable est exercé sur l'intention d'aller voter (en tout cas, parfois ou jamais) par le degré d'instruction. En moyenne, 54 % des personnes interrogées affirment toujours se rendre au scrutin, mais chez les hommes et femmes ayant reçu une formation supérieure ce taux est supérieur de respectivement 22,5 % et 14,7 %. Le pourcentage des personnes ayant reçu une formation supérieure qui vote invariablement se situe autour de 75 % chez les hommes ayant reçu une formation supérieure et de 69 % chez les femmes ayant reçu une formation supérieure. Chez les hommes et les femmes qui n'ont suivi que l'enseignement primaire, la proportion est inversée, le taux de ceux qui iraient toujours voter diminuant par 17,9 % à 22,5 % selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes. Le pourcentage d'électeurs qui irait toujours voter peut être évalué à 36 % quand il s'agit d'hommes et à environ 32 % quand il s'agit de femmes. Toutefois, chez les femmes il se présente encore un autre phénomène. Le nombre des femmes ayant suivi l'enseignement secondaire inférieur et qui se rendraient toujours au scrutin serait, lui aussi, nettement inférieur à la moyenne (moins 14,2 %, ce qui revient à environ 40 %); les hommes ayant suivi l'enseignement secondaire inférieur ne s'écartent pas de la moyenne en ce qui concerne l'intention de vote. L'on pourrait en conclure que le fait d'avoir suivi l'enseignement secondaire inférieur exerce bel et bien un effet favorable sur la participation à la politique chez les hommes, mais non chez les femmes ⁽⁴⁸⁾.

Il s'avère, en outre, que près de la moitié des hommes et des femmes d'un degré d'instruction inférieur ne se rendraient jamais au scrutin. Chez ceux qui ont reçu une instruction supérieure, ce nombre descend à un sur dix. La part des électeurs n'ayant qu'une instruction primaire se situe au tour de 36 % chez les hommes et les femmes qui ne voteraient jamais. Ce chiffre représente une proportion qui s'élève presque au double par rapport à l'ensemble de l'électorat.

Il y a une autre manière d'interpréter ces constatations. Si la population compte en moyenne 17 % d'hommes disposant du droit de vote et possédant tout au plus le certificat d'études primaires, ce nombre n'atteint même pas 11 % parmi les hommes qui iraient toujours voter. S'il y a en moyenne, dans la population, 23 % de femmes possédant tout au plus le certificat d'études primaires, ce nombre n'est que de 15 % chez les femmes qui vont toujours voter. Si l'on examine les hommes et les femmes qui sont des électeurs et possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur, leur part parmi ceux qui vont toujours voter atteint environ 35 %. Sur l'ensemble de la population disposant du droit de vote, la part des hommes et des femmes disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur est inférieur d'environ dix %. Chez les hommes, la proportion

⁽⁴⁸⁾ In de Vlaamse dataset van 1999 blijkt de interactie tussen bereidheid om steeds te gaan stemmen, sekse en genoten onderwijs echter veel zwakker te zijn.

⁽⁴⁸⁾ Dans la base de données flamande de 1989, l'interaction entre l'intention d'aller toujours voter, le sexe et le degré d'instruction est toutefois beaucoup plus faible.

lager onderwijs » 1,58. Onder de mannen die steeds zouden stemmen is de ratio « hoger/lager onderwijs » 3,4. Bij de vrouwen is dit 1,09 versus 2,78. Dit betekent dat de hoger geschoolden veel sterker zullen vertegenwoordigd zijn onder de deelnemers aan verkiezingen, dan dit in de totale kiesgerechtigde bevolking het geval is.

De overige effecten zijn geringer in omvang. Toch bemerken we dat kiesgerechtigden die actief bij het verenigingsleven betrokken zijn 8,5 % méér dan gemiddeld verklaren dat ze steeds zouden gaan stemmen en 6,5 % minder dan gemiddeld beweren dat ze nooit zouden gaan stemmen. Dit effect op de politieke participatie sluit aan bij de bestaande literatuur over sociaal kapitaal ⁽⁴⁹⁾.

Franstalige kiezers lijken iets meer dan gemiddeld geneigd om steeds te gaan stemmen. Minder onder hen zouden nooit gaan stemmen. Is dit verschil reëel of is het toe te schrijven aan verschillen in de steekproeven omwille van het groter aantal ondervraagden dat in Franstalig België weigert mee te werken aan enquêtes? Deze mogelijkheid bestaat ⁽⁵⁰⁾. Uit onderzoek is geweten dat nonrespons samen gaat met gebrek aan politieke belangstelling ⁽⁵¹⁾. Indien in Wallonië en Brussel relatief minder kiezers met weinig interesse in de steekproef aanwezig zijn, dan kan dit het verschil verklaren in de bereidheid om steeds of nooit te gaan stemmen. We kunnen deze mogelijkheid niet volledig uitsluiten ⁽⁵²⁾. Andere onderzoeksgegevens over politieke

« enseignement supérieur/primaire » est de 1,58. Parmi les hommes qui voteraient toujours, la proportion « enseignement supérieur/primaire » est de 3,4. Chez les femmes, elle est de 1,09 contre 2,78. Cela signifie que ceux qui ont un degré d'instruction supérieur seront représentés parmi les participants aux élections en une plus forte proportion que ce n'est le cas dans l'ensemble de l'électorat.

Les autres effets sont d'importance moindre. Signalons toutefois que les électeurs qui participent de manière active à des sociétés déclarent, à raison de 8,5 % de plus que la moyenne, qu'ils voteraient toujours et affirment, à raison de 6,5 % de moins que la moyenne, qu'ils ne se rendraient jamais au scrutin. Cet effet sur la participation politique rejoint la littérature existante sur le capital social ⁽⁴⁹⁾.

Chez les électeurs francophones, la tendance à aller voter à chaque occasion semble être légèrement supérieure à la moyenne. Le nombre de ceux qui ne voteraient jamais est inférieur. Cette différence est-elle réelle, ou convient-il de l'attribuer aux différences dans les sondages en raison du plus grand nombre de personnes interrogées qui, en Belgique francophone, refuse de collaborer à des enquêtes? Cette possibilité est réelle ⁽⁵⁰⁾. L'on sait par des recherches que l'absence de réaction est assortie d'un manque d'intérêt pour la politique ⁽⁵¹⁾. S'il y a en Wallonie et à Bruxelles relativement moins d'électeurs manifestant peu d'intérêt pour le sondage, cela peut expliquer la différence dans la volonté d'aller voter à chaque occasion

⁽⁴⁹⁾ S. Verba, K.L. Schlozman en H.E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, M.A., 1997; J. Van Deth, « De politieke betekenis van maatschappelijke participatie », *Acta Politica*, 27 (4), 1992, blz. 425-444; G. Parry, G. Moyser en N. Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, 1992.

⁽⁵⁰⁾ In 1991 hadden de Franstalige kiezers eveneens een significant kleinere kans om nooit te gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn. Het aantal weigeringen tot medewerking lag toen eveneens 10 % lager bij de Franstaligen.

⁽⁵¹⁾ G. Loosveldt, A. Carton en J. Pickery, « Respondent characteristics on refusals in a panel survey », in A. Koch en R. Porst (Eds.), *Nonresponse in Survey Research*. ZUMA Nachrichten Spezial, August 1998, blz. 249-261; J. Billiet, « De publieke opinie ondervraagd. Zin en onzin van opiniepeilingen », in B. Raeymaekers en A. van de Putte (Eds.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Leuven, UP/Davidsfonds, 2000, blz. 276-281; G. Loosveldt en A. Carton, « An empirical test of a limited model for panel refusals », *International Journal of Public Opinion Research*, 2001, vol. 13 (2), pp. 173-185; G. Loosveldt en A. Carton, « Knowledge from whom? » Het effect van utilitair individualisme en politieke machteloosheid op de non-respons in de tweede golf van een panel-survey », *Mens en Maatschappij*, 2001, vol. 76 (1), blz. 44-56. Het effect van de nonrespons op de schatting van de opkomst werd eveneens bestudeerd in de studie van Aarts, die tot een gelijkaardige conclusie komt. Zie CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, blz. 28-31.

⁽⁵²⁾ In de niet gewogen dataset van de Franstalige kiezers in 1999 is het aantal dat nooit zou gaan stemmen precies gelijk aan de Vlaamse kiezers, namelijk 21,7 %. Een vergelijking met behulp van een voorlopige weegfactor voor de Franstalige respondenten laat voorlopig niet toe om de hypothese van een methode-effect (omwille van verschillen in nonresponse) uit te sluiten. Dit zal later nauwkeuriger worden onderzocht.

⁽⁴⁹⁾ S. Verba, K.L. Schlozman et H.E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, M.A., 1997; J. Van Deth, « De politieke betekenis van maatschappelijke participatie », *Acta Politica*, 27 (4), 1992, pp. 425-444; G. Parry, G. Moyser et N. Day, *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge, 1992.

⁽⁵⁰⁾ En 1991 les perspectives de ne jamais aller voter si le scrutin n'était pas obligatoire étaient également nettement inférieures chez les électeurs francophones. Le nombre de refus de collaborer de la part des francophones était également inférieur, à l'époque, de dix pour cent.

⁽⁵¹⁾ G. Loosveldt, A. Carton et J. Pickery, « Respondent characteristics on refusals in a panel survey », in A. Koch et R. Porst (Eds.), *Nonresponse in Survey Research*. ZUMA Nachrichten Spezial, August 1998, pp. 249-261; J. Billiet, « De publieke opinie ondervraagd. Zin en onzin van opiniepeilingen », in B. Raeymaekers et A. van de Putte (Eds.), *Krachten voor de toekomst. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*. Louvain : UP/Davidsfonds, 2000, pp. 276-281; G. Loosveldt et A. Carton, « An empirical test of a limited model for panel refusals », *International Journal of Public Opinion Research*, 2001, vol. 13 (2), pp. 173-185; G. Loosveldt et A. Carton, « Knowledge from whom? » Het effect van utilitair individualisme en politieke machteloosheid op de non-respons in de tweede golf van een panel-survey », *Mens en Maatschappij*, 2001, vol. 76 (1), pp. 44-56. L'effet de l'absence de réaction sur l'évaluation de la participation au scrutin a été étudié également dans l'étude d'Aarts, qui aboutit à une conclusion similaire. Voir CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, pp. 28-31.

⁽⁵²⁾ Dans la base de données non pondérée concernant les électeurs francophones en 1999, le pourcentage d'électeurs qui n'iraient jamais voter est exactement égal au pourcentage d'électeurs flamands, à savoir 21,7 %. Une comparaison effectuée à l'aide d'un facteur de pondération provisoire pour les personnes interrogées francophones ne permet pas, pour l'instant, d'exclure l'hypothèse d'un effet inhérent à la méthode (en raison de différences dans l'absence de réaction). Ce point sera examiné de manière plus précise ultérieurement.

betrokkenheid laten immers ook niet toe te besluiten dat Nederlandstalige kiezers minder op de politiek betrokken zouden zijn dan Franstalige kiezers ⁽⁵³⁾.

Bemerk dat in bovenstaande tabel ook de omvang van de verschillende categorieën van de verklarende variabelen is opgenomen (percentages tussen haakjes). Dit laat toe om de politieke draagwijdte van een effect in te schatten. Een zwak effect dat voorkomt in een groot deel van de bevolking kan bijvoorbeeld op politiek vlak belangrijker zijn dan een sterk effect in een kleinere bevolkingsgroep.

Naast deze sociale kenmerken van de kiezers spelen vanzelfsprekend ook houdingen een rol. De drie volgende kenmerken blijken van belang te zijn als « subjectieve » prediktoren van de al of niet bereidheid om te gaan stemmen indien er geen verplichting zou zijn : politieke kennis, politieke belangstelling, en politieke machteloosheid. Deze drie kenmerken, kennis en belangstelling in het bijzonder, hangen sterk samen. Kiezers die meer belangstelling hebben in de politiek kennen er doorgaans ook meer van, en wat niet noodzakelijk zo vanzelfsprekend is, voelen zich ook minder machteloos op politiek gebied ⁽⁵⁴⁾.

De politieke kennis is in ISPO/PIOP in 1995 gemeten door het voorleggen van veertien nationale politici uit Nederlandstalig en Franstalig België met als opdracht aan te geven tot welke partij elkeen behoort. De politieke belangstelling werd gemeten door drie vragen, één over de belangstelling in politiek (heel veel, veel, min of meer, weinig en geen), een vraag over het volgen van politiek nieuws in de media (dagelijks, vaak, nu en dan, zelden, nooit), en een vraag over het discussiëren over politiek met vrienden (dagelijks, vaak, nu en dan, zelden, nooit). Dit is een klassiek meetinstrument voor het meten van politieke belangstelling ⁽⁵⁵⁾. Politieke machteloosheid werd voor deze analyse gemeten door een mix van vijf uit-

ou de ne jamais voter. Nous ne pouvons pas exclure tout à fait cette possibilité ⁽⁵²⁾. En effet, d'autres données provenant de recherches sur l'engagement politique ne permettent pas davantage de conclure que les électeurs néerlandophones seraient moins intéressés par la politique que les électeurs francophones ⁽⁵³⁾.

L'on remarquera que le tableau qui précède mentionne également l'importance des différentes catégories des variables explicatives (pourcentages entre guillemets). Cela permet d'évaluer la portée politique d'un effet. Un faible effet qui se manifeste chez une grande partie de la population peut, par exemple, s'avérer plus important sur le plan politique qu'un effet puissant chez un groupe de population plus restreint.

Outre ces caractéristiques sociales des électeurs, il va de soi que les attitudes ont également leur rôle à jouer. Les trois caractéristiques suivantes paraissent être importantes en tant que facteurs prédictifs « subjectifs » quant à la volonté de participer ou non au scrutin si l'obligation n'en existait pas : les connaissances politiques, l'intérêt pour la politique et l'impuissance politique. Ces caractéristiques, la connaissance et l'intérêt en particulier, présentent une étroite connexité. Les électeurs qui présentent un plus grand intérêt pour la politique la connaissent généralement mieux et, ce qui n'est pas nécessairement aussi évident, se sentent moins impuissants sur le plan politique ⁽⁵⁴⁾.

ISPO/PIOP-95 mesure les connaissances politiques en présentant quatorze politiciens nationaux de la Belgique francophone et néerlandophone, avec la demande d'indiquer à quel parti chacun appartient. L'intérêt pour la politique a été mesuré au moyen de trois questions, l'une portant sur l'intérêt pour la politique (très grand, grand, plus ou moins, peu et aucun), l'autre sur la manière de suivre les nouvelles politiques dans les médias (quotidiennement, souvent, de temps en temps, rarement, jamais) et une question relative aux discussions politiques avec des amis (quotidiennement, souvent, de temps en temps, rarement, jamais). Il s'agit là d'un instrument de mesure classique pour mesurer l'intérêt pour la politique ⁽⁵⁵⁾. En

⁽⁵³⁾ Zie : J. Billiet, « Les opinions politiques des Flamands », *La Revue Générale*, vol. 134 (5), 1999, blz. 9-17.

⁽⁵⁴⁾ Dit is duidelijk het geval in de gegevens van ISPO-95 maar ook in de grondige studie over politieke kennis en gebruik van de media in Vlaanderen, zie : J. Billiet, B. Cambré en M. Swyngedouw, « De kennis van de federale logica en van de bevoegdheden en het beleid van de Vlaamse Overheid : een verklaringsmodel », *Res Publica*, 1997, n° 4, blz. 609-625. Dit model stemt, op het effect van de taalgroep en het interactie-effect van sekse en leeftijd na, overeen met het model in de studie van CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, blz. 63. Er zijn ook in België nog andere achtergrondkenmerken van belang, zoals kerkelijke betrokkenheid, maar we hebben ons hier beperkt tot de voornaamste.

⁽⁵⁵⁾ J. Van Deth, « Interest in Politics », in : Jennings et al., (Eds.), *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, New York, 1990, blz. 425-444.

⁽⁵³⁾ Voir : J. Billiet, « Les opinions politiques des Flamands », *La Revue Générale*, vol. 134 (5), 1999, pp. 9-17.

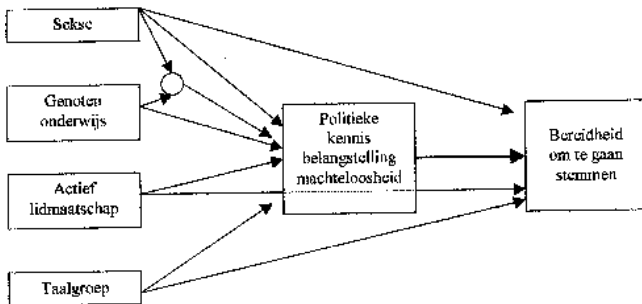
⁽⁵⁴⁾ Tel est manifestement le cas dans les données d'ISPO-95, mais aussi dans l'étude approfondie sur la connaissance de la politique et l'usage des médias en Flandre, voir : J. Billiet, B. Cambré et M. Swyngedouw, « De kennis van de federale logica en van de bevoegdheden en het beleid van de Vlaamse Overheid : een verklaringsmodel », *Res Publica*, 1997, n° 4, pp. 609-625. À l'exception de l'effet du groupe linguistique et de l'effet d'interaction du sexe et de l'âge, ce modèle correspond à celui figurant dans l'étude de CWAM Aarts, *op.cit.*, 1999, p. 63. En Belgique, d'autres caractéristiques d'arrière-plan ont leur importance, notamment l'appartenance à une église, mais nous nous sommes limités ici aux caractéristiques essentielles.

⁽⁵⁵⁾ J. Van Deth, « Interest in Politics », dans : Jennings et al., (Eds.), *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, New York, 1990, pp. 425-444.

spraken die zowel het gevoel van machteloosheid als van wantrouwen in de politiek uitdrukken ⁽⁵⁶⁾.

FIGUUR 1

Verklaring van de bereidheid om te gaan stemmen
indien dit vrij zou zijn

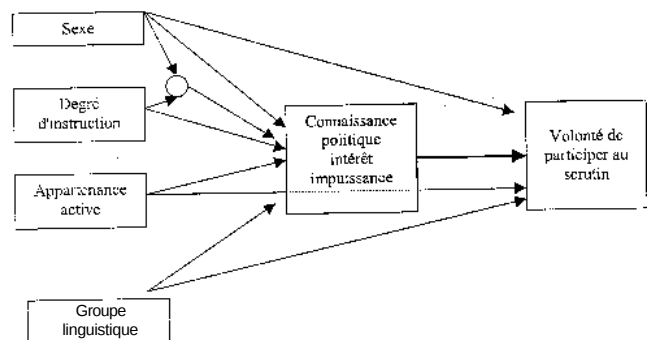


In het passende model blijkt elk van deze drie politieke variabelen zoals verwacht een sterk effect te hebben ⁽⁵⁷⁾. Maar daarnaast blijven ook nog het genoten onderwijs, en in mindere mate het actief lidmaatschap van verenigingen en zelfs de taalgemeenschap een rol spelen. Dit betekent dat deze achtergrondkenmerken niet alleen onrechtstreeks via de drie politieke variabelen een effect hebben op de intentie nooit te gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn, maar ook nog een rechtstreeks effect hebben. Het effect van het behoren tot

vue de cette analyse l'impuissance politique fut mesurée par un assortiment de cinq déclarations traduisant tant le sentiment d'impuissance que la méfiance envers la politique ⁽⁵⁶⁾.

FIGURE 1

Explication de la volonté de participer au scrutin
si celui-ci était libre



Dans le modèle approprié chacune de ces trois variables politiques s'avère, comme l'on s'y attendait, avoir un effet puissant ⁽⁵⁷⁾. Mais il reste, en outre, le degré d'instruction, et dans une moindre mesure l'appartenance active à des sociétés, voire la communauté linguistique, qui jouent un rôle actif. Cela signifie que ces caractéristiques d'arrière-plan ont non seulement un effet indirect sur l'intention de ne jamais se rendre au scrutin si celui-ci n'était pas obligatoire, ce par le truchement des trois variables politiques, mais qu'elles exercent en outre un effet direct.

⁽⁵⁶⁾ Voor een uitvoerige discussie over de aspecten van politieke aliënering verwijzen we naar onder meer G. Dierickx en P. Thijssen, « Politieke efficiëntie in Vlaanderen : een verkennende analyse », in : M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton en R. Beerten (eds.), *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van de Vlamingen*, Leuven, Acco, blz. 185-198; zie ook G. Dierickx, C. Gijssels en P. Thijssen, « Culturele deprivatie en politieke aliënering : een tussentijds rapport », *Res Publica*, 1996, n° 3-4, blz. 632-633.

⁽⁵⁷⁾ Alle parameters van het volledige model kunnen worden bekomen bij het ISPO.

⁽⁵⁶⁾ Pour une discussion approfondie des aspects de l'aliénation politique, l'on se référera notamment à G. Dierickx et P. Thijssen, « *Politieke efficiëntie in Vlaanderen : een verkennende analyse* », dans : M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton et R. Beerten (eds.), *Kiezen is verliezen. Onderzoek naar de politieke opvattingen van de Vlamingen*, Louvain, Acco, pp. 185-198; voir également G. Dierickx, C. Gijssels et P. Thijssen, « *Culturele deprivatie en politieke aliënering : een tussentijds rapport* », *Res Publica*, 1996, n° 3-4, pp. 632-633.

⁽⁵⁷⁾ Tous les paramètres du modèle complet peuvent être obtenus auprès de l'ISPO.

een taalgroep lijkt zelfs nog toe te nemen in dit model ⁽⁵⁸⁾. In tabel 3 tonen we echter alleen de effecten van de drie politieke variabelen omdat de totale effecten van de overige variabelen reeds in tabel 2 te vinden zijn. Het model dat wij hier vinden (in de tabellen 1 en 2 samen), wordt aanschouwelijk voorgesteld in figuur 1.

Aangezien het hier om netto effecten gaat, betekent dit dat, afgezien van hun gebrek aan politieke kennis, belangstelling en « geloof in de politiek », het al of niet gaan stemmen toch nog in sterke mate afhankelijk is van de mate van opleiding ⁽⁵⁹⁾. Dit betekent dat lager geschoolden, en daarmee mensen uit de lagere sociale klassen, toch nog geneigd zullen zijn om minder te gaan stemmen, ook al zijn ze politiek niet onwetend, hebben ze belangstelling voor politiek, en voelen ze zich niet politiek machteloos. Deze laatste categorie komt min of meer overeen met de « *abstentionnistes dans le jeu politique* » die in een recente studie over Frankrijk onderscheiden worden van de « *abstentionnistes hors du jeu* » ⁽⁶⁰⁾. We komen hier verder nog op terug.

Laten we eerst de voornaamste bevindingen met betrekking tot de tussenliggende politieke variabelen bespreken. De effecten zijn aanschouwelijk als verschillen in percentpunten weergegeven in tabel 3.

⁽⁵⁸⁾ De reden hiervan dient verder te worden onderzocht vermits er niet onmiddellijk een theoretische verklaring voor handen is. Dit effect is dermate dat het moeilijk alleen kan worden toegeschreven aan de betere respons in de Vlaamse steekproef. We moeten een verklaring vinden voor de mogelijks grotere politieke betrokkenheid van de Franstaligen bij de federale verkiezingen. Dit zou te maken kunnen hebben met een grotere betrokkenheid bij het Belgisch niveau, maar zeker is dit niet. Het is ook mogelijk dat in de Vlaamse steekproef het effect van de Vlaams Blok-kiezers een rol speelt, maar daarvoor lijkt het toch ook wat te groot. Het effect blijft overigens bestaan als men de kiezers voor het Vlaams Blok buiten beschouwing laat.

⁽⁵⁹⁾ Hiermee treden wij het standpunt bij dat wordt ingenomen door M. Hooghe en K. Pelleriaux die in tegenstelling tot Ackaert en De Winter gebruikmaken van een stapsgewijs regressiemodel waardoor het totale effect van de genoten opleiding beter uit de verf komt. Zie : M. Hooghe en K. Pelleriaux, « *Compulsory Voting in Belgium : an Application of the Lijphart Thesis* », *Electoral Studies*, 1998, vol. 17 (4), blz. 422; J. Ackaert en L. Dewinter, *Electoral absenteeism and potential absenteeism in Belgium. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 1996*.

⁽⁶⁰⁾ P. Bréchon, A. Laurent en P. Perrineau, « *S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ?* » in P. Bréchon, A. Laurent en P. Perrineau (eds.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presse de Sciences Po, 2000, blz. 19-38.

Dans ce modèle, l'effet de l'appartenance à un groupe linguistique semble même aller croissant ⁽⁵⁸⁾. Au tableau 3, nous ne montrons toutefois que les effets des trois variables politiques, puisque les effets totaux des autres variables figurent déjà au tableau 2. Le modèle que nous trouvons ici (aux tableaux 1 et 2 réunis) est représenté graphiquement dans la figure 1.

S'agissant d'effets nets, cela signifie qu'indépendamment du défaut de connaissances politiques, d'intérêt et de « foi dans la politique », la décision de participer ou non au scrutin continue néanmoins à dépendre largement du degré d'instruction ⁽⁵⁹⁾. Cela signifie que les personnes peu instruites, et partant les personnes appartenant aux classes sociales inférieures, auront néanmoins tendance à participer au scrutin en moins grand nombre, même si elles ne sont pas ignorantes sur le plan politique, si elles manifestent un intérêt pour la politique et ne se sentent nullement impuissantes au point de vue politique. Cette dernière catégorie correspond plus ou moins à celle des « *abstentionnistes dans le jeu politique* » qu'une étude récente, portant sur la France, distingue des « *abstentionnistes hors du jeu* » ⁽⁶⁰⁾. Nous y reviendrons par la suite.

Examinons d'abord les constatations essentielles relatives aux variables politiques intermédiaires. Le tableau 3 représente les effets sous forme de différences en pourcentages.

⁽⁵⁸⁾ La raison de ce phénomène doit être examinée plus avant, dès lors qu'aucune explication théorique ne se présente d'emblée. Cet effet est tel qu'il est difficile de l'attribuer uniquement à la réaction plus importante au sondage flamand. Nous devons trouver une explication pour l'intérêt peut-être plus considérable manifesté par les francophones à l'occasion des élections fédérales. Cela pourrait avoir un rapport avec un intérêt plus considérable pour le niveau belge, mais ce n'est nullement certain. Il est possible également que dans le sondage flamand l'effet des électeurs du Vlaams Blok joue un rôle, mais cet effet paraît être trop considérable pour ne s'expliquer que par là. L'effet subsiste d'ailleurs si l'on ne prend pas en considération les électeurs du Vlaams Blok.

⁽⁵⁹⁾ Nous rejoignons ici le point de vue adopté par M. Hooghe et K. Pelleriaux qui, contrairement à Ackaert et De Winter, font usage d'un modèle régressif par paliers, permettant de mieux mettre en lumière l'effet total du degré d'instruction. Voir : M. Hooghe et K. Pelleriaux, « *Compulsory Voting in Belgium : an Application of the Lijphart Thesis* », *Electoral Studies*, 1998, vol. 17 (4), p. 422; J. Ackaert et L. Dewinter, *Electoral absenteeism and potential absenteeism in Belgium. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 1996*.

⁽⁶⁰⁾ P. Bréchon, A. Laurent et P. Perrineau, « *S'abstenir : hors du jeu ou dans le jeu politique ?* » in P. Bréchon, A. Laurent et P. Perrineau (eds.), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presse de Sciences Po, 2000, pp. 19-38.

TABEL 3

Netto effecten van politieke kennis, politieke belangstelling en gevoelens van politieke machteloosheid op de intentie om nooit te gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn, in een model gecontroleerd voor de relevante achtergrondvariabelen* opleiding, sekse, actief lidmaatschap en taalgroep (ISPO/PIOP, 1995 : steekproef van 3 670 Belgische kiezers. De relatieve omvang van de verschillende categorieën is opgegeven tussen haakjes).

Kenmerk Caractéristique	Totaal/ Total	Steeds stemmen Voteraient toujours 54,0	Soms stemmen of twijfel Voteraient parfois ou doute 18,5	Nooit stemmen Ne voteraient jamais 27,6
Politieke kennis / <i>Connaissances politiques</i>				
Weinig / <i>Peu</i>	(27,1 %)	– 13,3	+ 1,1	+ 12,3
Matig / <i>Médiocres</i>	(36,7 %)	+ 2,7	+ 0,2	– 2,9
Veel / <i>Grandes</i>	(36,2 %)	+ 7,6	– 1,0	– 6,3
Politieke belangstelling / <i>Intérêt politique</i>				
Weinig / <i>Peu</i>	(24,4 %)	– 27,6	+ 6,4	+ 21,6
Matig / <i>Médiocre</i>	(49,7 %)	+ 1,9	+ 1,3	– 3,3
Veel / <i>Grand</i>	(25,9 %)	+ 22,2	– 8,6	– 13,6
Politieke machteloosheid / <i>Impuissance politique</i>				
Weinig / <i>Peu</i>	(20,7 %)	+ 28,6	– 9,0	– 19,6
Matig / <i>Médiocre</i>	(38,1 %)	+ 6,9	+ 2,1	– 9,0
Veel / <i>Grande</i>	(41,2 %)	– 20,7	+ 2,6	+ 18,2

$L^2 = 804,1$; $df = 732$; $p = 0,03$

* In dit model is de sekse van de kiezer niet statistisch significant.

Men kan gemakkelijk zien welk van deze drie kenmerken de grootste invloed heeft door naar de absolute omvang van de positieve en negatieve effecten te kijken, en eenvoudiger nog, door gewoon de grootte van het absoluut verschil na te gaan in bijvoorbeeld de extremen (weinig en veel) van degenen die steeds en degenen die nooit zouden gaan stemmen. Daaruit blijkt dat van deze drie kenmerken het zich politiek onmachtig of onbekwaam voelen, de grootste invloed uitoefent op het neiging om nooit te gaan stemmen indien er geen verplichting zou zijn. Van degenen die zich weinig politiek machteloos voelen zou 28,4 % méér dan gemiddeld (54 %) steeds gaan stemmen; bij degenen die zich heel machteloos voelen op politiek vlak is dat daarentegen 20,7 % minder dan gemiddeld het geval. Anders gesteld, als enkel het kenmerk politieke machteloosheid een rol zou spelen, dan zou bij degenen die zich niet politiek machteloos voelen ruim vier op vijf kiesgerechtigden steeds gaan stemmen; dit zakt tot slechts één op drie bij de sterk politiek machteloze kiezers. Andersom zou bij degenen die zich niet machteloos voelen op politiek gebied slechts 8 % nooit gaan stemmen; bij de sterk politiek machteloze kiezers is dat bij ruim 45 % het geval.

Op de tweede plaats, en vrijwel met een gelijke sterkte, komt de politieke belangstelling. Alhoewel deze twee kenmerken, politieke machteloosheid en politieke interesse sterk samenhangen, blijkt dit laatste nog een

TABLEAU 3

Effets nets des connaissances politiques, de l'intérêt pour la politique et des sentiments d'impuissance politique sur l'intention de ne jamais participer au scrutin se celui-ci n'était pas obligatoire, dans un modèle contrôlé pour les variables d'arrière-plan pertinentes* instruction, sexe, appartenance active et groupe linguistique (ISPO, 1995 : sondage de 3 670 électeurs belges. L'importance relative des différentes catégories est indiquée entre guillemets).

$L^2 = 804,1$; $df = 732$; $p = 0,03$

* Dans ce modèle, le sexe de l'électeur est sans signification statistique.

L'on peut aisément se rendre compte laquelle de ces trois caractéristiques exerce la plus grande influence, en examinant l'importance absolue de effets positifs et négatifs et, plus simplement encore, en vérifiant sans plus l'importance de la différence absolue, par exemple dans les extrêmes (peu et beaucoup) de ceux qui participeraient toujours au scrutin et de ceux qui n'y participeraient jamais. Il en ressort que, parmi ces caractéristiques, le fait de se sentir politiquement impuissant ou incompetent exerce la plus grande influence sur la tendance à ne jamais participer au scrutin dans les cas où l'obligation n'en existerait pas. Parmi ceux qui se sentent peu impuissants politiquement, 28,4 % de plus que la moyenne (54 %) iraient toujours voter; chez ceux qui se sentent tout à fait impuissants sur le plan politique, ce taux est par contre inférieur à la moyenne de 20,7 %. En d'autres termes, si seule la caractéristique de l'impuissance politique devait jouer un rôle, plus de quatre sur cinq électeurs parmi ceux qui ne se sentent pas politiquement impuissants participeraient toujours au scrutin : ce chiffre passe à un sur trois seulement chez les électeurs qui ont un fort sentiment d'impuissance politique. Inversement, chez ceux qui ne se sentent pas impuissants sur le plan politique, 8 % seulement ne participeraient jamais au scrutin : chez les électeurs qui ont un fort sentiment d'impuissance politique, tel serait le cas chez plus de 45 %.

En second lieu, et avec une force sensiblement égale, vient l'intérêt pour la politique. Bien que ces deux caractéristiques, l'impuissance politique et l'intérêt pour la politique, présentent une étroite connexité, ce dernier élément

sterk netto effect te hebben. De verschillen met betrekking tot de intentie nooit te zullen stemmen, tussen degenen met weinig belangstelling (+ 21,6) en veel belangstelling (– 13,6) zijn zeer beduidend. Netto blijkt politieke kennis een geringer maar toch nog beduidend effect te hebben.

Zoals reeds werd aangehaald, blijft het genoten onderwijs onafhankelijk van de mate van politieke kennis, interesse en machteloosheid, effect hebben op de intentie om nooit te gaan stemmen indien dit niet verplicht zou zijn. Dit blijkt heel duidelijk uit tabel 4 waarin we duidelijk zien hoe het percentage van de kiezers dat nooit zou gaan stemmen (dit is gemiddeld 28 %) aanzienlijk varieert van bijvoorbeeld amper 3,2 % bij de hoger geschoolde kiezers met veel politieke interesse tot 69 % bij de lager geschoolde kiezers met weinig belangstelling voor de politiek.

TABEL 4

Percentages kiezers die beweren *nooit te zullen gaan stemmen* indien dit niet verplicht zou zijn, naarmate van hun politieke kennis, politieke belangstelling en hun gevoel van politieke machteloosheid (wantrouwen), ingedeeld volgens het genoten onderwijs (in percentages van alle kiezers in de betreffende cellen)

Genoten onderwijs: — <i>Degré d'instruction</i>	Lager — <i>Primaire</i>	Lager secundair — <i>Secondaire inférieure</i>	Hoger secundair — <i>Secondaire supérieure</i>	Hoger — <i>Supérieure</i>	Totaal nooit stemmen — <i>Total voteraient jamais</i>
Politieke kennis / <i>Connaissances politiques</i>					
Weinig / <i>Peu</i>	61,3	53,3	38,9	17,3	39,8 (396)
Matig / <i>Médiocre</i>	48,6	28,7	19,2	12,8	24,7 (333)
Veel / <i>Grand</i>	34,0	23,6	11,1	9,7	21,3 (283)
Politieke belangstelling / <i>Intérêt politique</i>					
Weinig / <i>Peu</i>	68,8	60,8	49,4	23,4	48,7 (436)
Matig / <i>Médiocre</i>	43,6	28,2	17,5	11,6	24,3 (443)
Veel / <i>Grand</i>	29,9	22,5	4,8	3,2	14,0 (133)
Politieke machteloosheid / <i>Impuissance politique</i>					
Weinig / <i>Peu</i>	16,0	11,6	7,9	2,1	10,0 (60)
Matig / <i>Médiocre</i>	39,9	30,8	13,0	7,1	18,5 (259)
Veel / <i>Grande</i>	61,8	45,5	39,0	25,8	45,8 (692)

Onze belangstelling gaat hier echter vooral uit naar de kiezers die wél over een dosis politieke kennis beschikken, die wél interesse betonen voor politieke aangelegenheden of die zich weinig politiek machteloos voelen. Ook bij deze categorieën van kiezers blijkt het genoten onderwijs nog veel verschil te maken. Zelfs bij de laagst geschoolde kiezers met veel politieke kennis of met veel politieke interesses zou nog bijna één op drie kiezers niet gaan stemmen als dit niet verplicht zou zijn. Dit aantal neemt sterk af naarmate de scholingsgraad groter is. Wanneer men kijkt naar de kiezers die zich niet politiek machteloos voelen en die vertrouwen hebben in de politiek, dan is het effect van het onderwijs beduidend kleiner, maar ook in die categorie stijgt het aantal dat niet zou gaan stemmen van 2,1 % bij de hoger geschoolden tot toch nog 16 % bij de lager geschoolden. Het zouden

apparaît avoir encore un puissant effet net. Les différences relatives à l'intention de ne jamais voter, entre ceux qui manifestent peu d'intérêt (+ 21,6) et un grand intérêt, (– 13,6) sont très significatives. Les connaissances politiques ne s'avèrent avoir qu'un effet net moins important, bien qu'il reste significatif.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le degré d'instruction, indépendamment de la mesure des connaissances politiques, de l'intérêt et de l'impuissance, continue à avoir un effet pour l'intention de ne jamais participer au scrutin si ce dernier n'était pas obligatoire. C'est ce qui ressort tout à fait clairement du tableau 4, qui montre distinctement comment le pourcentage des électeurs qui ne participeraient jamais au scrutin (c'est-à-dire, 28 % en moyenne) varie considérablement, en allant par exemple d'à peine 3,2 % chez les électeurs ayant reçu une instruction supérieure et montrant un grand intérêt politique, à 69 % chez les électeurs moins instruits, faisant preuve de peu d'intérêt pour la politique.

TABLEAU 4

Pourcentage d'électeurs qui affirment *ne jamais participer au scrutin* si celui-ci devait ne pas être obligatoire, en fonction de leurs connaissances politiques, de leur intérêt pour la politique et de leur sentiment d'impuissance politique (méfiance), répartis selon le degré d'instruction (en pourcentage de tous les électeurs dans les cellules concernées)

Toutefois, notre intérêt porte essentiellement, en l'occurrence, sur les électeurs qui disposent effectivement d'une certaine connaissance politique, qui font preuve d'un intérêt pour les affaires politiques ou qui se sentent peu impuissants sur le plan politique. Chez ces catégories d'électeurs aussi, l'instruction reçue s'avère toujours être cause d'une différence importante. Même chez les électeurs les moins instruits, ayant de grandes connaissances politiques ou un grand intérêt pour la politique, un électeur sur trois ne participerait pas au scrutin si celui-ci n'était pas obligatoire. Ce nombre diminue considérablement au fur et à mesure que le degré d'instruction est plus élevé. Lorsqu'on examine les électeurs qui ne se sentent pas politiquement impuissants et qui ont confiance dans la politique, l'effet du degré d'instruction est considérablement moindre, mais dans cette catégorie également le nombre de ceux qui ne participeraient pas au scrutin

met andere woorden waarschijnlijk niet alleen de ongeïnteresseerde of van de politiek vervreemde kiesgerechtigden zijn die zouden wegblijven indien het deelnemen aan verkiezingen niet verplicht zou zijn. Dit besluit is echter niet volledig hard te maken omwille van de wijze waarop het « feitelijk niet gaan stemmen » werd gemeten ⁽⁶¹⁾.

Eén en ander heeft ook voor gevolg dat de sociaal professionele samenstelling van het kiezerskorps zou wijzigen aangezien het beroep waarin mensen terecht komen, sterk samenhangt met het genoten onderwijs. Hooghe en Pelleriaux hebben dit onderzocht met behulp van de ISPO gegevens van de verkiezingen van 1991 (enkel Vlaanderen). Volgens hun analyse zou het aandeel van de handarbeiders en mensen zonder betaald beroep bij de verkiezingen in vergelijking met de globale kiesgerechtigde bevolking met ruim 6 % dalen en zou het aandeel van de vrije beroepen, kaders en hoofdarbeiders met 4,8 % toenemen ⁽⁶²⁾. Op grond van deze bevinding en vooral van de reeds vermelde verschillen inzake genoten onderwijs, besluiten deze onderzoekers dat hiermee de bekende stelling van Lijphart wordt bevestigd : de ongelijkheid in de electorale participatie neemt toe indien het gaan stemmen niet verplicht is ⁽⁶³⁾.

Ook al zijn wij van oordeel dat het manipuleren van de opkomstplicht niet als bedoeling mag hebben om rechtstreeks de verhoudingen inzake de aanhang van de politieke partijen te wijzigen, toch is het interessant om na te gaan of het opheffen van de opkomstplicht iets zou gewijzigd hebben. Dit kan van belang zijn om na te gaan of er eventueel een verschil inzake coalitievorming en beleid zou kunnen uit voortkomen.

Deze kwestie werd grondig onderzocht door M. Hooghe en K. Pelleriaux met behulp van de ISPO gegevens van

tin monte de 2,1 % chez le mieux instruits à 16 % chez les moins instruits. En d'autres termes, ce ne seraient vraisemblablement pas uniquement les électeurs non intéressés ou aliénés à la politique qui ne participeraient pas dans le cas où la participation aux élections ne serait pas obligatoire. Toutefois, cette conclusion ne peut être prouvée à tout point de vue, ce en raison de la manière dont « la non-participation de fait aux scrutin » a été mesurée ⁽⁶¹⁾.

Il résulte également de ce qui précède que la composition socioprofessionnelle du corps électoral changerait, dès lors que la profession exercée par les personnes est étroitement liée à l'instruction reçue. Hooghe et Pelleriaux ont examiné cet aspect sur la base des données ISPO pour les élections de 1991 (uniquement la Flandre). Selon leur analyse, la part des travailleurs manuels et des personnes sans profession rémunérée diminuerait de plus de 6 % lors des élections par rapport à l'ensemble de l'électorat, tandis que la part des professions libres, des cadres et des ouvriers dirigeants augmenterait de 4,8 % ⁽⁶²⁾. Sur la base de cette constatation, et surtout des différences déjà mentionnées dans le degré d'instruction, ces enquêteurs concluent que la thèse bien connue de Lijphart se trouve ainsi confirmée : l'inégalité dans la participation électorale va croissant si la participation au scrutin n'est pas obligatoire ⁽⁶³⁾.

Même si nous sommes d'avis que la manipulation de l'obligation de vote ne peut se faire dans l'intention de modifier directement les proportions entre les électeurs respectifs des partis politiques, il est néanmoins intéressant de vérifier si la suppression de l'obligation de vote aurait modifié quoi que ce soit. Cela peut avoir son intérêt afin de vérifier s'il pourrait en résulter, le cas échéant, une différence en matière de formation des coalitions et de politique.

Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi sur la base des données ISPO par M. Hooghe et K.

⁽⁶¹⁾ Het is echter nodig om te wijze op een zwak punt in deze redenering. Het « feitelijk niet gaan stemmen » werd gemeten met behulp van een *proxy*-variabele « de intentie om niet te gaan stemmen ». In het empirisch onderzoek wordt deze variabele echter vaak als een indicator van politieke interesse genomen. In de ISPO gegevens zijn de drie indicatoren voor politieke interesse en de vraag over het stemmen zonder opkomstplicht inderdaad vier indicatoren in een meetmodel van eenzelfde achterliggend concept « politieke interesse ».

⁽⁶²⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1998, blz. 419-424.

⁽⁶³⁾ A. Lijphart, « *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma* », *American Political Science Review*, 1997, vol. 91, blz. 1-14. Uit het verkiezingsonderzoek van 1999 (Vlaanderen : ISPO-99) blijkt eveneens dat, indien er geen kiesplicht zou zijn, het aandeel van de vrije beroepen, kaders en hoofdarbeiders met ruim 5 % zou toenemen terwijl het aandeel van de niet beroepsactieven en de handarbeiders met ongeveer evenveel procentpunten zou dalen.

⁽⁶¹⁾ Il importe toutefois d'attirer l'attention sur un point faible dans ce raisonnement. L'élément « Ne pas participer en fait au scrutin » a été mesuré à l'aide d'une « *proxy variable* », à savoir, « l'intention de ne pas participer au scrutin ». Dans l'enquête empirique, cette variable est cependant souvent considérée comme un indicateur de l'intérêt pour la politique. Dans les données ISPO, ces trois indicateurs de l'intérêt pour la politique et la question relative à la participation au scrutin en l'absence de l'obligation d'y participer constituent en effet quatre indicateurs dans un modèle destiné à mesurer un même concept sous-jacent qu'est l'« intérêt pour la politique ».

⁽⁶²⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1998, pp. 419-424.

⁽⁶³⁾ A. Lijphart, « *Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma* », *American Political Science Review*, 1997, vol. 91, pp. 1-14. Il ressort également de l'enquête électorale de 1999 (Flandre : ISPO-99) que, si le vote obligatoire n'existait pas, la part des professions libres, des cadres et des ouvriers dirigeants augmenterait de plus de 5 %, tandis que la part des inactifs et des ouvriers manuels diminuerait d'un pourcentage sensiblement égal.

1991. Volgens de verschillende hypothesen en modellen in hun studie zou, alhoewel minstens 30 % van de kiezers niet meer zou gaan stemmen, dit niet tot spectaculaire stemmenverschuivingen leiden. De schommelingen blijven beperkt tot enkele procenten en zijn vooral het gevolg van het verdwijnen van de categorie « blanco/ongeldig » die vanzelfsprekend het zwaarst « getroffen » wordt door het afschaffen van de opkomstplicht. Omdat die categorie nu al niet meetelt lijken de veranderingen inzake zetelverdeling verwaarloosbaar. Er is vermoedelijk een lichte winst voor de partijen die zich richten tot hogergeschoolden (Agalev, VLD en in mindere mate de CVP) en een licht verlies voor SP en Vlaams Blok. Er zou vermoedelijk alles samen genomen weinig wijzigen in de electorale verhoudingen ⁽⁶⁴⁾. We hebben de hypothesen van Hooghe en Pelleriaux toegepast op de ISPO gegevens voor Vlaanderen van 1999 en zien daar eveneens een geringe winst voor Agalev en VLD (2 % tot 1 %). De aanhang van het Vlaams Blok wijzigt nauwelijks. Deze zeer geringe wijzigingen in de aanhang van alle partijen zijn niet significant en komen allemaal op rekening van de significante reductie van de blanco en ongeldige stemmen.

In de Belgische ISPO gegevens van 1995 die wij tot nog toe hoofdzakelijk gebruikt hebben, is er naast de reeds vermelde effecten (taalgroep, onderwijs, sekse en lidmaatschap) ook nog een significant effect vanwege het electoraat waartoe men behoort. In Vlaanderen heeft het stemmen voor Agalev, de CVP, SP en de VU een effect op de intentie om steeds te gaan stemmen, in tegenstelling tot blanco en ongeldig die, zoals te verwachten, beduidend minder altijd zouden stemmen als dit niet verplicht zou zijn. Tussen de kiezers voor het Vlaams Blok en blanco/ongeldig is er geen significant verschil. In de Franse taalgroep is er alleen een positief effect op de PSC.

Bij dit alles moet men bedenken dat de invloed op de sterkte van de electoraten onderschat kan zijn omdat zoals in elk *survey* onderzoek over politiek, de meest politiek apatische kiezers beduidend minder aan zulke

Pelleriaux, à l'aide des données ISPO de 1991. Selon les différentes hypothèses et divers modèles dans leur étude, il n'en résulterait pas de glissements spectaculaires dans le vote, alors que 30 % au moins des électeurs n'iraient plus voter. Les variations restent limitées à quelques pour cent et sont surtout la résultante de la disparition de la catégorie « blanc/nul » qui se trouve évidemment être la « victime » principale de la suppression de l'obligation de vote. Puisque cette catégorie n'est déjà pas prise en considération à l'heure actuelle, les changements en matière de répartition des sièges paraissent être négligeables. Il y aurait vraisemblablement un léger gain pour les partis qui s'adressent aux personnes plus instruites (Agalev, le VLD et, en une moindre mesure, le CVP) avec une perte légère pour le SP et le *Vlaams Blok*. Vraisemblablement, les modifications qui interviendraient dans les proportions électorales seraient minimes dans l'ensemble ⁽⁶⁴⁾. Nous avons appliqué les hypothèses de Hooghe et Pelleriaux aux données ISPO pour la Flandre en 1999 et nous y apercevons également un léger gain pour Agalev et le VLD (2 % à 1 %). L'électorat du *Vlaams Blok* se trouve à peine modifié. Ces modifications très minimes dans l'électorat de tous les partis ne sont pas significatives et doivent toutes être mises sur le compte de la diminution significative des votes blancs et nuls.

Dans les données ISPO belges pour 1995, auxquelles nous avons principalement eu recours jusqu'à présent, il existe, outre les effets déjà mentionnés (groupe linguistique, enseignement, sexe et appartenance) un autre effet significatif, en raison de l'électorat auquel l'on appartient. En Flandre, le vote pour Agalev, le CVP, le SP et la VU a un effet pour l'intention de toujours participer au scrutin, ce par contraste avec les blancs et nuls dont le nombre de ceux qui participeraient toujours au scrutin serait, comme il fallait s'y attendre si le vote n'était pas obligatoire, inférieur de manière significative. Il n'y a aucune différence significative entre les électeurs du *Vlaams Blok* et les blancs/nuls. Dans le groupe linguistique français, il n'existe un effet positif que pour le PSC.

Il faut bien se rendre compte, dans ce contexte, que l'influence sur l'importance relative des electorats peut avoir été sous-estimée, dès lors que, comme c'est le cas dans toute enquête par sondage portant sur la politi-

⁽⁶⁴⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1997, 8-14. De verschillende hypothesen hebben betrekking op het differentieel toewijzen van opkomstkanen aan elke categorie van de variabele met betrekking tot de stemintentie (steeds, meestal, soms, nooit, weet niet). Omwille van deze hypothesen is de studie van Hooghe en Pelleriaux betrouwbaarder dan deze van Dewinter en Ackaert die de stemverschuivingen overschatten omdat zij onder meer geen rekening houden met de blanco/ongeldig stemmen. Zie: J. Ackaert en L. De Winter, « De afwezigen hebben andermaal ongelijk », in M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton en R. Beerten (Eds.), *Kiezen is verliezen*, Leuven, Acco, 1993, blz. 67-82.

⁽⁶⁴⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1997, 8-14. Les différentes hypothèses sont relatives à l'attribution différentielle de la probabilité de participation à chaque catégorie de la variable au point de vue de l'intention de voter (toujours, généralement, parfois, jamais, ne sait pas). En raison de ces hypothèses, l'étude de Hooghe et Pelleriaux est plus fiable que celle de Dewinter et Ackaert qui surestiment les glissements dans les suffrages, dès lors qu'ils ne tiennent pas compte, notamment, des votes blancs/nuls. Voir : J. Ackaert et L. De Winter, « *De afwezigen hebben andermaal ongelijk* », in M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton et R. Beerten (Eds.), *Kiezen is verliezen*, Louvain, Acco, 1993, pp. 67-82.

onderzoeken deelnemen ⁽⁶⁵⁾. Maar zelfs indien het effect op de electorale sterkte van de politieke partijen gering zou zijn, dan betekent dit nog niet dat de toegenomen ongelijkheid in de politiek participerende bevolking helemaal geen effect zou kunnen hebben op het beleid ⁽⁶⁶⁾.

6. Besluiten

Tot besluit kunnen enkele duidelijke bevindingen in het licht worden gezet.

1. De electorale participatie neemt af in West-Europa. Na 1995 bedraagt die gemiddeld nog slechts 73 % bij parlementsverkiezingen.

2. In Staten waarin geen opkomstplicht geldt (de grote meerderheid) ligt de opkomst beduidend lager (10 % tot 20 %). In Staten waar de opkomstplicht werd afgeschaft neemt de opkomst onmiddellijk daarop beduidend af.

3. Door het afschaffen van de opkomstplicht ontstaat vaak een grotere ongelijkheid in politieke participatie omdat de lager geschoolden of lagere statusgroepen minder vertegenwoordigd zijn.

4. Anderzijds neemt, indien de opkomstplicht wordt afgeschaft, onder de deelnemers het aantal politiek bewuste kiezers toe omdat onder meer de groep van de (bewuste) blanco/ongeldig stemmers vrijwel geheel verdwijnt.

5. Simulaties met Belgische gegevens van de ISPO onderzoeken in 1991, 1995 en 1999, op basis van de vraag over de stemintentie indien dit niet verplicht zou zijn, laten vermoeden dat die ongelijkheid ook in België zou toenemen indien er geen opkomstplicht zou zijn.

6. Het onderzoek toont aan dat er waarschijnlijk geen grote verschillen zouden optreden in de electorale sterkte van de partijen indien de opkomstplicht zou worden afgeschaft.

⁽⁶⁵⁾ G. Loosveldt en A. Carton, « *An empirical test of a limited model for panel refusals* », *International Journal of Public Opinion Research*, 2001, vol. 13 (2), blz. 173-185; G. Loosveldt, en A. Carton, « *Knowledge from whom ?* » « Het effect van utilitair individualisme en politieke machteloosheid op de non-respons in de tweede golf van een panel-survey », *Mens en Maatschappij*, 2001, vol. 76(1), blz. 44-56.

⁽⁶⁶⁾ M. Hooghe en K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1998, blz. 423.

que, les électeurs les plus apathiques au point de vue politique font preuve de manière significative d'une moindre participation à de telles enquêtes ⁽⁶⁵⁾. Mais quand bien même l'effet sur la force électorale des partis politiques serait minime, cela ne signifie pas pour autant que l'inégalité accrue au sein de la population politiquement active ne pourrait entraîner aucun effet pour les options politiques ⁽⁶⁶⁾.

6. Conclusions

Pour conclure, quelques constatations manifestes peuvent être mises en lumière.

1. En Europe Occidentale, la participation électorale est en régression. Après 1995, elle n'est plus, en moyenne, que de 73 % aux élections législatives.

2. Dans les États sans obligation de vote (l'immense majorité), la participation au scrutin est nettement inférieure (de 10 % à 20 %). Dans les États où l'obligation de vote a été supprimée, la participation au scrutin diminue immédiatement et de manière significative.

3. La suppression de l'obligation de vote donne souvent naissance à une plus grande inégalité dans la participation politique, les moins instruits ou les catégories inférieures étant moins représentés.

4. D'autre part, parmi les participants le nombre des électeurs politiquement conscients va croissant, notamment du fait de la disparition quasi totale du groupe de ceux qui (consciemment) votent blanc/nul.

5. Des simulations effectuées à l'aide de données belges des enquêtes ISPO en 1991, 1995 et 1999 et sur la base de la question relative aux intentions de vote si le scrutin n'était pas obligatoire, permettent de présumer que cette inégalité deviendrait plus importante en Belgique également en cas de suppression de l'obligation de vote.

6. L'enquête démontre que la force électorale des partis ne se trouverait vraisemblablement pas modifiée de manière considérable.

⁽⁶⁵⁾ G. Loosveldt et A. Carton, « *An empirical test of a limited model for panel refusals* », *International Journal of Public Opinion Research*, 2001, vol. 13 (2), pp. 173-185; G. Loosveldt, et A. Carton, « *Knowledge from whom ?* » « Het effect van utilitair individualisme en politieke machteloosheid op de non-respons in de tweede golf van een panel-survey », *Mens en Maatschappij*, 2001, vol. 76(1), pp. 44-56.

⁽⁶⁶⁾ M. Hooghe et K. Pelleriaux, *art.cit.*, 1998, p. 423.

7. Naast het genoten onderwijs, de sekse, het actief lidmaatschap van verenigingen, en vermoedelijk ook de taalgroep, blijken ook politieke houdingen een sterke rol te spelen. Het is inderdaad zo dat vooral de kiezers met weinig politieke kennis, met weinig politieke belangstelling en met een groot gevoel van politieke machteloosheid en wantrouwen in de politiek, zouden afhaken.

8. Aangezien die politieke variabelen verband houden met de besproken achtergrondvariabelen, en dus structureel ingebed zijn en deels een culturele erfenis zijn, kan men ze niet volledig toeschrijven aan de individuele vrije keuze.

9. Vooral het genoten onderwijs, en bijgevolg het culturele milieu, blijft ook rechtstreeks een rol spelen. Dit betekent dat lager geschoolden die wél politieke belangstelling en kennis bezitten en die niet machteloos zijn, waarschijnlijk ook méér dan gemiddeld zouden afhaken.

10. Het is tot op heden niet overtuigend wetenschappelijk aangetoond dat het afschaffen van de opkomstplicht gevolgen zou hebben op het beleid, meer concreet, dat er een minder sociaal beleid zou worden gevoerd.

11. Men moet het manipuleren van de opkomstplicht niet gebruiken als een middel om bepaalde politieke partijen te weren. Het zou trouwens, wat België aangaat, niet lukken en daar zijn andere en betere middelen voor indien het aantal partijen te groot zou worden geacht.

12. Het invoeren (of behouden) van de opkomstplicht kan een middel zijn om de politieke participatie op te drijven, maar in zo'n geval moet de kwestie van de gedwongen stem van politiek apatische kiezers niet uit de weg worden gegaan.

13. Andere middelen om de participatie te verhogen hebben betrekking op het kiesstelsel (een evenredigheidsstelsel), de gemakkelijke organisatie van de verkiezingen qua registratie en tijdstip, en het groeperen van verkiezingen.

7. Outre le degré d'instruction, le sexe, l'appartenance active à des sociétés, et vraisemblablement aussi le groupe linguistique, les attitudes politiques s'avèrent, elle aussi, jouer un rôle important. Ce sont, en effet, surtout les électeurs ayant peu de connaissances politiques, peu d'intérêt pour la politique et un important sentiment d'impuissance politique et de méfiance envers la politique, qui se désisteraient.

8. Étant donné que ces variables politiques ont un lien avec les variables d'arrière-plan évoquées, sont dès lors structurellement inhérentes et constituent en partie un héritage culturel, l'on ne peut les attribuer intégralement au libre choix individuel.

9. C'est surtout le degré d'instruction, et partant le milieu culturel, qui continue également à jouer un rôle direct. Cela signifie que les moins instruits qui font effectivement preuve d'intérêt pour la politique, possèdent des connaissances politiques et ne se sentent pas impuissants, décrocheraient vraisemblablement, eux aussi, dans un degré supérieur à la moyenne.

10. À ce jour, il n'a pas été scientifiquement démontré, de manière convaincante, que la suppression de l'obligation de vote entraînerait des effets pour les options politiques ni, plus concrètement, que la politique suivie serait moins sociale.

11. La manipulation de l'obligation de vote ne doit pas servir comme moyen permettant d'éliminer des partis politiques déterminés. En ce qui concerne la Belgique, cela ne serait d'ailleurs pas réalisable, et il existe à cet effet d'autres moyens, plus efficaces, dans le cas où le nombre des partis serait jugé trop important.

12. L'instauration (ou le maintien) de l'obligation de vote peut être un moyen d'augmenter la participation politique, mais dans ce cas il ne faut pas éluder la question du vote forcé d'électeurs apathiques sur le plan politique.

13. D'autres moyens pour augmenter la participation portent sur le système électoral (un système proportionnel), l'organisation aisée des élections en ce qui concerne l'enregistrement et le moment, et le groupement d'élections.

B. De stemplicht : juridische aspecten

1. Historisch overzicht en context van vergelijkend recht

België was het eerste land ter wereld waar de stemplicht is ingevoerd ⁽¹⁾. Zij werd besproken in 1858, 1865 en 1887 ⁽²⁾, en is vervolgens gelegaliseerd door de grondwetsherziening van 7 september 1893, op hetzelfde ogenblik dat het stemrecht werd uitgebreid tot het meervoudig stemrecht. Er waren meerdere doelstellingen voor de grondwetgever. Het kwam er in eerste instantie op aan te vermijden dat de meer gematigde kiezers zich van de stemming zouden onthouden en zo de radicaler geachte strekkingen vrij spel zouden geven. De opvatting was dat « de meest behoudsgezinde elementen in de brede zin van het woord zich onthouden; het zijn brave, onverschillige of zelfs verlegen mensen » ⁽³⁾. De grondwetgever heeft er ook op toegezien dat de nieuwe kiezers, die tien keer zo talrijk waren geworden, hun stemrecht daadwerkelijk uitoefenden ⁽⁴⁾. Ten slotte wilde men in die tijd ook ingaan tegen fraude en politieke druk waarbij onthoudingen zelfs werden « gekocht » ⁽⁵⁾.

Onder het cijnskiesstelsel lag de kiesonthouding bijzonder hoog ⁽⁶⁾. Hoewel heel wat vraagtekens werden geplaatst bij de doeltreffendheid van de sancties die aan de stemplicht waren verbonden, werd het nieuwe systeem meteen een succes en werd de kiesonthouding teruggeschoefd tot onder de 6 % ⁽⁷⁾. « Hieruit dient dus te worden besloten dat het experiment tot verplichting van de stemming volkomen geslaagd is in België. Het wordt onmiddellijk opgenomen in de gebruiken » ⁽⁸⁾. Voor L. Dupriez is « de stemplicht een gepaste maatregel, waarvan de noodzaak in alle landen zal blijken, want het politiek verzuim is een kwaal die zich ongebreideld ontwikkelt in de democratische staten en die enkel door een wettelijke stemverplichting doeltreffend zal kunnen worden afgeremd » ⁽⁹⁾.

Deze voorspelling over de wereldwijde toepassing van de stemplicht is niet uitgekomen. Spanje, Hongarije en

B. Le vote obligatoire : aspects juridiques

1. Historique et contexte de droit comparé

La Belgique a été le premier pays au monde à instaurer l'obligation de vote ⁽¹⁾. Déjà débattue en 1858, 1865 et 1887 ⁽²⁾, cette obligation a été consacrée par la révision constitutionnelle du 7 septembre 1893, en même temps que l'extension du droit de vote sous la forme du vote plural. Le Constituant poursuivait plusieurs objectifs. En premier lieu, il s'agissait à l'époque d'éviter que les électeurs les plus modérés se détournent des urnes, laissant le champ libre aux éléments jugés plus radicaux. L'idée était que d'ordinaire « ce sont les éléments les plus conservateurs, dans le sens large du terme qui s'abstiennent, ce sont des braves gens, indifférents ou timides » ⁽³⁾. Le Constituant a aussi visé à ce que les nouveaux électeurs — dont le nombre avait été multiplié par dix — exercent effectivement leur droit ⁽⁴⁾. Enfin, le souci d'éviter les fraudes et les pressions, en « achetant » les abstentions n'était pas absent des préoccupations de l'époque ⁽⁵⁾.

Sous le régime censitaire, les taux d'abstentions étaient fort élevés ⁽⁶⁾. Bien que de nombreux doutes aient été émis sur l'efficacité des sanctions entourant l'obligation de vote, le nouveau système fut immédiatement un succès, le taux d'abstention ne dépassant plus les 6 % ⁽⁷⁾. « Il faut donc en conclure que l'expérience du vote obligatoire a parfaitement réussi en Belgique. Il est immédiatement entré dans les mœurs » ⁽⁸⁾. Pour L. Dupriez, « (l)e vote obligatoire est une mesure opportune et dont la nécessité s'imposera dans tous les pays, parce que l'absentéisme politique est un mal qui va se développant sans cesse dans les nations démocratiques et que l'obligation légale pourra seule l'enrayer efficacement » ⁽⁹⁾.

Cette prédiction relative à la généralisation de l'obligation de vote ne s'est pas réalisée. L'Espagne, la Hongrie,

⁽¹⁾ J. Gérard-Libois, *Élections et électeurs en Belgique*, Dossier van het CRISP, 1990, blz. 9.

⁽²⁾ L. Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Parijs, Librairie de la Société du recueil général des lois et des arrêts, 1901, blz. 116 en 117.

⁽³⁾ Verklaring van M. Beernaert, aangehaald door L. Dupriez, *op. cit.*, blz. 119.

⁽⁴⁾ J. Barthelemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Parijs, M. Giard en E. Brière, 1912, blz. 480.

⁽⁵⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 490.

⁽⁶⁾ Zie ook de door J. Barthelemy aangehaalde cijfers, *op. cit.*, blz. 476 tot 478.

⁽⁷⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 481-482.

⁽⁸⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 483.

⁽⁹⁾ L. Dupriez, *op. cit.*, blz. 139.

⁽¹⁾ J. Gérard-Libois, *Élections et électeurs en Belgique*, Dossier du CRISP, 1990, p. 9.

⁽²⁾ L. Dupriez, *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, Librairie de la société du recueil général des lois et des arrêts, 1901, pp. 116-117.

⁽³⁾ Déclaration de M. Beernaert, cité par L. Dupriez, *op. cit.*, p. 119.

⁽⁴⁾ J. Barthelemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, M. Giard et E. Brière, 1912, p. 480.

⁽⁵⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, p. 490.

⁽⁶⁾ Voy. les chiffres cités par J. Barthelemy, *op. cit.*, pp. 476-478.

⁽⁷⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, pp. 481-482.

⁽⁸⁾ J. Barthelemy, *op. cit.*, p. 483.

⁽⁹⁾ L. Dupriez, *op. cit.*, p. 139.

Tsjecho-Slowakije hebben de stemplicht enige tijd toegepast, maar zijn er later op teruggekomen ⁽¹⁰⁾. In 1917 is in Nederland samen met het algemeen kiesrecht voor mannen een verplichting ingevoerd, geen stemplicht in de strikte zin van het woord, maar een verplichting tot aanmelding bij het stembureau. Deze verplichting was niet van grondwettelijke, maar van wettelijke aard, en is opgeheven in 1970. Na lange debatten is aan de Italiaanse grondwet van 1946 in artikel 48, tweede lid, de idee toegevoegd « dat de stemming persoonlijk en gelijk, vrij en geheim is. De uitoefening ervan behoort tot de burgerplicht ». Deze formule is een compromis tussen de voorstanders van de stemplicht en diegenen die er een zuiver morele aangelegenheid wilden van maken ⁽¹¹⁾. Een soortgelijke formule is terug te vinden in de Portugese grondwet ⁽¹²⁾.

In Europa bestaat de stemplicht enkel nog in Griekenland en het Groothertogdom Luxemburg. In Griekenland is de stemplicht ingevoerd in 1926 ⁽¹³⁾. Zij is vervolgens verheven tot grondwettelijke norm door de grondwet van 1968 (artikel 56, § 4) ⁽¹⁴⁾ en staat beschreven bij artikel 51, § 5, van de huidige grondwet (« De uitoefening van het stemrecht is verplicht. De wet bepaalt telkens de uitzonderingen en de strafsancities »). In het Groothertogdom Luxemburg is de stemplicht ingevoerd in 1919 en is zij bij wet bepaald. De verplichting is hier weliswaar vrij soepel, want bepaalde categorieën van kiezers, zoals personen van 70 jaar of ouder en studenten die in het buitenland verblijven, zijn ambtshalve vrijgesteld ⁽¹⁵⁾.

Buiten Europa bestaat de stemplicht in onder meer Australië, waar zij in 1924 is ingevoerd ⁽¹⁶⁾. Een aantal Latijns-Amerikaanse landen zoals Brazilië, Costa Rica en Ecuador zouden ook een stemplicht invoeren.

2. Toepasbare teksten en behandelde problemen

Geen enkele tekst in het internationale recht maakt rechtstreeks melding van de stemplicht. In haar beslissing n° 1718/62 van 22 april 1965 stelde de Europese

la Tchécoslovaquie ont connu un certain temps cette obligation, mais y ont renoncé ⁽¹⁰⁾. En 1917, les Pays-Bas ont introduit, en même temps que le suffrage universel masculin, une obligation non pas de voter au sens strict du terme, mais de se présenter au bureau de vote. Cette obligation qui se situait au plan légal et non au niveau constitutionnel a été supprimée en 1970. Après de longs débats, la Constitution italienne de 1946 a repris, dans son article 48, alinéa 2 l'idée que « (l)e vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique ». Il s'agit d'une formule de compromis entre les partisans du vote obligatoire et ceux qui auraient voulu laisser ce problème exclusivement dans le champ de la morale ⁽¹¹⁾. Une formule analogue se retrouve dans la Constitution portugaise ⁽¹²⁾.

En Europe, l'obligation de vote n'existe plus qu'en Grèce et au Grand-Duché de Luxembourg. En Grèce, le vote obligatoire a été introduit en 1926 ⁽¹³⁾. Il a été élevé au rang de norme constitutionnelle par la Constitution de 1968 (article 56, § 4) ⁽¹⁴⁾ et figure sous l'article 51, § 5, de la Constitution actuelle (« L'exercice du droit de vote est obligatoire. La loi fixe chaque fois les exceptions et les sanctions pénales »). Au Grand-Duché de Luxembourg, l'obligation de vote a été introduite en 1919 et fait l'objet d'une loi. Cette obligation est toutefois conçue de manière assez souple, puisque certaines catégories d'électeurs, tels les personnes âgées de 70 ans et plus et les étudiants résidant à l'étranger en sont exemptées d'office ⁽¹⁵⁾.

En dehors de l'Europe, l'Australie connaît le vote obligatoire depuis 1924 ⁽¹⁶⁾. Certains pays d'Amérique latine, tels le Brésil, le Costa Rica et l'Equateur établiraient aussi une obligation de vote.

2. Textes applicables et problèmes soulevés

Aucun texte de droit international ne fait directement référence à l'obligation de vote. Dans sa décision n° 1718/62 du 22 avril 1965, la Commission européenne des droits

⁽¹⁰⁾ J.M. Becet et D. Colard, « Faut-il introduire en France le vote obligatoire ? », *Revue du droit public*, 1972, blz. 158.

⁽¹¹⁾ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, CEDAM, 1969, blz. 413. Er is voorzien in sancties, zoals de publicatie van de naam van diegenen die niet hebben gestemd en de vermelding van de vrijwillige stemonthouding op het bewijs van goed zedelijk gedrag, maar deze sancties zijn amper toegepast. Zie C. Mortati, *loc. cit.*; J.M. Becet et D. Colard, *op. cit.*, blz. 191.

⁽¹²⁾ Artikel 49, eerste lid « De uitoefening van het kiesrecht is persoonlijk en is een plicht voor elke burger ».

⁽¹³⁾ N. Rotis, *Le peuple et l'État : essai sur la clause finale des constitutions helléniques de 1844 à 1952*, Parijs, LGDJ, 1987, blz. 418.

⁽¹⁴⁾ J.M. Becet et D. Colard, *op. cit.*, blz. 158, noot 10.

⁽¹⁵⁾ J. Gérard-Libois, *op. cit.*, blz. 11.

⁽¹⁶⁾ Volgens bepaalde bronnen zou deze verplichting onlangs opgeheven zijn. Deze informatie is echter niet geverifieerd.

⁽¹⁰⁾ J.M. Becet et D. Colard, « Faut-il introduire en France le vote obligatoire ? », *Revue du droit public*, 1972, p. 158.

⁽¹¹⁾ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, CEDAM, 1969, p. 413. Des sanctions sont prévues, comme la publication du nom de ceux qui n'ont pas voté et l'inscription de l'absence volontaire de vote sur le certificat de bonnes vie et mœurs, mais ces sanctions sont largement non appliquées. Voy. C. Mortati, *op. cit.*; J.M. Becet et D. Colard, *op. cit.*, p. 191.

⁽¹²⁾ Article 49, § 1^{er} « L'exercice du droit de vote est personnel et constitue un devoir civique ».

⁽¹³⁾ N. Rotis, *Le peuple et l'État : essai sur la clause finale des constitutions helléniques de 1844 à 1952*, Paris, LGDJ, 1987, p. 418.

⁽¹⁴⁾ J.M. Becet et D. Colard, *op. cit.*, p. 158, note 10.

⁽¹⁵⁾ J. Gérard-Libois, *op. cit.*, p. 11.

⁽¹⁶⁾ D'après certaines sources, cette obligation aurait été supprimée récemment. Cette information n'a toutefois pas pu être vérifiée.

Commissie voor de Rechten van de Mens dat de stemplicht niet strijdig was met artikel 9 van het Verdrag, noch met artikel 3 van het eerste aanvullend protocol ⁽¹⁷⁾. De gewetensvrijheid van de kiezer blijft gevrijwaard, want hij kan te allen tijde een blanco stembiljet indienen. Bovendien betekent de term « vrije verkiezingen » volgens het eerste protocol « geen verkiezingen waar de stemming niet verplicht is, maar verkiezingen waar de kiesdaad een vrije handeling is ».

In het intern recht hangen de stemplicht en de sanctie af van verschillende teksten naar gelang van de verkiezingen.

Wat de parlementsverkiezingen betreft, staat het principe van de verplichte stemming beschreven in de artikels 62, tweede lid, en 67, § 2, van de Grondwet. Deze bepalingen zijn niet vatbaar voor herziening. De sancties daarentegen worden geregeld door artikel 207 en volgende van het Algemeen Kieswetboek.

Wat de verkiezingen betreft voor het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, zit het principe van de stemplicht vervat in de bijzondere wet (artikel 26 *bis* BWHL en artikel 21 BW Brus.). De sancties worden ondersteund door gewone wetten, die op hun beurt verwijzen naar de relevante artikelen van het Algemeen Kieswetboek ⁽¹⁸⁾.

Wat de verkiezingen betreft voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, worden zowel het principe van de verplichte stemming, als de sanctie geregeld in een gewone wet die teruggrijpt naar het Algemeen Kieswetboek ⁽¹⁹⁾.

Voor de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen bestaan er gewone wetten die het principe van de stemplicht behandelen en die voor de sancties teruggrijpen naar het Algemeen Kieswetboek ⁽²⁰⁾.

Ten slotte is er de gewone wet van 23 maart 1989 met betrekking tot de verkiezing van het Europees Parlement, die de stemplicht voor deze verkiezing bepaalt en voor de sancties verwijst naar het Algemeen Kieswetboek (artikel 39).

de l'homme a estimé que cette obligation n'était contraire ni à l'article 9 de la Convention, ni à l'article 3 du premier protocole additionnel ⁽¹⁷⁾. D'une part, la liberté de conscience de l'électeur est préservée, puisqu'il peut toujours remettre un bulletin blanc. D'autre part, le terme « élections libres » au sens du premier protocole signifie « non des élections où le vote n'est pas obligatoire, mais des élections où l'acte de faire un choix électoral est libre ».

En droit interne, l'obligation de vote et sa sanction reposent sur des textes différents selon les élections dont il s'agit.

En ce qui concerne les élections législatives, le principe de l'obligation est inscrit dans les articles 62, alinéa 2, et 67, § 2, de la Constitution, dispositions qui ne sont pas ouvertes à révision. Les sanctions sont toutefois organisées par les articles 207 et suivants du Code électoral.

En ce qui concerne les élections au Parlement flamand, au Parlement wallon et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le principe de l'obligation de vote est prévu par la loi spéciale (article 26 *bis* LSRI et article 21 LS Brux.). Les sanctions sont portées par des lois ordinaires qui elles-mêmes renvoient aux articles pertinents du Code électoral ⁽¹⁸⁾.

En ce qui concerne les élections au Conseil de la Communauté germanophone, c'est une loi ordinaire qui prévoit à la fois le principe de l'obligation de vote et sa sanction par renvoi au Code électoral ⁽¹⁹⁾.

Pour les élections communales et provinciales, ce sont des lois ordinaires qui posent le principe de l'obligation de vote et s'en réfèrent, quant aux sanctions, à celles prévues par le Code électoral ⁽²⁰⁾.

Enfin, c'est la loi ordinaire du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen qui prévoit l'obligation de vote pour cette élection et renvoie, pour les sanctions, au Code électoral (article 39).

⁽¹⁷⁾ ECRM, besl. 22 april 1965, X. c. Oostenrijk, n° 1718/62, *Jaarg.* 8, blz. 173; zie ook : ECRM, besl. 22 maart 1972, X. c. Oostenrijk, n° 4982/71, *Jaarg.* 15, blz. 473. Zie hierover ook : M. Kaiser, « Le droit à des élections libres ... l'application timide d'une disposition ambitieuse », *Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, blz. 462.

⁽¹⁸⁾ Gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, artikel 27, eerste lid; gewone wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt verkozen, artikel 21, eerste lid.

⁽¹⁹⁾ Wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, artikel 4, eerste lid en artikel 49, eerste lid.

⁽²⁰⁾ Gemeentekieswet van 4 augustus 1932, artikel 62; organieke wet met betrekking tot de provincieraadsverkiezingen van 19 oktober 1921, artikel 38.

⁽¹⁷⁾ Com. eur. dr. h., déc. 22 avril 1965, X. c. Autriche, req. n° 1718/62, *Ann.* 8, p. 173; voy. aussi : Com. eur. dr. h., déc. 22 mars 1972, X. c. Autriche, req. n° 4982/71, *Ann.* 15, p. 473. Sur cette question, voy. M. Kaiser, « Le droit à des élections libres ... l'application timide d'une disposition ambitieuse », *Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 462.

⁽¹⁸⁾ Loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, article 27, § 1^{er}; loi ordinaire du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, article 21, § 1^{er}.

⁽¹⁹⁾ Loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, article 4, § 1^{er}, et article 49, § 1^{er}.

⁽²⁰⁾ Loi électorale communale du 4 août 1932, article 62; loi organique des élections provinciales du 19 octobre 1921, article 38.

Het feit dat het principe van de stemplicht en het sanctiesysteem beschreven staan in teksten die zich op verschillende niveaus van de normenladder bevinden, roept een aantal vragen op.

a. De eerste vraag is of de wetgever zonder te raken aan de artikels 62, derde lid, en 67, § 2, van de Grondwet zonder meer artikel 207 en volgende van het Algemeen Kieswetboek zou mogen afschaffen. Deze afschaffing is al in verscheidene wetsvoorstellen geopperd. Op dezelfde manier is ook voorgesteld de sancties op te heffen die verbonden zijn aan de stemplicht voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement, zonder daarom te raken aan de bijzondere wet die het principe van deze plicht bekrachtigt.

Hoewel deze kwestie omstreden is ⁽²¹⁾, lijkt deze afschaffing ons toch niet haalbaar. Wanneer de Grondwet (of *mutatis mutandis*, de bijzondere wet) bepaalt dat de stemming verplicht is, houdt dit ook in dat aan deze verplichting op juridisch vlak een sanctie verbonden is. Was dit niet het geval, dan zou de grondwetgevende macht naar het voorbeeld van de Italiaanse en Portugese grondwetten verwezen hebben naar het begrip « burgerplicht ». Zoals blijkt uit de voorbereidende werk voor de grondwetsherziening van 1893 is de wil van de grondwetgevende macht overigens duidelijk: de debatten hadden voor een groot deel betrekking op de moeilijkheid om de pas ingevoerde verplichting te sanctioneren. De sancties waren van strafrechtelijke aard en werden aansluitend op de grondwetsherziening onmiddellijk in wetteksten gegoten. Het lijkt ons bijgevolg dat de opheffing van alle sancties bij de stemplicht een grondwetsherziening (of *mutatis mutandis* een wijziging van de bijzondere wet) zou vereisen voor de verkiezingen waarop zij betrekking hebben, namelijk de parlementsverkiezingen, de verkiezingen voor het Vlaams Parlement, voor het Waals Parlement en voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Dit betekent echter niet dat de wetgever de sancties niet kan wijzigen. Zo nodig, zou de wetgever kunnen overwegen de bestaande strafrechtelijke sancties te vervangen door sancties die hij passender acht.

Er dient immers te worden gepreciseerd dat het de Staat (en inzonderheid de wetgevende macht) toekomt de aantastingen van de constitutionele normen te voorkomen en te bestraffen; die normen vormen de grondslag van de samenleving binnen het staatsverband. Ter zake kan zeker gewag worden gemaakt van een verplichting om bij te dragen tot de doeltreffendheid van de Grondwet.

Anderzijds « is er geen grond om te stellen dat de omzetting van de grondwettelijk verankerde waarden in de

Le fait que le principe même du vote obligatoire et le régime des sanctions soient portés dans des textes se situant à des niveaux différents dans la hiérarchie des normes suscite certaines questions.

a. La première est de savoir si, sans toucher aux articles 62, alinéa 3, et 67, § 2 de la Constitution, le législateur ordinaire pourrait abroger purement et simplement les articles 207 et suivants du Code électoral. Cette démarche a été suggérée par diverses propositions de lois. De la même manière, il a été proposé de supprimer les sanctions attachées à l'obligation de vote au Parlement flamand et au Parlement wallon, sans modifier la loi spéciale elle-même qui consacre le principe de cette obligation.

Bien que la question soit controversée ⁽²¹⁾, cette démarche ne nous semble pas pouvoir être suivie. Lorsque la Constitution (ou *mutatis mutandi*, la loi spéciale) stipule que le vote est obligatoire, elle entend que cette obligation soit d'une manière ou de l'autre sanctionnée sur le plan juridique. Si tel n'était pas le cas, le Constituant se serait référé, à l'instar des Constitutions italienne et portugaise, à l'idée de « devoir civique ». La volonté du Constituant, telle que révélée par les travaux préparatoires de la révision de 1893, est d'ailleurs claire: les débats ont en grande partie tourné autour des difficultés de sanctionner l'obligation nouvellement établie et ces sanctions, de nature pénale, ont immédiatement trouvé une place dans la loi, dans la foulée de la révision constitutionnelle. Supprimer toute sanction à l'obligation de vote nous semble donc exiger une révision constitutionnelle (*mutatis mutandi* une modification de la loi spéciale) pour les élections qui y sont visées, à savoir les élections législatives, les élections au Parlement flamand, au Parlement wallon et au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Ceci ne signifie pas que le législateur ne pourrait pas modifier ces sanctions. Le cas échéant, il pourrait songer à remplacer les sanctions pénales actuellement prévues par d'autres qu'il jugerait plus adaptées.

Il faut préciser, en effet, qu'il revient à l'État — et, plus particulièrement, aux autorités législatives — de prévenir et de sanctionner les atteintes aux normes constitutionnelles, qui représentent les fondements de la société étatique. On peut parler, à cet égard, d'une obligation de contribuer à l'effectivité de la Constitution.

En revanche, « rien ne permet d'affirmer que la transposition des valeurs constitutionnelles dans l'ordre nor-

⁽²¹⁾ Zie bijvoorbeeld M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *RBDC*, 1998, blz. 264, waar de mogelijkheid tot opheffing van de sancties wordt geopperd zonder te raken aan de stemplicht zelf.

⁽²¹⁾ Voy. par exemple M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *RBDC*, 1998, p. 264, qui semble admettre la possibilité de supprimer les sanctions sans toucher à l'obligation elle-même.

normatieve orde noodzakelijkerwijs via strafrechtelijke bestraffing moet verlopen; noch in de tekst zelf van de Grondwet, noch bij de besprekingen die aan de goedkeuring ervan zijn voorafgegaan, heeft de grondwetgever de bedoeling gehad de wetgever formeel te verplichten de door de Grondwet bekrachtigde waarden (geheel of ten dele) strafrechtelijk te bestraffen; zodoende bestaat er in België ter zake geen grondwettelijke verplichting tot bestraffing. » (vert.) ⁽²²⁾.

Een en ander leidt ertoe dat « als de Grondwet de wetgever oplegt te handelen ter naleving van bepaalde fundamentele waarden, de Grondwet de wetgever laat bepalen hoe deze zich van die verplichting moet kwijten » (vert.) ⁽²³⁾. Zulks geldt dus voor de in de Grondwet opgenomen stemplicht.

b. De *tweede* vraag volgt in zekere zin de omgekeerde redenering. Met grote omzichtigheid stelde een auteur de vraag of de stemplicht geen principe van grondwettelijk recht geworden was, waarvan de artikels 62, derde lid, en 67, § 2, van de Grondwet, samen met de wetteksten — die naar gelang van het geval met gewone of bijzondere meerderheid goedgekeurd zijn — slechts bijzondere uitingen zouden zijn. Vanuit dit oogpunt zou elke afschaffing van de stemplicht, zelfs daar waar zij niet door de Grondwet is vastgesteld, een voorafgaande herziening van de Grondwet vereisen ⁽²⁴⁾. Deze stelling kunnen wij moeilijk onderschrijven. Het is waar dat de stemplicht in België een traditioneel en sterk verankerd gegeven is, waardoor er een soort « stemplichtcultuur » is ontstaan. Zo is de stemplicht bijvoorbeeld uitgebreid tot andere verkiezingen, zoals voor de Raad van Bestuur van de universiteiten van de Franse Gemeenschap, waar de stemming eveneens verplicht is. Op basis daarvan gewagen van een « algemeen principe van grondwettelijk recht » lijkt ons verregaand. Het kan politiek gezien gepast zijn de problematiek van het behoud of de afschaffing van de stemplicht in haar geheel aan te pakken. Juridisch gezien zitten de stemplicht en de eraan verbonden sancties echter vervat in afzonderlijke teksten, die zich op verschillende niveaus van de normenladder bevinden. Met betrekking tot het recht lijkt er volgens ons geen enkele omvattende en homogene aanpak van deze problematiek haalbaar.

c. De *derde* vraag heeft betrekking op de draagwijdte van de constitutieve autonomie waarover het Vlaams Parlement en het Waals Parlement bij verkiezingen beschikken. Op dit ogenblik maakt de stemplicht geen deel

matif doit nécessairement emprunter la voie de la répression pénale. Ni dans le texte même de la Constitution, ni au cours des discussions qui ont précédé son adoption, le Constituant n'a entendu obliger formellement le législateur à réprimer pénalement, en tout ou en partie, les valeurs qu'il consacre », de telle sorte qu'« il n'existe pas, en Belgique, un devoir constitutionnel de pénalisation. » ⁽²²⁾.

Par conséquent, « si la Constitution impose au législateur d'agir en faveur de certaines valeurs fondamentales, elle lui laisse le soin d'apprécier de quelle manière il entend s'acquitter de cette obligation » ⁽²³⁾. Il doit en être ainsi de l'obligation constitutionnelle de voter.

b. La *deuxième* question va en quelque sorte à l'inverse de la précédente. Un auteur a posé la question, encore qu'avec beaucoup de prudence, de savoir si l'obligation de vote n'était pas devenue un principe de droit constitutionnel, dont les articles 62, alinéa 3, et 67, § 2, de la Constitution ne seraient, à côté des textes législatifs (à majorité spéciale ou à majorité ordinaire selon le cas) que des manifestations particulières. Dans cette optique, toute suppression de l'obligation de vote, même là où elle n'est pas établie par la Constitution, exigerait une révision préalable de celle-ci ⁽²⁴⁾. Il nous est difficile d'adhérer à cette thèse. Il est vrai que l'obligation de vote est traditionnelle en Belgique et fortement ancrée. Elle a pu créer une sorte de « culture de l'obligation de vote ». Elle est, par exemple, étendue à d'autres élections, telles les élections pour le Conseil d'administration des Universités de la Communauté française, pour lesquelles le vote est également obligatoire. De là à déduire un « principe général de droit constitutionnel », il y a plus qu'un pas. Il peut être opportun, sur le plan politique, d'envisager la problématique du maintien ou de la suppression de l'obligation de vote de manière globale. Sur le plan juridique, toutefois, l'obligation de vote et ses sanctions font l'objet de textes distincts, situés à des niveaux différents de la hiérarchie des normes. En termes de droit, aucun traitement global et homogène de la question ne nous semble s'imposer.

c. La *troisième* question a trait à la portée de l'autonomie constitutive dont disposent, en matière d'élections, le Parlement flamand et le Parlement wallon. Actuellement, l'obligation de vote ne rentre pas dans le champ

⁽²²⁾ M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Brussel, Bruylant, 1995, blz. 331.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

⁽²⁴⁾ M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *op. cit.*, blz. 260.

⁽²²⁾ M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 331.

⁽²³⁾ *Ibidem*.

⁽²⁴⁾ M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *op. cit.*, p. 260.

uit van de constitutieve autonomie. Het lijkt echter geen twijfel dat de stemplicht deel uitmaakt van de « aangelegenheden betreffende de verkiezing » die worden vermeld in artikel 118, § 2, van de Grondwet en die de bijzondere wet zou kunnen toekennen aan de betrokken Raden, die slechts kunnen beslissen bij tweederde-meerderheid van hun leden, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de Raad aanwezig is. Hoewel er in bepaalde federale staten verschillende oplossingen lijken te bestaan inzake stemplicht, naargelang het om federale of deelstaatverkiezingen gaat ⁽²⁵⁾, kan men betwijfelen of een dergelijke optie in België politiek gezien wijs is, rekening houdend met onder meer de samenstelling van het Vlaams Parlement en van de Franse Gemeenschapsraad, die allebei Brusselse verkozenen tellen onder hun leden.

d. De *vierde* vraag heeft betrekking op de stemplicht bij gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen. Deze stemplicht wordt op dit ogenblik bepaald door de federale wet. De teksten die voorliggen in Kamer en Senaat, voorzien echter in de overdracht naar de Gewesten van de regels met betrekking tot de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en tussengemeentelijke instellingen. Op deze overdracht zijn ook enkele uitzonderingen, die echter niet slaan op het probleem van de stemplicht. Hieruit zou voortvloeien dat het behoud of de afschaffing van de stemplicht bij de plaatselijke verkiezingen voortaan tot de exclusieve bevoegdheid van de Gewesten zou behoren.

3. Afschaffing of aanpassing van de stemplicht in een aantal bijzondere gevallen

Door het toenemende personenverkeer en de Europese realiteit heeft de wetgever zich verplicht gezien in recente teksten in een aantal gevallen de stemplicht op te heffen of op zijn minst aan te passen.

Zo heeft de wet van 18 december 1998 het stemrecht voor de parlementsverkiezingen uitgebreid naar de Belgen die in het buitenland verblijven. Deze uitbreiding is een rechtstreeks gevolg van de herziening van artikel 61 (toen 47) van de Grondwet in 1988, waarbij de woorden « sedert ten minste zes maanden in dezelfde gemeente wonen » zijn geschrapt uit hoofde van de kiesbevoegdheidsvoorwaarden.

Het is duidelijk niet haalbaar alle in het buitenland verblijvende Belgen dezelfde verplichting tot deelname aan

de l'autonomie constitutive. Il ne fait pas de doute cependant que le vote obligatoire fait partie des « matières relatives à l'élection » visées à l'article 118, § 2, de la Constitution et que la loi spéciale pourrait attribuer aux Conseils concernés, ceux-ci ne pouvant statuer qu'à la majorité des deux tiers de leurs membres, à condition que la majorité des membres du Conseil soit présente. Bien que certains États fédéraux semblent connaître quant à l'obligation de vote des solutions différentes selon qu'il s'agit d'élections au niveau fédéral ou au niveau fédéré ⁽²⁵⁾, on peut douter de la sagesse politique d'une telle option en Belgique, compte tenu notamment des modes de composition du Parlement flamand et du Conseil de la Communauté française qui englobent l'un et l'autre des élus bruxellois.

d. La *quatrième* question a trait à l'obligation de vote au niveau provincial et communal. Cette obligation est pour le moment consacrée par la loi fédérale. Les textes actuellement soumis aux Chambres prévoient toutefois le transfert aux Régions des règles relatives à l'élection des organes provinciaux, communaux et intra-communaux. Certaines exceptions sont prévues à ce transfert, mais ne visent pas le problème de l'obligation de vote. Il en résulterait que le maintien ou la suppression du vote obligatoire aux élections locales serait désormais de la compétence exclusive des Régions.

3. Suppression ou modalisation de l'obligation de vote dans certains cas particuliers

La mobilité croissante des personnes ainsi que les contraintes européennes ont amené le législateur, dans des textes récents, à supprimer ou, à tout le moins modaliser l'obligation de vote dans certains cas.

Ainsi, la loi du 18 décembre 1998 a étendu le droit de vote pour les élections législatives aux Belges résidant à l'étranger. Cette extension s'inscrit dans le prolongement de la révision, en 1988, de l'article 61 (à l'époque 47) de la Constitution d'où ont été supprimés les mots « domiciliés depuis six mois au moins dans une même commune », au titre des conditions de l'électorat.

Il est clairement impraticable de soumettre les Belges résidant à l'étranger à la même obligation de participer

⁽²⁵⁾ Sommige Zwitserse kantons hebben zich geïnspireerd op de verplichte deelname aan de « *Landsgemeinde* » en hebben zo lang geleden hun eigen stemplicht ingevoerd. Hoewel ook is overwogen de stemplicht door te trekken tot het federale niveau, is het nooit zover gekomen. Zie hierover : S. Deploige, « *Le vote obligatoire en Suisse* », *Revue générale*, 1893, blz. 1-23. De Oostenrijkse grondwet gaat verder en voorziet voor de federale verkiezingen in het opleggen van de stemplicht in de *Länder* waar een dergelijke verplichting bestaat (artikel 26 (1) Oostenrijkse Grondwet).

⁽²⁵⁾ S'inspirant de la participation obligatoire à la « *Landsgemeinde* », certains cantons suisses ont, depuis très longtemps, établi une obligation de vote. Bien qu'elle ait été envisagée au niveau fédéral, cette obligation n'y a pas fait son chemin. Sur cette question, voy. S. Deploige, « *Le vote obligatoire en Suisse* », *Revue générale*, 1893, pp. 1-23. La Constitution autrichienne va plus loin et permet que pour les élections fédérales, l'obligation de vote soit imposée dans les *Länder* où une telle obligation est prévue (article 26 (1) de la Constitution autrichienne).

de stemming op te leggen als de in ons land wonende landgenoten. Deze laatsten hebben stemplicht omdat voldaan is aan een aantal objectieve voorwaarden, zonder dat de wil van de betrokkene hierin een rol speelt. De verplichting valt samen met het recht. Een Belg die in het buitenland verblijft daarentegen « kan verklaren dat hij zijn stemrecht wil behouden of (in voorkomend geval) de hoedanigheid van kiezer verwerven » ⁽²⁶⁾. Volgens de Raad van State, « teruggrijpend naar de techniek van de facultatieve inschrijving en dus van de facultatieve deelname aan de parlementsverkiezingen, kadert dit wetsvoorstel in een misvatting van het principe dat vervat zit in artikel 62, derde lid, van de Grondwet. Deze bepaling heeft niet louter tot doel de inschrijving van de kiezers bij de gemeente op te leggen en te vereisen dat zij persoonlijk of via een gemachtigde hun kiesplicht vervullen. Deze bepaling stelt ook dat de « stemming » « verplicht » is (derde lid, eerste zin). Deze bepaling mag niet worden geïnterpreteerd alsof zij enkel aan de kiezers die in België verblijven en aldus van rechtswege ingeschreven zijn op de kiezerslijsten, de stemplicht oplegt. Vanaf het ogenblik dat de Belgen die in het buitenland verblijven, de hoedanigheid van kiezer verwerven, zouden zij moeten stemmen » ⁽²⁷⁾.

De Raad van State achtte het noodzakelijk voorafgaand de artikels 62 en 67 van de Grondwet te herzien. Deze artikels zijn echter niet opgenomen in de herzieningsverklaring van 4 mei 1999. Het zou gepast zijn ze toe te voegen aan de volgende herzieningsverklaring en, indien de wil bestaat de stemplicht te behouden, te preciseren dat de wet kan voorzien in uitzonderingen ⁽²⁸⁾.

Een soortgelijk probleem, dat uiteraard heel wat minder ernstig is omdat het geen afbreuk doet aan de grondwettelijkheid van de maatregel, laat zich voelen op het gebied van de verkiezingen voor het Europees Parlement. Krachtens artikel 19-2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap heeft « iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat ». Volgens richtlijn 93/109 van 6 december 1993 oefent een communautair kiezer zijn actief kiesrecht uit hetzij in de lidstaat van verblijf, hetzij in de lidstaat van herkomst (artikel 4, § 1). Artikel 8, § 1, van deze zelfde richtlijn stelt : « een communautair kiezer oefent het actief kiesrecht in de lidstaat van verblijf uit indien hij blijk heeft gegeven van de wil daartoe ». De tweede paragraaf van hetzelfde artikel bepaalt : « indien in de lidstaat van verblijf stemplicht bestaat, geldt deze voor de communautaire kiezers die blijk

au suffrage que ceux résidant dans le pays. Pour ces derniers, l'obligation de vote résulte de la réunion de conditions objectives, sans qu'intervienne la volonté de l'intéressé. L'obligation coïncide avec le droit. Par contre, le Belge établi à l'étranger « peut déclarer ... vouloir conserver son droit de vote (le cas échéant, acquérir la qualité d'électeur) » ⁽²⁶⁾. Selon le Conseil d'État, « (e)n recourant à la technique de l'inscription facultative et donc de la participation facultative aux élections législatives, la proposition de loi s'inscrit, cependant, en méconnaissance du principe inscrit à l'article 62, alinéa 3 de la Constitution. Cette disposition ne se borne pas à prescrire l'inscription des électeurs à la commune et à requérir qu'ils y accomplissent, soit personnellement soit par mandataire, leur devoir électoral. Elle veut aussi que le « vote » soit « obligatoire » (alinéa 3, première phrase). Elle ne saurait être interprétée comme faisant peser sur les seuls électeurs résidant en Belgique et inscrits ainsi de plein droit sur la liste des électeurs l'obligation de voter. Dès lors que les Belges résidant à l'étranger acquerraient la qualité d'électeur, ils devraient voter » ⁽²⁷⁾.

Le Conseil d'État en concluait à la nécessité de réviser au préalable les articles 62 et 67 de la Constitution. Ces articles ne sont cependant pas repris dans la déclaration de révision du 4 mai 1999. Il semblerait opportun de les insérer dans la prochaine déclaration de révision en précisant, si la volonté est de maintenir l'obligation de vote, par exemple que la loi peut y apporter des exceptions ⁽²⁸⁾.

Un problème similaire, bien qu'évidemment moins grave puisqu'il ne touche pas à la constitutionnalité de la mesure, se pose en matière d'élections au Parlement européen. En vertu de l'article 19-2 du Traité instituant la Communauté européenne, « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ». Aux termes de la directive n° 93/109 du 6 décembre 1993, l'électeur communautaire exerce son droit de vote soit dans l'État membre de résidence, soit dans l'État membre d'origine (article 4, § 1^{er}). L'article 8, § 1^{er} de cette directive prévoit que « l'électeur communautaire exerce le droit de vote dans l'État de résidence s'il en a manifesté la volonté ». Quant au paragraphe 2 du même article, il stipule que « (s)i le vote est obligatoire dans l'État de résidence, cette obligation est applicable aux électeurs communautaires qui ont manifesté cette volonté ». Enfin, « (l)es électeurs communautaires qui ont été inscrits sur

⁽²⁶⁾ Algemeen Kieswetboek, artikel 2, §§ 1 en 2.

⁽²⁷⁾ Advies n° L25.386/2 van 16 april 1997, opgenomen in het advies van 2 september 1998, *Parl. St.*, Kamer, 1742/1-97/98, blz. 17.

⁽²⁸⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 51, § 5, van de Griekse Grondwet.

⁽²⁶⁾ Code électoral, article 2, §§ 1^{er} et 2.

⁽²⁷⁾ Avis n° L25.386/2 du 16 avril 1997, repris dans l'avis du 2 septembre 1998, *Doc. parl.*, Chambre, 1742/1-97/98, p. 17.

⁽²⁸⁾ Voy. par exemple l'article 51, § 5, de la Constitution grecque.

hebben gegeven van de wil tot uitoefening van het actief kiesrecht ». Tot slot lezen wij : « de communautaire kiezers die op de kiezerslijst zijn ingeschreven, blijven onder dezelfde voorwaarden als de nationale kiezers daarop ingeschreven totdat zij verzoeken daarvan te worden geschrapt, of totdat zij ambtshalve daarvan worden geschrapt omdat zij niet langer aan de voorwaarden voor uitoefening van het actief kiesrecht voldoen » (artikel 9, § 4, van richtlijn 93/109/EG).

De wet van 23 maart 1989 met betrekking tot de verkiezing van het Europees Parlement behoudt in artikel 39 de verplichting tot deelname aan de stemming, zij het met een aanpassing. De verplichting blijft onvoorwaardelijk voor de Belgische kiezers die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente. Voor de in België verblijvende onderdanen van andere lidstaten van de Europese Gemeenschap slaat de verplichting slechts op diegenen die ingeschreven zijn op de lijst bedoeld in artikel 3 van de wet en die met andere woorden « de wil te kennen hebben gegeven om dit stemrecht in België uit te oefenen » (artikel 1, § 2, eerste lid, 2°). Voor de Belgen die verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap, geldt de stemplicht slechts indien zij ingeschreven zijn op de lijst zoals bedoeld in artikel 7, dit wil zeggen als zij « een aanvraag indienen » (artikel 1, § 2, 1°).

De gemeenteraadsverkiezingen liggen geheel in dezelfde lijn. Ook daar vloeit het actieve stemrecht voort uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (artikel 19-1). Richtlijn 94/80/CE van 19 december 1994 stelt dat de « vrijheid van deze burgers om al dan niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf deel te nemen » moet worden gerespecteerd ⁽²⁹⁾ en dat dit recht niet ambtshalve in de plaats komt van het actief en het passief kiesrecht in het land van herkomst. Vanuit dit oogpunt bepaalt de richtlijn dat « indien in de lidstaat van verblijf stemplicht bestaat, geldt deze voor de in artikel 3 bedoelde kiezers die aldaar zijn ingeschreven op de kiezerslijst » (artikel 7, § 2). De lidstaten waar geen stemplicht bestaat, kunnen bepalen dat de in artikel 3 bedoelde kiezers ambtshalve op de kiezerslijst worden ingeschreven (artikel 7, § 3). Bovendien kunnen « kiezers die op eigen verzoek op de kiezerslijst zijn geplaatst (...) op hun verzoek ook weer van deze lijst worden afgevoerd » (artikel 8, § 3, tweede lid).

Volgens de gemeentekieswet « kunnen de hoedanigheid van gemeenteraadskieser verwerven, de onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie die, behalve wat betreft de nationaliteit, voldoen aan de andere kiesbevoegdheidsvoorwaarden bedoeld in artikel 1, § 1, en die, overeenkomstig § 2 van dit artikel, hun wil te kennen hebben gegeven om dit stemrecht in België uit te oefenen » (artikel 1bis).

⁽²⁹⁾ 6^e overweging.

la liste électorale y restent inscrits, dans les mêmes conditions que les électeurs nationaux, jusqu'à ce qu'ils demandent d'être rayés ou jusqu'à ce qu'ils soient rayés d'office parce qu'ils ne répondent plus aux conditions requises pour l'exercice du droit de vote (article 9, § 4 de la directive n° 93/109/CE).

La loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen maintient dans son article 39 le principe de l'obligation de participation au scrutin. Elle la modalise cependant. L'obligation reste inconditionnelle pour les électeurs belges inscrits au registre de la population d'une commune belge. En ce qui concerne les ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne résidant en Belgique, l'obligation ne vise que ceux qui sont inscrits sur la liste visée à l'article 3 de la loi, c'est-à-dire ceux qui ont « manifesté ... leur volonté d'exercer leur droit de vote en Belgique » (article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 2°). Quant aux Belges résidant sur le territoire d'un État membre de la Communauté européenne, ils ne sont visés par l'obligation de vote que s'ils sont inscrits sur la liste visée à l'article 7 de la loi, c'est-à-dire s'ils « en font la demande » (article 1^{er}, § 2, 1°).

La problématique des élections communales est très semblable. Là aussi, le principe du droit de vote dans l'État de résidence découle du Traité instituant la Communauté européenne (article 19-1). La directive n° 94/80/CE du 19 décembre 1994 cherche à « respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'État membre de résidence » ⁽²⁹⁾, ce droit ne se substituant pas d'office au droit de vote et d'éligibilité dans l'État d'origine. Dans cette perspective, la directive prévoit que « (s)i le vote est obligatoire dans l'État membre de résidence, cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale » (article 7, § 2). Seuls les États membres dans lesquels le vote n'est pas obligatoire peuvent prévoir l'inscription d'office sur la liste électorale de ces électeurs (article 7, § 3). En outre, « (l)es électeurs qui ont été inscrits sur une liste électorale à leur demande peuvent également être radiés de cette liste à leur demande » (article 8, § 3, alinéa 2).

La loi électorale communale prévoit donc désormais que « (p)euvent acquérir la qualité d'électeur pour la commune les ressortissants des autres États membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}, et qui ont manifesté, conformément au § 2 du présent article, leur volonté d'exercer ce droit de vote en Belgique » (article 1^{er} bis).

⁽²⁹⁾ 6^e considérant.

In zekere zin blijft de stemplicht bestaan, in die mate dat de persoon die zich heeft laten inschrijven op de kiezerslijsten, verplicht is te stemmen zolang hij niet heeft afgezien van zijn hoedanigheid van kiezer ⁽³⁰⁾. Toch moeten wij vaststellen dat aan de stemplicht voor deze kiezers, in tegenstelling tot de ambtshalve ingeschreven Belgen, een wilsuiting ten grondslag ligt, die overigens herroepelijk is. Het gaat dus om een vrijelijk aangegane verplichting die *de facto* overeenstemt met een actief kiesrecht ⁽³¹⁾.

Is het verschil in behandeling tussen Belgen en onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie discriminatoir? Zijn de bedoelde categorieën vergelijkbaar? Zou dit in voorkomend geval als discriminatoir kunnen worden beschouwd? Waarin zou deze discriminatie liggen? Zou zij de Belgen treffen die onvoorwaardelijk verplicht zijn hun stem uit te brengen, terwijl de andere onderdanen van de Europese Unie er slechts toe verplicht worden als zij er zelf het initiatief voor nemen ⁽³²⁾? Zijn het integendeel de niet-Belgische burgers van de Europese Unie die gediscrimineerd worden, doordat zij bepaalde handelingen moeten doen waarvan de Belgen vrijgesteld zijn? Rekening houdend hiermee wordt in een wetsvoorstel geopperd het huidige mechanisme om te keren en de hoedanigheid van gemeenteraadskiezer toe te kennen aan de niet-Belgische onderdanen van de Europese Unie, die, behalve wat de nationaliteit betreft, voldoen aan de andere kiesbevoegdheidsvoorwaarden, tenzij zij volgens bepaalde modaliteiten hun wil te kennen hebben gegeven om bij de gemeenteraadsverkiezingen hun stemrecht niet uit te oefenen ⁽³³⁾. Hoe lovenswaardig dit voorstel ook is, toch lijkt het ons strijdig met artikel 7, §§ 2 en 3, van richtlijn 94/80/EG dat stelt dat enkel de lidstaten waar geen stemplicht bestaat, kunnen bepalen dat de kiezers ambtshalve op de kiezerslijst worden ingeschreven en dat voor de lidstaten waar stemplicht bestaat « deze voor de in artikel 3 bedoelde kiezers (geldt) die aldaar zijn ingeschreven op de kiezerslijst », wat duidt op een spontane handeling vanwege de betrokkene ⁽³⁴⁾. Onlangs is bij het Arbitragehof een

En un sens, l'obligation de vote subsiste dans la mesure où la personne qui s'est ainsi fait inscrire sur la liste des électeurs est tenue de voter, tant qu'elle n'a pas renoncé à sa qualité d'électeur ⁽³⁰⁾. Force est toutefois de constater que, contrairement aux Belges inscrits d'office, l'obligation s'enracine à l'origine dans une manifestation de volonté, par ailleurs révocable. Il s'agit donc d'une obligation librement assumée qui s'apparente *de facto* à un droit de vote ⁽³¹⁾.

Cette différence de traitement entre Belges et ressortissants des autres États de l'Union européenne est-elle discriminatoire? Les catégories envisagées sont-elles comparables? Le cas échéant, quelle serait cette discriminatoire? Quelle serait cette discrimination? Est-ce celle qui frapperait les Belges, tenus inconditionnellement par l'obligation de voter tandis que les autres ressortissants de l'Union européenne n'y sont tenus que s'ils en prennent l'initiative ⁽³²⁾? Est-ce au contraire celle qui frapperait les citoyens de l'Union non belges qui, pour exercer leur droit, doivent faire une démarche dont sont dispensés les Belges? En ce dernier sens, une proposition de loi suggère d'inverser le mécanisme actuel et d'attribuer la qualité d'électeurs pour la commune aux citoyens de l'Union autres que les Belges et qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat sauf s'ils ont manifesté, selon certaines modalités, leur volonté de ne pas exercer leur droit de vote aux élections communales ⁽³³⁾. Aussi louable soit-elle, cette proposition nous semble en opposition avec l'article 7, §§ 2 et 3, de la directive n° 94/80/CE qui prévoit que seuls les États membres où le vote n'est pas obligatoire peuvent inscrire d'office sur la liste électorale les électeurs communautaires et que pour les États où le vote est obligatoire, « cette obligation est également applicable aux électeurs visés à l'article 3 qui s'y sont inscrits sur la liste électorale », ces termes impliquant une démarche spontanée de l'intéressé ⁽³⁴⁾. La Cour d'arbitrage, pour sa part, vient d'être saisie d'une question préjudicielle portant sur la différence de traitement dénoncée en ce qui concerne

⁽³⁰⁾ Gemeentekieswet, artikel 1*bis*, § 2, lid 11 en lid 12.

⁽³¹⁾ Zie in die zin in het bijzonder P. Foubert, « Gemeentekiesrecht voor EU-burgers », *TBP*, 1998, blz. 82.

⁽³²⁾ Zie in die zin M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *op. cit.*, blz. 260.

⁽³³⁾ Wetsvoorstel van 13 december 1999 tot wijziging van de gemeentekieswet van 4 augustus 1932 met betrekking tot het stemrecht en de verkiesbaarheid van de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie bij de gemeenteraadsverkiezingen. *Parl. St. Kamer*, 1999-2000, n° 50-0319/001.

⁽³⁴⁾ Zie ook de 6^e overweging van de richtlijn « dat de vrijheid van deze burgers om al dan niet aan de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf deel te nemen moet worden gerespecteerd en dat deze burgers derhalve blijf moeten geven van de wil aldaar hun actieve kiesrecht uit te oefenen, terwijl in lidstaten waar geen stemplicht bestaat, kan worden toegestaan dat deze burgers ambtshalve worden geregistreerd ».

⁽³⁰⁾ Loi électorale communale, article 1^{er} *bis*, § 2, alinéas 11 et 12.

⁽³¹⁾ Dans ce sens, voy. not. P. Foubert, « Gemeentekiesrecht voor EU-burgers », *TBP*, 1998, p. 82.

⁽³²⁾ En ce sens, voy. M. Kaiser, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *op. cit.*, p. 260.

⁽³³⁾ Proposition de loi du 13 décembre 1999 modifiant la loi électorale communale du 4 août 1932 en ce qui concerne le vote et l'éligibilité des ressortissants des États membres de l'Union européenne aux élections communales, *Doc. Parl. Chambre*, 1999-2000, n° 50-0319/001.

⁽³⁴⁾ Voy. aussi le 6^e considérant de la directive « qu'il importe de respecter la liberté de ces citoyens de participer ou non aux élections municipales dans l'État de résidence; qu'il est donc judicieux que ces citoyens puissent exprimer leur volonté d'y exercer leur droit de vote; que dans les États membres où il n'existe pas d'obligations de vote, un enregistrement de ces citoyens peut être autorisé d'office ».

prejudiciële vraag aanhangig gemaakt met betrekking tot het verschil in behandeling tussen Belgische onderdanen en andere burgers van de Europese Unie bij gemeenteraadsverkiezingen ⁽³⁵⁾.

Het spreekt voor zich dat de hier aangehaalde problemen inzake verschillende behandeling van kiezers volgens hun nationaliteit nog zouden toenemen indien overeenkomstig artikel 8, vierde lid, van de Grondwet het aan de burgers van de Europese Unie toegekende actieve kiesrecht door de wet zou worden uitgebreid tot de andere in België verblijvende buitenlanders.

Ter herinnering melden wij dat de wet niet voorziet in een verplichting tot deelname aan gemeentelijke en provinciale volksraadplegingen ⁽³⁶⁾. Deelname aan dergelijke stemmingen is overigens mogelijk voor elke persoon die ingeschreven of vermeld is in het bevolkingsregister van de gemeente, die de volle leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en voor wie geen veroordeling of beslissing geldt die uitsluiting van het kiesrecht of opschorting van dit recht tot gevolg zouden hebben.

De eventuele uitbreiding van de stemplicht naar volksraadplegingen of referenda op andere beleidsniveaus dan de gemeente of de provincie is door het Wetenschappelijk Comité behandeld in zijn verslag over de rechtstreekse democratie.

4. Het probleem van de sancties

Een steeds wederkerend debat op het gebied van de stemplicht is de moeilijkheid om doeltreffend te sanctioneren. Over deze kwestie zijn lange debatten gevoerd in de landen die op een welbepaald ogenblik overwogen hebben de stemplicht in te voeren ⁽³⁷⁾. In 1893 al trokken de tegenstanders van de stemplicht, die zich principieel verslagen voelden, de mogelijkheid in twijfel om de stemplicht gepaard te laten gaan met doeltreffende sancties ⁽³⁸⁾.

De door de wet vastgestelde strafsancities zijn steeds slechts mondjesmaat toegepast. Dit is van bij het begin duidelijk vastgesteld ⁽³⁹⁾ en vervolgens ook bevestigd ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Prejudiciële vragen vanwege het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Honnelles op 28 september 2000, *Belgisch Staatsblad*, 13 januari 2001, 2^e uitgave, blz. 1018.

⁽³⁶⁾ De deelname aan de volksraadpleging van 1950 daarentegen was verplicht (Wet van 11 februari 1950, artikel 2).

⁽³⁷⁾ Zie J.M. Becet en D. Colard, *op. cit.*, blz. 183 en volgende.

⁽³⁸⁾ Zie L. Dupriez, *op. cit.*, blz. 122 en volgende; J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 480 en volgende.

⁽³⁹⁾ Zie L. Dupriez, *op. cit.*, blz. 136; O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Luik, Dessain, 1908, blz. 30; J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 482.

⁽⁴⁰⁾ R. Rose (ed), *Electoral behavior : a comparative handbook*, London, Collier Macmillan Publishers, 1974, blz. 59.

les élections communales entre ressortissants belges et les autres citoyens de l'Union européenne ⁽³⁵⁾.

Il va sans dire que les problèmes ici soulevés de différence de traitement entre électeurs selon leur nationalité iraient en s'accroissant si, conformément à l'article 8, alinéa 4 de la Constitution, le droit de vote reconnu aux citoyens de l'Union européenne était étendu par la loi aux autres étrangers établis en Belgique.

Pour rappel, la loi n'a pas rendu obligatoire la participation aux consultations populaires communales et provinciales ⁽³⁶⁾. La participation à ces scrutins est par ailleurs ouverte à toute personne inscrite ou mentionnée au registre de la population de la commune, âgée de seize ans accomplis et n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une décision emportant l'exclusion ou la suspension de ses droits électoraux.

Le problème de l'extension éventuelle de l'obligation de vote en cas d'organisation de consultations populaires ou de référendums organisés à d'autres niveaux de pouvoirs que les communes et les provinces a été traité par le Comité scientifique dans le cadre de son rapport sur la démocratie directe.

4. Le problème des sanctions

S'il est bien un débat récurrent en matière d'obligation de vote, c'est celui de la difficulté de la sanctionner de manière efficace. Cette question a été longuement débattue dans les pays qui, à un moment ou l'autre, ont songé à introduire cette obligation ⁽³⁷⁾. Déjà en 1893, les opposants au vote obligatoire, se sentant battus sur le plan du principe, ont continué le combat en mettant en doute la possibilité même de l'assortir de sanctions efficaces ⁽³⁸⁾.

Les sanctions pénales prévues par la loi n'ont jamais été appliquées qu'avec une extrême parcimonie. La chose a été soulignée dès le départ ⁽³⁹⁾ et s'est confirmée par la suite ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁵⁾ Questions préjudicielles posées par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Honnelles en date du 28 septembre 2000, *Moniteur belge*, 13 janvier 2001, 2^e éd., p. 1018.

⁽³⁶⁾ Par contre, la participation à la consultation populaire organisée en 1950 était obligatoire (Loi du 11 février 1950, article 2).

⁽³⁷⁾ Voy. not. J.M. Becet et D. Colard, *op. cit.*, pp. 183 et suivantes.

⁽³⁸⁾ Voy. not. L. Dupriez, *op. cit.*, pp. 122 et suivantes; J. Barthelemy, *op. cit.*, pp. 480 et suivantes.

⁽³⁹⁾ Voy. not. L. Dupriez, *op. cit.*, p. 136; O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Dessain, Liège, 1908, p. 30; J. Barthelemy, *op. cit.*, p. 482.

⁽⁴⁰⁾ R. Rose (ed), *Electoral behavior : a comparative handbook*, London Collier Macmillan Publishers, 1974, p. 59.

De laatst vermelde cijfers liggen bespottelijk laag ⁽⁴¹⁾. Ondanks de stemplicht blijft de stemonthouding betrekkelijk hoog, met een piek van meer dan 9 % bij de verkiezingen van 1999 ⁽⁴²⁾. Het is moeilijk te voorspellen of een verzwaring van de straffen ⁽⁴³⁾, een minder laks vervolgingsbeleid of een combinatie van beide de stemonthouding drastisch zouden kunnen terugschroeven. De redenen waarom de kiezers hun stem wensen uit te brengen, zijn erg uiteenlopend en bij sommigen kan de wat onbestemde vrees om bestraft te worden een rol spelen, zelfs al gebeurt dit slechts zelden. Het is echter onmogelijk er de werkelijke impact van in te schatten.

Deze sancties staan beschreven in de artikels 207 tot 210 van het Algemeen Kieswetboek, bepalingen die de verscheidene kieswetten (alle goedgekeurd bij gewone meerderheid) toepasbaar maken bij de andere verkiezingen.

Deze bepalingen grijpen voor het grootste deel terug naar het Kieswetboek van 1894. Zij voorzien in een stelsel van vervolging en sanctie dat op meer dan één punt afwijkt van het gemeenrecht, in die mate zelfs dat men kan gewagen van een disciplinair stelsel, veeleer dan van een zuiver strafrechtelijk stelsel ⁽⁴⁴⁾.

Krachtens artikel 207 van het Algemeen Kieswetboek mogen « kiezers die onmogelijk aan de stemming kunnen deelnemen (...) de redenen van hun onthouding, met de nodige verantwoording, aan de vrederechter doen kennen. »

« Er wordt geen vervolging ingesteld, wanneer deze verschoning gegrond wordt geacht door de vrederechter, in overeenstemming met de procureur des Konings. » (artikel 208 Algemeen Kieswetboek).

Hetgeen bestraft wordt is dus de « niet gewettigde onthouding » (artikel 210 Algemeen Kieswetboek). De wet beschrijft niet nauwkeurig wat moet worden verstaan onder dit begrip, dat een ruime beoordelingsmarge laat aan de met de toepassing van deze wet belaste overheid ⁽⁴⁵⁾. In elk geval is het begrip « niet-rechtvaardiging » ruimer dan de rechtvaardigings- en verschoningsgronden die in het strafrecht beschreven staan ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴¹⁾ L. Vanmaercke haalt voor 1985 een percentage van 0,015 % aan, dit wil zeggen 75 vervolgingen en 62 veroordelingen op een totaal van 448 969 afwezige kiezers (L. Vanmaercke, « *Obligation ou droit de vote* », *Revue politique*, 1993, blz. 66).

⁽⁴²⁾ Zie *supra*.

⁽⁴³⁾ De wet van 30 juli 1991 (artikel 46) had slechts tot doel het bedrag van de geldboetes aan te passen; zij stegen van 1 Belgische frank tot 3 Belgische frank naar 5 Belgische frank tot 10 Belgische frank bij een eerste niet gewettigde onthouding en van 3 Belgische frank tot 25 Belgische frank naar 10 Belgische frank tot 25 Belgische frank bij herhaling. De aanvankelijk bestaande bekendmaking van de naam van de afwezige kiezers op de voorgevel van het gemeentehuis is bij deze herziening afgeschaft.

⁽⁴⁴⁾ O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., blz. 30.

⁽⁴⁵⁾ P. Arnou, « Sancties op de stemplicht », *R.W.*, 1991-1992, blz. 1346.

⁽⁴⁶⁾ P. Arnou, op. cit., blz. 1346.

Les derniers chiffres cités apparaissent quant à eux dérisoires ⁽⁴¹⁾. Malgré l'obligation de vote, l'abstentionnisme électoral reste relativement élevé, atteignant plus de 9 % aux élections de 1999 ⁽⁴²⁾. Il est difficile de prévoir si une aggravation des peines ⁽⁴³⁾ ou une politique moins laxiste de poursuites ou les deux mesures ensemble parviendraient à faire diminuer de manière significative cet abstentionnisme. Les raisons pour lesquelles les électeurs se rendent aux urnes sont très diverses et, chez certains, la crainte diffuse des sanctions, même si elles ne sont que très rarement appliquées, peut jouer un rôle. Il est toutefois impossible d'en mesurer l'incidence réelle.

Ces sanctions sont prévues par les articles 207 à 210 du Code électoral, dispositions que les diverses lois électorales (toutes adoptées à majorité ordinaire) rendent applicables aux autres élections.

Ces dispositions remontent pour l'essentiel au Code électoral de 1894. Elles organisent un régime de poursuite et de sanction qui s'écartent sur plus d'un point du droit commun, à telle enseigne qu'on a pu y voir plus un régime disciplinaire que strictement pénal ⁽⁴⁴⁾.

En vertu de l'article 207 du Code électoral, « (l)es électeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin peuvent faire connaître leurs motifs d'abstention au juge de paix, avec les justifications nécessaires ».

« Il n'y a pas lieu à poursuite si le juge de paix admet le fondement de ces excuses, d'accord avec le procureur du Roi » (article 208 Code électoral).

Ce qui est puni est donc « l'absence non justifiée » (article 210 Code électoral). La loi ne définit pas de manière précise ce qu'il faut entendre par ce concept, qui laisse aux autorités chargées de la mise en œuvre de la loi une large marge d'appréciation ⁽⁴⁵⁾. En toute hypothèse, la notion de « non-justification » est plus large que les causes d'excuse et de justification admises par le droit pénal ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴¹⁾ L. Vanmaercke cite le pourcentage de 0,015 % pour 1985 soit 75 poursuites et 62 condamnations pour 448 969 électeurs absents (L. Vanmaercke, « *Obligation ou droit de vote* », *Revue politique*, 1993, p. 66).

⁽⁴²⁾ Voy. *supra*.

⁽⁴³⁾ La loi du 30 juillet 1991 (article 46) a eu pour seul but d'actualiser le montant des amendes en les faisant passer de 1 franc belge à 3 francs belges à 5 francs belges à 10 francs belges, en cas de première absence non justifiée et de 3 francs belges à 25 francs belges à 10 francs belges à 25 francs belges en cas de récidive. La peine d'affichage du nom des absents à la façade de la maison communale, prévue à l'origine, est supprimée à la même occasion.

⁽⁴⁴⁾ O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 30.

⁽⁴⁵⁾ P. Arnou, « Sancties op de stemplicht », *Rechtskundig weekblad*, 1991-1992, p. 1346.

⁽⁴⁶⁾ P. Arnou, op. cit., p. 1346.

Een eerste filter is terug te vinden in artikel 208 van het Algemeen Kieswetboek, dat stelt dat de vrederechter in overeenstemming met de procureur des Konings de verschuiving van de afwezige kiezers gegrond kan verklaren. De kiezers die niet aan de stemming hebben deelgenomen en die geen verschuiving hebben ingediend of van wie de verschuiving niet is aangenomen, kunnen vervolgd worden. Het openbaar ministerie behoudt evenwel de mogelijkheid om geen vervolging in te stellen ⁽⁴⁷⁾. In geval van vervolging beslist de politierechtbank zonder mogelijkheid van hoger beroep na het horen van het openbaar ministerie (artikel 209, tweede lid, Algemeen Kieswetboek). De politierechter beslist soeverein over de gegrondheid van de redenen die de afwezige kiezer inroept, zelfs al zijn deze redenen in de voorafgaande procedure verworpen. De verplichting voor de kiezer bestaat er niet enkel in zich bij het stembureau aan te melden, maar ook aan de stemming zelf deel te nemen en dus een stembiljet (of een magneetkaart) in de (elektronische) stembus te steken ⁽⁴⁸⁾.

Een eerste, niet-gewettigde onthouding wordt naar gelang van de omstandigheden bestraft met berisping of met geldboete van vijf tot tien frank, vermeerderd met de opcentiemen (artikel 210 Algemeen Kieswetboek). De berisping, die niet omschreven staat in het Strafwetboek, is veeleer disciplinair van inslag dan louter strafrechtelijk. Het bedrag van de geldboete is opgetrokken door de wet van 30 juli 1991 ⁽⁴⁹⁾.

Bij herhaling bedraagt de geldboete tien tot vijftientwintig frank. Vervangende gevangenisstraf wordt niet uitgesproken (artikel 210, tweede en derde lid, Algemeen Kieswetboek). Er kan geen uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf worden verleend (artikel 210, vijfde lid, Algemeen Kieswetboek).

De herhaling is niet beperkt in de tijd, wat een afwijking betekent tegenover het gemeenrecht en bovendien niet noodzakelijk moet slaan op opeenvolgende verkiezingen ⁽⁵⁰⁾. De herhaling slaat integendeel slechts op gelijksoortige verkiezingen. De kiezer die zich bijvoorbeeld zonder geldige grond onthoudt bij de parlementsverkiezingen en vervolgens bij de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen, is niet in staat van herhaling.

Indien ten slotte de niet gewettigde onthouding ten minste vier maal voorkomt binnen vijftien jaar, wordt de kiezer voor tien jaar van de kiezerslijsten geschrapt en kan hij gedurende die tijd geen benoeming, bevordering

Un premier filtre est établi par l'article 208 du Code électoral selon lequel le juge de paix et le procureur du Roi peuvent, de commun accord, admettre les excuses des électeurs absents. Les électeurs qui n'ont pas pris part au vote et qui ne se sont pas excusés ou dont les excuses n'ont pas été admises, peuvent être poursuivis. Le ministère public garde cependant la possibilité de ne pas poursuivre ⁽⁴⁷⁾. En cas de poursuite, le tribunal de police statue sans appel, le ministère public entendu (article 209, alinéa 2 Code électoral). Le juge de police apprécie souverainement le bien-fondé des raisons que fait valoir l'électeur absent, même si celles-ci ont été rejetées lors de la procédure préliminaire. L'obligation pesant sur l'électeur n'est pas seulement celle de se présenter au bureau de vote, mais de participer au scrutin lui-même, c'est-à-dire de déposer un bulletin (ou une carte magnétique) dans l'urne (électronique) ⁽⁴⁸⁾.

La première absence non justifiée est punie, selon les circonstances d'une réprimande ou d'une amende de cinq à dix francs, augmentée des décimes additionnels (article 210 Code électoral). La peine de réprimande, qui n'est pas prévue par le Code pénal, a une connotation plus disciplinaire que strictement pénale. Quant à l'amende, son taux a été alourdi par la loi du 30 juillet 1991 ⁽⁴⁹⁾.

En cas de récidive, l'amende est portée de dix à vingt-cinq francs. Il ne sera pas prononcé de peine d'emprisonnement subsidiaire (article 210, alinéas 2 et 3 Code électoral). Le sursis ne peut être accordé (article 210, alinéa 5, Code électoral).

La récidive n'est pas limitée dans le temps, ce qui constitue une dérogation par rapport au droit commun, et ne doit pas nécessairement viser des élections successives ⁽⁵⁰⁾. Par contre, elle ne concerne que des élections de même nature. N'est pas en état de récidive celui qui, par exemple, s'abstient de voter sans raison valable aux élections législatives, puis aux élections communales et provinciales.

Enfin, si l'abstention non justifiée se produit au moins quatre fois dans un délai de quinze ans, l'électeur est rayé des listes électorales pour dix ans et pendant ce laps de temps, ne peut recevoir aucune nomination, pro-

⁽⁴⁷⁾ P. Arnou, *op. cit.*, blz. 1347.

⁽⁴⁸⁾ P. Arnou, *op. cit.*, blz. 1346. Artikel 146 van het Algemeen Kieswetboek bepaalt dat de voorzitters van de stembureaus binnen de drie dagen aan de vrederechter van het kanton een lijst dienen over te maken met « de kiezers die op de kiezerslijsten van de stemafdeling voorkomen en niet aan de verkiezing hebben deelgenomen ».

⁽⁴⁹⁾ P. Arnou, *op. cit.*, blz. 1347.

⁽⁵⁰⁾ P. Arnou, *op. cit.*, blz. 1349.

⁽⁴⁷⁾ P. Arnou, *op. cit.*, p. 1347.

⁽⁴⁸⁾ P. Arnou, *op. cit.*, p. 1346. L'article 146 du Code électoral prévoit que les présidents de bureaux de vote doivent transmettre dans les trois jours au juge de paix du canton « le relevé des électeurs figurant sur les listes électorales de la section de vote et qui n'ont pas pris part à l'élection ».

⁽⁴⁹⁾ P. Arnou, *op. cit.*, p. 1347.

⁽⁵⁰⁾ P. Arnou, *op. cit.*, p. 1349.

of onderscheiding krijgen van een openbare overheid. Deze ultieme sanctie, die van rechtswege aan het vonnis is verbonden, is behouden in de wet van 30 juli 1991 ⁽⁵¹⁾. Zonder uitspraak te doen over de gepastheid om deze sanctie te behouden, kan men opmerken dat de beoogde situatie (vierde niet gewettigde onthouding binnen de vijftien jaar) zich naar alle waarschijnlijkheid niet meer zal voordoen voor bepaalde verkiezingen, bijvoorbeeld de gemeenteraads- en de provincieraadsverkiezingen.

5. Conclusie

Er werd vastgesteld dat er sinds de instelling van de stemplicht in 1893 vragen rijzen omtrent de doelmatigheid van de vooropgestelde straffen ten opzichte van burgers die de stemplicht met voeten treden. Door die onzekerheid zijn enige bijkomende opmerkingen niet overbodig.

Om te beginnen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van die straffen. De doeltreffendheid is ongetwijfeld uitermate beperkt omdat die straffen maar zelden ten uitvoer werden gelegd; de doelmatigheid daarentegen valt moeilijker na te trekken en vormt strafrechttheoretisch een delicaat knelpunt, dat terecht door Michel van de Kerchove werd aangesneden: « heeft de formele geldigheid van een strafwet bestaansreden, los van de doeltreffendheid ervan? » ⁽⁵²⁾

Die vraag kan soms positief worden beantwoord, hoe eigenaardig zulks op het eerste gezicht ook moge zijn. De strafwet is met andere woorden niet altijd bedoeld om « in alle omstandigheden en te allen prijze » uitvoering te krijgen ⁽⁵³⁾. Wanneer bijvoorbeeld over de tenlastelegging omtrent een bepaalde handelwijze absoluut geen ruime sociale consensus bestaat, gebeurt het wel meer dat de norm die in die tenlastelegging voorziet formeel van kracht blijft, zonder dat die in de praktijk nog langer uitvoering krijgt. De instrumentele doelmatigheid van de strafbepaling wordt daardoor uiteraard uitgehold omdat die er niet langer in slaagt systematisch het plegen van het misdrijf te voorkomen; de symbolische doelmatigheid, dus het feit dat bepaalde waarden tot uiting kunnen komen, blijft toch ten dele overeind.

⁽⁵¹⁾ Zie over deze aanvankelijk bestaande sanctie L. Dupriez, *op. cit.*, blz. 198 en volgende; J. Barthelemy, *op. cit.*, blz. 480 en volgende.

⁽⁵²⁾ M. van de Kerchove, « Les lois pénales sont-elles faites pour être appliquées? Réflexions sur les phénomènes de dissociation entre la validité formelle et l'effectivité des normes juridiques », *Journal des tribunaux*, 1985, blz. 329-334; overgenomen in F. Ost en M. van de Kerchove, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, blz. 317-351. De volgende citaten verwijzen naar die tweede publicatie (hier blz. 319).

⁽⁵³⁾ R. Vouin, *ibidem* aangehaald, blz. 320.

motion ou distinction d'une autorité publique. Cette sanction ultime, attachée de plein droit au jugement, a été maintenue par la loi du 30 juillet 1991 ⁽⁵¹⁾. Sans se prononcer sur l'opportunité de son maintien, on peut noter que la situation visée (quatrième abstention non justifiée dans un délai de quinze ans) ne paraît plus susceptible de se produire pour certaines élections par exemple les élections communales et provinciales.

5. Conclusion

On a relevé que depuis l'introduction de l'obligation de vote en 1893, des doutes ont été exprimés sur l'efficacité des sanctions pénales prévues à l'encontre des citoyens qui la méconnaissent. Ces doutes justifient quelques réflexions complémentaires.

Il faut d'abord éviter de confondre l'effectivité et l'efficacité de ces sanctions. Leur effectivité est sans conteste particulièrement réduite: elles n'ont été que très rarement appliquées. Leur efficacité est en revanche plus malaisée à apprécier. On retrouve ici une question délicate de la théorie du droit pénal que Michel van de Kerchove a bien posée: « la validité formelle d'une loi pénale a-t-elle une raison d'être indépendamment de son effectivité? » ⁽⁵²⁾

Aussi étonnant que cela puisse paraître à première vue, cette question appelle parfois une réponse positive. Autrement dit, la loi pénale n'est pas toujours faite pour être appliquée « en toute circonstance et à tout prix » ⁽⁵³⁾. Ainsi, quand l'incrimination d'un comportement fait l'objet d'un assez large dissensus social, il n'est pas rare que la norme qui prévoit cette incrimination soit maintenue formellement en vigueur, tout en n'étant plus effectivement appliquée. L'efficacité instrumentale de la règle pénale s'en trouve évidemment affaiblie, en ce sens que celle-ci échoue à prévenir systématiquement la réalisation de l'infraction, mais son efficacité symbolique, c'est-à-dire son aptitude à exprimer certaines valeurs, subsiste au moins partiellement.

⁽⁵¹⁾ Sur cette sanction, prévue dès l'origine, voy. L. Dupriez, *op. cit.*, pp. 198 et suivantes; J. Barthelemy, *op. cit.*, pp. 480 et suivantes.

⁽⁵²⁾ M. van de Kerchove, « Les lois pénales sont-elles faites pour être appliquées? Réflexions sur les phénomènes de dissociation entre la validité formelle et l'effectivité des normes juridiques », *Journal des tribunaux*, 1985, pp. 329-334; et repris dans F. Ost et M. van de Kerchove, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, pp. 317-351. Les citations qui suivent font référence à cette deuxième publication (ici p. 319).

⁽⁵³⁾ R. Vouin, cité par *ibidem*, p. 320.

In dit concrete geval komt de handhaving van de formele geldigheid van de straf bij niet-naleving van de stemplicht erop neer dat publiek wordt aangegeven dat de uitoefening van de stemplicht een burgerplicht is. De Belgische situatie verschilt in de feiten dan ook niet zoveel van wat in Italië of Portugal bestaat (in die landen beschouwt de Grondwet stemmen als een burgerplicht). De strafrechtelijk bepaalde norm is dus vooral zoniet uitsluitend bedoeld als een symbolische publieke veroordeling van de gewraakte handelwijze, te weten het wegblijven bij verkiezingen⁽⁵⁴⁾. Die symbolische draagwijdte is niet zonder belang voor de voorstanders van de stemplicht. Als voorts stilzwijgend wordt aanvaard dat de wegblijvers niet worden bestraft, kan zulks de tegenstanders van die stemplicht voldoening schenken of ten minste hun ontevredenheid niet op de spits drijven.

M. van de Kerchove heeft het duidelijk aangetoond in zijn analyse van dit concrete geval : « het betreft een soort van compromis tussen de daadwerkelijke bestraffing van de gewraakte handelwijzen (een dergelijke bestraffing zou de omvang van het verzet tegen de norm aan de dag kunnen brengen en nog doen toenemen, maar ook het bestaan zelf van die norm op de helling zetten), enerzijds, de volledige opheffing van de norm, anderzijds, hetgeen door de voorstanders van die norm kan worden opgevat als een officiële ontkenning van de waarden waarmee zij zich vereenzelvigen. »⁽⁵⁵⁾

Wat bovendien de bestraffing van het negeren van de stemplicht betreft, rijst de vraag of het gezien de omvang van het verschijnsel echt mogelijk is ter zake doeltreffend strafrechtelijk op te treden. Sommige auteurs stellen voor om de bestaande straffen (waarover iedereen het eens is dat ze uit de tijd zijn) te vervangen door doelmatiger administratieve straffen⁽⁵⁶⁾; zou zulks evenwel geen bedreiging vormen voor het wankel evenwicht die de huidige toestand kenmerkt ?

Toch mogen ook de nadelen van de bestaande toestand niet onder de mat worden geveegd : die is uiteraard niet vrij van hypocrisie en kan ook maar een voorlopig compromis vormen. Zoals ook dezelfde auteur heeft aangestipt, kan de symbolische doelmatigheid van de norm op lange termijn maar overeind blijven wanneer die ten minste incidenteel opnieuw leven krijgt ingeblazen door een daadwerkelijke tenuitvoerlegging. Een dergelijke incidentele tenuitvoerlegging van de norm zal echter des te moeilijker door de tegenstanders worden aanvaard omdat die in dat geval gepaard gaat met een overduidelijke willekeurige toepassing⁽⁵⁷⁾.

Dans le cas qui nous occupe, le maintien de la validité formelle de la sanction pénale qui accompagne l'obligation de vote revient à rappeler publiquement que l'exercice du droit de vote est un devoir civique. La situation belge n'est, dès lors, pas très différente *de facto* de celle qui prévaut en Italie et au Portugal où la Constitution envisage le vote comme devoir civique. La norme pénale remplit ainsi « une fonction essentiellement, voire exclusivement, symbolique de condamnation publique du comportement prohibé⁽⁵⁴⁾, en l'occurrence l'abstentionnisme. Cette fonction symbolique n'est pas négligeable pour les partisans de l'obligation de vote. Par ailleurs, l'acceptation tacite de la non-répression des abstentionnistes est susceptible, sinon de satisfaire les opposants à cette obligation, au moins de ne pas exacerber leur mécontentement.

Comme l'a bien montré M. van de Kerchove dans son analyse de ce cas de figure, « il s'agit, dès lors, d'une forme de compromis entre, d'une part, la répression effective des comportements prohibés, qui risquerait aussi bien de révéler et d'accroître l'étendue de l'opposition à la norme que de menacer l'existence même de celle-ci et, d'autre part, l'abrogation pure et simple de la norme qui serait ressentie par ceux qui y adhèrent comme un désaveu officiel des valeurs auxquelles ils s'identifient. »⁽⁵⁵⁾

De plus, en ce qui concerne la sanction de l'obligation de vote, il convient de se demander si, eu égard à l'ampleur même de la désobéissance, on peut sérieusement songer à mettre en œuvre une politique effective de répression pénale. Toutefois, le remplacement des sanctions pénales, dont l'archaïsme n'est pas à démontrer, par des sanctions plus efficaces de nature administrative, comme certains auteurs l'ont proposé⁽⁵⁶⁾, n'aurait-il pas pour effet de remettre en cause le fragile équilibre caractérisant la situation actuelle ?

On ne saurait cependant dissimuler les inconvénients qui s'attachent à cette situation. Elle s'expose évidemment à des reproches d'hypocrisie. Elle risque aussi de ne représenter qu'un compromis provisoire. En effet, comme l'a encore observé le même auteur, « l'efficacité symbolique de la norme ne peut survivre, à long terme, que si elle est, au moins ponctuellement, réactivée par son application effective. Or une telle application ponctuelle de la norme sera d'autant plus difficilement acceptée par ses adversaires qu'elle se doublera, dans ce cas, d'un caractère arbitraire évident⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁴⁾ M. van de Kerchove, *op. cit.*, blz. 344.

⁽⁵⁵⁾ Zie *ibidem*, blz. 346.

⁽⁵⁶⁾ M. Kaiser, *op. cit.*, blz. 264-265.

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*, blz. 347.

⁽⁵⁴⁾ M. van de Kerchove, *op. cit.*, p. 344.

⁽⁵⁵⁾ Voyez *ibidem*, p. 346.

⁽⁵⁶⁾ M. Kaiser, *op. cit.*, pp. 264-265.

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*, p. 347.

Uit die laatste opmerkingen kan worden opgemaakt dat mocht de grondwetgever ooit beslissen om de stemplicht formeel op te doeken, hij die beslissing niet kan wettigen door een loutere verwijzing naar de ondoeltreffendheid van de straffen op de niet-naleving ervan, te meer daar zoals reeds werd aangestipt in het onderdeel over de sociaal-politieke aspecten van dit thema, geweten is dat in de Staten waar de stemplicht werd opgeheven, de deelname aan stembusgangen onmiddellijk en betekenisvol terugloopt.

De moeilijkheden die met het ontlopen van de stemplicht gepaard gaan, mogen uiteraard niet worden onderschat. Zoals wordt aangetoond in het onderdeel van dit verslag dat aan de sociaal-politieke aspecten van de stemplicht is gewijd, is dat toch maar een van de facetten van een veel ruimer en complexer vraagstuk.

On conclura de ces dernières observations que si le constituant devait un jour décider d'abroger formellement l'obligation de vote, il ne pourrait pas justifier cette décision par le simple constat de l'ineffectivité des sanctions pénales qui en frappent la méconnaissance. Il le pourrait d'autant moins que, comme on l'a déjà relevé dans la section consacrée aux aspects sociopolitiques de ce thème, l'on sait que dans les États où l'obligation de vote a été supprimée, la participation au scrutin diminue immédiatement et de manière significative.

Certes, les difficultés liées à la sanction du vote obligatoire ne peuvent être sous-estimées. Il n'empêche qu'elles ne constituent, comme le montre la section du présent rapport consacrée aux aspects socio-politiques du vote obligatoire, qu'une des facettes d'une problématique infiniment plus vaste et plus complexe.

IV. — HET EVENWICHT TUSSEN VROUWEN EN
MANNEN OP DE KIESLIJSTEN

Op 8 maart 2001 heeft de Senaat de herziening van artikel 10 van de Grondwet goedgekeurd en het aangevuld met het volgende lid :

« *De gelijkheid van vrouwen en mannen is gewaarborgd* ».

Dezelfde dag heeft de Senaat de invoeging in de Grondwet goedgekeurd van een nieuw artikel 11*bis*, luidende als volgt :

« *De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden, en bevorderen meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten.*

De Ministerraad en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen tellen personen van verschillend geslacht.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel organiseren de aanwezigheid van personen van verschillend geslacht binnen de bestendige deputaties van de provincieraden, de colleges van burgemeester en schepenen, de raden voor maatschappelijk welzijn, de vaste bureaus van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en in de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan.

Het voorgaande lid is niet van toepassing wanneer de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de rechtstreekse verkiezing organiseren van de bestendig afgevaardigden van de provincieraden, van de schepenen, van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de leden van het vast bureau van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn of van de leden van de uitvoerende organen van elk ander interprovinciaal, intercommunaal of binnengemeentelijk territoriaal orgaan ».

Beide teksten zijn door de Senaat aan de Kamer overgezonden ⁽¹⁾.

Tijdens haar bespreking van beide voorstellen is de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden van de Senaat overgegaan tot een hoorzitting van de volgende experts : de professoren Paul Lemmens (KU Leuven), Marc Uyttendaele (ULB), Marc Verdussen (UCL) en Jan Velaers (UFSIA). De tekst van die hoorzittingen is gepubliceerd in het verslag van de commissie ⁽²⁾. Verschillende passussen hebben direct te maken met het vraagstuk van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen op de kieslijsten.

⁽¹⁾ *Parl. Stuk*, Kamer van volksvertegenwoordigers, 2000-2001, DOC 50 1140/001 en 1141/001.

⁽²⁾ *Parl. Stuk*, Senaat, 2000-2001, n° 2-465/4, blz. 19-83.

IV. — L'ÉQUILIBRE ENTRE LES FEMMES ET LES
HOMMES SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Le 8 mars 2001, le Sénat a voté la révision de l'article 10 de la Constitution, en le complétant par l'alinéa suivant :

« *L'égalité des femmes et des hommes est garantie* ».

Le même jour, le Sénat a voté l'insertion dans la Constitution d'un nouvel article 11*bis*, rédigé en ces termes :

« *La loi, le décret ou la règle visés à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics.*

Le Conseil des ministres et les gouvernements de communauté et de région comptent des personnes de sexe différent.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent la présence de personnes de sexe différent au sein des députations permanentes des conseils provinciaux, des collèges de bourgmestre et échevins, des conseils de l'aide sociale, des bureaux permanents des centres publics d'aide sociale et dans les exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal.

L'alinéa qui précède ne s'applique pas lorsque la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 organisent l'élection directe des députés permanents des conseils provinciaux, des échevins, des membres du conseil de l'aide sociale, des membres du bureau permanent des centres publics d'aide sociale ou des membres des exécutifs de tout autre organe territorial interprovincial, intercommunal ou intracommunal ».

Les deux textes ont été transmis par le Sénat à la Chambre des représentants ⁽¹⁾.

Au cours de l'examen des deux propositions dont elle était saisie, la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a procédé à l'audition de quatre experts, à savoir les professeurs Paul Lemmens (KUL), Marc Uyttendaele (ULB), Marc Verdussen (UCL) et Jan Velaers (UFSIA). Le texte de ces auditions a été publié dans le rapport de la commission ⁽²⁾. Plusieurs passages touchent directement au problème de l'égalité des femmes et des hommes sur les listes électorales.

⁽¹⁾ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 2000-2001, DOC 50 1140/001 et 1141/001.

⁽²⁾ *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-465/4, pp. 19-83.

Men vergete ook niet dat vóór deze grondwets-initiatieven de federale wetgever een wet heeft goedgekeurd — op 24 mei 1994 — ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen — de zogenaamde « wet Smet-Tobback » ⁽³⁾.

Diezelfde federale wetgever moet nu uitmaken of de huidige regeling — die van de wet van 24 mei 1994 — hem nog lijkt te beantwoorden aan de nieuwe grondwettelijke regels die thans ter bespreking zijn : de gelijke toegang van vrouwen en mannen tot politieke mandaten en openbare functies.

Il faut savoir qu'avant ces initiatives constitutionnelles — le 24 mai 1994 — une loi a été adoptée par le législateur fédéral — dite « loi Smet-Tobback » — qui vise à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidature aux élections ⁽³⁾.

Il appartiendra à ce même législateur fédéral de déterminer si le système actuel — celui organisé par la loi du 24 mai 1994 — lui paraît encore répondre aux nouvelles règles constitutionnelles en voie d'évaluation : favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électifs et publics.

⁽³⁾ *Belgisch Staatsblad* van 1 juli 1994, blz. 17.681-17.684. Over die wet, zie M. Uyttendaele en J. Sohier, « Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité », *Journal des tribunaux*, 1995, blz. 249-256; M. Verdussen, « La participation des femmes aux élections en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, blz. 799-809. Voor een recente evaluatie van deze wet, zie V. Verzele en C. Joly, « La représentation des femmes en politique après les élections du 13 juin 1999. Évaluation de l'application de la loi Smet-Tobback », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 1999, n^{os} 1662-1663.

⁽³⁾ *Moniteur belge* du 1^{er} juillet 1994, pp. 17.681-17.684. Sur cette loi, voyez M. Uyttendaele et J. Sohier, « Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité », *Journal des tribunaux*, 1995, pp. 249-256; M. Verdussen, « La participation des femmes aux élections en Belgique », *Revue française de droit constitutionnel*, 1999, pp. 799-809. Pour une évaluation récente de cette loi, voyez V. Verzele et C. Joly, « La représentation des femmes en politique après les élections du 13 juin 1999. Évaluation de l'application de la loi Smet-Tobback », *Courrier hebdomadaire du Crisp*, 1999, n^{os} 1662-1663.

V. — DE CONTROLE OP DE VERKIEZINGEN

De vertegenwoordigende democratie moet de waarden en de beperkingen van de rechtsstaat integreren, dat wil zeggen de ondergeschiktheid van de politieke en sociale verhoudingen aan de van kracht zijnde rechtsregels. Zij moet met name aanvaarden dat de keuzes van het kiezerskorps kunnen worden opgeschort wanneer er twijfel rijst over de regelmatigheid van de omstandigheden waarin die keuzes werden verwoord. En wanneer die twijfel verantwoord blijkt te zijn moet de democratie toestaan dat de keuzes die aldus werden gedefinieerd in twijfel worden getrokken. Dat is de inzet van de controles waartoe verkiezingen kunnen leiden. Het gaat om het idee dat « de hele organisatie van de verkiezingsverrichting slechts een illusie zou zijn indien er geen strafbepalingen zouden bestaan waarmee men het verzuimen van de voorziene bepalingen kan bestraffen » ⁽¹⁾.

Niet alle controles zijn echter repressieve controles. Eigenlijk moeten we een onderscheid maken tussen twee soorten controles. Een eerste soort omvat de controles die als onmiddellijk voorwerp de wettelijkheid van de kiesverrichtingen beogen. Dat is de eigenlijke controle op de verkiezingen. Met dit soort controles beoogt men « de regelmatigheid van de verrichtingen en de geldigheid van de verkiezingsresultaten te onderzoeken » ⁽²⁾. De tweede soort groepeerde de andere vormen van controles. Het verschil met de eerste soort is dat deze niet rechtstreeks betrekking hebben op het verkiezingsproces in die zin dat ze, als dusdanig, geen enkele rechtstreekse weerslag kunnen hebben op de wettelijkheid van de stemmingsprocedure.

Teneinde de leesbaarheid niet in het gedrang te brengen, worden in onderhavig hoofdstuk enkel de controles op de belangrijkste politieke verkiezingen (parlementaire, gewestraad-, gemeenschapsraad-, provincieraad- en gemeenteraadsverkiezingen) expliciet in overweging genomen. Er wordt daarentegen niet verwezen naar de controles op de rechtstreekse verkiezingen van schepenen en leden van de raad voor maatschappelijk welzijn in de

V. — LE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS

La démocratie représentative doit intégrer les valeurs et les contraintes de l'État de droit, c'est-à-dire la subordination des rapports politiques et sociaux aux règles en vigueur dans l'ordre juridique. Elle doit notamment accepter que les choix du corps électoral puissent être mis en suspens, lorsqu'un doute est jeté sur la régularité des conditions dans lesquelles ces choix ont été exprimés. Et, lorsque ce doute se confirme, la démocratie doit admettre qu'il conduise à une véritable remise en cause des options ainsi définies. Tel est l'enjeu des contrôles auxquels les élections peuvent donner lieu. C'est l'idée que « toute l'organisation de l'opération électorale ne serait qu'un leurre si des sanctions ne venaient pénaliser les manquements aux dispositions prévues » ⁽¹⁾.

Les contrôles ne sont cependant pas tous de nature répressive. En réalité, une distinction s'impose entre deux catégories de contrôles. La première catégorie comprend les contrôles qui ont pour objet direct la légalité des opérations électorales. Ce sont les contrôles électoraux proprement dits. Par ces contrôles, il s'agit « de vérifier la régularité des actes et la validité des résultats de l'élection » ⁽²⁾. La seconde catégorie regroupe les autres contrôles. À la différence des premiers, ils ne touchent pas directement au processus électoral lui-même, dans la mesure où, comme tels, ils ne peuvent avoir aucune incidence directe sur la légalité du scrutin.

Afin de ne pas en compromettre la lisibilité, ne sont expressément envisagés dans le présent chapitre que les contrôles relatifs aux principales élections politiques (législatives, régionales, communautaires, provinciales et communales). En revanche, il n'est pas fait référence aux contrôles organisés pour l'élection directe des échevins et des membres du conseil de l'aide sociale dans les communes périphériques et dans les communes de

⁽¹⁾ J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, 5^e druk, Parijs, Presses universitaires de France, collectie *Que sais-je ?*, 1988, pagina 41. Zie ook M. Meyntjens-Apers, J. Dujardin en W. Lambrechts, *Handboek voor de gemeenteraadsverkiezingen*, Brugge, Die Keure, 1988, blz. V : « Vrije verkiezingen zijn de hoeksteen van de democratie, maar alle verkiezingen (...) moeten volgens vooraf bepaalde spelregels gebeuren met een adequaat toezicht op het verloop van de kiesverrichtingen ».

⁽²⁾ O. Duhamel en Y. Meny (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Parijs, Presses universitaires de France, 1992, blz. 218.

⁽¹⁾ J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, 5^e édition, Paris, Presses universitaires de France, collection *Que sais-je ?*, 1988, p. 41. Voyez également M. Meyntjens-Apers, J. Dujardin et W. Lambrechts, *Handboek voor de gemeenteraadsverkiezingen*, Brugge, Die Keure, 1988, p. V : « Vrije verkiezingen zijn de hoeksteen van de democratie, maar alle verkiezingen (...) moeten volgens vooraf bepaalde spelregels gebeuren met een adequaat toezicht op het verloop van de kiesverrichtingen ».

⁽²⁾ O. Duhamel et Y. Meny (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 218.

randgemeenten en in de gemeenten Voeren en Komen-Waasten ⁽³⁾, noch naar de controles op de verkiezing van de districtraden ⁽⁴⁾. De controles op de verkiezingen in de tweede graad, met name en hoofdzakelijk de verkiezing van schepenen en leden van de raad van maatschappelijk welzijn in de andere gemeenten dan welke hierboven beoogd ⁽⁵⁾, zullen wij niet verder behandelen. De regels waarop de verschillende vormen van controle gebaseerd zijn gelijken eigenlijk erg op dewelke gehanteerd worden bij de controle op de belangrijkste politieke verkiezingen, meer nog : het zijn dezelfde.

— CONTROLE OP VERKIEZINGEN

De controle op verkiezingen kan enerzijds stroomopwaarts verlopen, en anderzijds, stroomafwaarts. Zo maken we een onderscheid tussen de *a priori* controles (voorafgaand aan de verkiezingen) (A) en de *a posteriori* controles (na de verkiezingen) (B). De eerste soort controle wordt georganiseerd in de periode voorafgaand aan het openbaar bekendmaken van het resultaat van de algemene stemmentelling en van de namen van de verkozenen terwijl de tweede soort controle pas na die bekendmaking plaatsvindt.

A. De *a priori* controles

De *a priori* controles kaderen in een heel gezond preventieperspectief. Het gaat om het idee dat « het geen zin heeft om een verkiezingsproces te laten doorgaan wanneer van meet af aan vaststaat dat het in ongeldige of kromme omstandigheden zal plaatsvinden » ⁽⁶⁾.

Bepaalde aspecten van preventieve controle worden aan administratieve — of nagenoeg administratieve — overheden toevertrouwd, terwijl andere dan weer onder de bevoegdheid van de rechterlijke overheden vallen. Er

Fourons et de Comines-Warneton ⁽³⁾, ni à ceux prévus pour l'élection des conseils de district ⁽⁴⁾. On n'évoquera pas davantage les contrôles institués pour les élections se déroulant au second degré, à savoir essentiellement l'élection des échevins et des conseillers de l'aide sociale dans les autres communes que celles visées ci-dessus ⁽⁵⁾. En réalité, ces différents contrôles reposent sur des règles très similaires, voire identiques, à celles qui président aux contrôles des principales élections politiques.

— LES CONTRÔLES ÉLECTORAUX

Les contrôles électoraux peuvent se développer, d'une part, en amont de l'élection et, d'autre part, en aval de l'élection. L'on distingue ainsi les contrôles *a priori* (pré-électoraux) (A) et les contrôles *a posteriori* (postélectoraux) (B). Les premiers sont mis en œuvre dans la période qui précède la proclamation publique du résultat du recensement général des votes et des noms des élus, tandis que les seconds n'interviennent qu'après cette proclamation.

A. Les contrôles *a priori*

Les contrôles *a priori* s'inscrivent dans une très saine perspective de prévention. C'est l'idée qu'« il ne sert à rien de laisser se développer un processus électoral dont il est établi, dès le départ, qu'il se réalisera dans des conditions viciées ou faussées » ⁽⁶⁾.

Certaines missions de contrôle préventif sont confiées à des autorités administratives — ou quasi administratives —, tandis que d'autres relèvent de la compétence d'autorités juridictionnelles. L'on distingue donc les con-

⁽³⁾ Artikel 15, § 2, van de nieuwe gemeentewet; artikel 17 *bis* van de organieke wet van 8 juli 1976 op de centra voor maatschappelijk welzijn. Beide bepalingen werden ingevoegd door de wet van 9 augustus 1988, de zogenaamde « communautaire pacificatiewet » (wet houdende de wijziging voor bepaalde gemeenten van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet op de centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, de Kieswet, de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen en de wet op de organisatie van de gelijktijdige verkiezing van de wetgevende Kamers en de provincieraden).

⁽⁴⁾ Titel VII van de gemeentekieswet (de organisatie van de verkiezing van de binnengemeentelijke territoriale organen beoogd in artikel 41 van de Grondwet), ingevoegd door de wet van 19 maart 1999.

⁽⁵⁾ Artikel 15, § 2, van de nieuwe gemeentewet; artikel 6 en volgende van de organieke wet van 8 juli 1976 op de centra voor maatschappelijk welzijn.

⁽⁶⁾ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, Parijs, Presses universitaires de France, collectie Que sais-je ?, 1998, blz. 15.

⁽³⁾ Article 15, § 2, de la nouvelle loi communale; article 17 *bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Ces deux dispositions ont été insérées par la loi du 9 août 1988 dite « de pacification communautaire » (loi « portant modification pour certaines communes de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux »).

⁽⁴⁾ Titre VII de la loi électorale communale (De l'organisation des élections des organes territoriaux intracommunales visés à l'article 41 de la Constitution), inséré par la loi du 19 mars 1999.

⁽⁵⁾ Article 15, § 2, de la nouvelle loi communale; articles 6 et suivants de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

⁽⁶⁾ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je ?, 1998, p. 15.

moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen administratieve en rechterlijke controles. In het laatste geval betreden we het domein van het geschil over de verkiezingen, in de strikte zin van het woord.

1. De administratieve controles

De administratieve controles zijn *vooral* het feit van de stembureaus (die geen administratieve overheid zijn volgens de betekenis die de Raad van State daaraan geeft). De administratieve controles zijn echter *niet uitsluitend* het feit van de stembureaus. We moeten immers benadrukken dat de eigenlijke administratieve overheden bepaalde taken vervullen die niet noodzakelijkerwijs met geschillen verband houden, maar wel bijdragen tot de wettelijkheid van de verkiezingsverrichtingen.

a. De rol van de administratieve overheden

Het organiseren van verkiezingen, ongeacht het niveau, is een verrichting van openbaar nut waarvan de organisatie noodzakelijkerwijs in handen is van de openbare macht. Zo werden bepaalde opdrachten door de wet toevertrouwd aan bij wet benoemde administratieve overheden. Het spreekt voor zich dat het vervullen van die opdrachten impliceert dat er ook controles worden uitgeoefend of althans dat bepaalde zaken worden onderzocht.

Bij gemeenteraadsverkiezingen is het gemeentebestuur bijvoorbeeld belast met verschillende duidelijk gedefinieerde opdrachten ⁽⁷⁾ waarvan sommige ingegeven zijn door een bekommernis om controle.

Zo is het aan het college van burgemeester en schepenen om een kiezerslijst op te maken voor de gemeente ⁽⁸⁾. Het opmaken van zo een lijst is weliswaar slechts een materiële verrichting op basis van gegevens die door het bevolkingsregister worden verstrekt maar dat betekent niet dat het college deze opdracht niet op een regelmatige manier moet vervullen, dat wil zeggen door een uitdrukkelijk besluit terzake ⁽⁹⁾. Hetzelfde

trôles administratifs et les contrôles juridictionnels. Avec ces derniers, on entre dans le contentieux électoral, au sens strict du terme.

1. Les contrôles administratifs

Les contrôles administratifs sont *surtout* le fait des bureaux électoraux (qui ne sont pas des autorités administratives au sens que le Conseil d'État attribue à ces termes). Pour autant, les contrôles administratifs ne sont *pas uniquement* le fait des bureaux électoraux. Il convient, en effet, de souligner que les autorités administratives proprement dites remplissent certaines tâches qui, si elles ne sont pas nécessairement contentieuses, n'en concourent pas moins à la légalité des opérations électorales.

a. Le rôle des autorités administratives

À quelque niveau que ce soit, un scrutin électoral est une opération d'intérêt général dont l'organisation est nécessairement assumée par la puissance publique. C'est ainsi que des missions déterminées sont confiées par la loi à des autorités administratives que celle-ci désigne. De toute évidence, l'accomplissement de ces missions implique l'exercice de quelques contrôles, à tout le moins de vérifications.

Lors des élections communales, par exemple, les autorités de la commune sont chargées de plusieurs tâches bien définies ⁽⁷⁾, dont certaines procèdent d'une préoccupation de contrôle.

Ainsi, il revient au collège des bourgmestre et échevins de dresser la liste des électeurs de la commune ⁽⁸⁾. La circonstance que l'établissement de cette liste ne représente qu'une simple opération matérielle à effectuer sur la base des données fournies par les registres de population ne dispense pas le collège d'accomplir régulièrement cette tâche, par une délibération expresse prise à cet effet ⁽⁹⁾. C'est le même collège échevinal qui est

⁽⁷⁾ M. Verdussen, « Le rôle des autorités de la commune à l'occasion des élections communales du 9 octobre 1994 », *Revue de droit communal*, 1994, blz. 176-177.

⁽⁸⁾ Artikel 3, § 1, van de gemeentekieswet.

⁽⁹⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Nijvel*, n° 23.150, van 22 april 1983. Dit arrest werd gepubliceerd met uittreksels uit de verslagen van de eerste auditeur Rousseaux, in *Administration publique*, 1983, blz. 295-306 (onder de titel « La liste des électeurs et le rôle du collège des bourgmestre et échevins »).

⁽⁷⁾ M. Verdussen, « Le rôle des autorités de la commune à l'occasion des élections communales du 9 octobre 1994 », *Revue de droit communal*, 1994, pp. 176-177.

⁽⁸⁾ Article 3, § 1^{er}, de la loi électorale communale.

⁽⁹⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Nivelles*, n° 23.150, du 22 avril 1983. Cet arrêt a été publié, avec des extraits des rapports de M. le premier auditeur Rousseaux, dans *Administration publique*, 1983, pp. 295-306 (sous le titre « La liste des électeurs et le rôle du collège des bourgmestre et échevins »).

schepencollege is ermee belast de klachten met betrekking tot de inschrijving op de kiezerslijst te onderzoeken⁽¹⁰⁾. Dergelijke klachten kunnen worden ingediend tegen inschrijvingen, weglatingen of schrappingen die als ongepast worden beschouwd of tegen onjuistheden in de vermeldingen die op de lijst staan. De meest voorkomende oorzaak van klachten betreft de voorwaarde dat je moet ingeschreven staan op het bevolkingsregister van de gemeente omdat de verblijfplaats van bepaalde kiezers slechts fictief is.

Het gemeentebestuur speelt ook een belangrijke rol bij de voorbereiding van de eigenlijke verkiezingsverrichtingen. Bij deze gelegenheid is het de taak van het gemeentebestuur om bepaalde dingen te onderzoeken. Het gemeentebestuur moet zo bijvoorbeeld de stemlokalen plaatsen, met name voor het meubilair voor de stemming zorgen, en een aantal mededelingen uithangen. In de gemeenten waar er geautomatiseerde stemmingen plaatsvinden zijn door de kieswetgeving bijzondere bepalingen voorzien. Zo wordt het gemeentebestuur eraan gehouden om, op kosten van de gemeente, het materiaal te onderhouden, op te slaan, en ook om het te herstellen dan wel te vervangen wanneer het niet meer kan worden gebruikt⁽¹¹⁾.

Het gemeentebestuur — zelfs hogere instanties zoals de federale, provinciale overheid, enz. — neemt een vergelijkbare rol op zich in het kader van de andere verkiezingen (parlementaire verkiezingen, gewest- en provincieraadsverkiezingen).

Professor Francis Delpérée benadrukt dat « je in dit stadium eigenlijk niet van een geschil kunt spreken » zodat « het in dit geval, bij gebrek aan geschil, om controle gaat »⁽¹²⁾. En hij verduidelijkt dat de controlefunctie die de administratieve overheden op die manier toekomt « bij hun organiserende functie hoort. De controlefunctie blijft grotendeels in een baan rond de overheid draaien. Het is de overheid die zichzelf controleert, om een gekende uitspraak te gebruiken »⁽¹³⁾.

b. De rol van de stembureaus

De verkiezingsverrichtingen, ongeacht het niveau, worden geleid en tot een goed einde gebracht door de

chargé d'examiner les réclamations relatives à l'inscription sur la liste des électeurs⁽¹⁰⁾. De telles réclamations peuvent être introduites contre des inscriptions, des omissions ou des radiations considérées comme indues ou contre des inexactitudes dans l'indication des mentions reprises sur la liste. La cause la plus fréquente de réclamation se rapporte à la condition d'inscription au registre de la population de la commune, la domiciliation de certains électeurs revêtant parfois un caractère fictif.

Ainsi encore, les autorités communales jouent un rôle important dans la préparation des opérations électorales proprement dites. À cette occasion, il leur incombe de procéder à certaines vérifications. Elles doivent, par exemple, installer les locaux de vote, notamment le mobilier électoral, et procéder à l'affichage d'un certain nombre d'informations. Dans les communes où le vote est automatisé, des dispositions particulières sont prévues par la législation électorale. Entre autres choses, les autorités communales sont tenues, aux frais de la commune, d'entretenir et de stocker le matériel, ainsi que de le réparer, voire de le remplacer s'il est hors d'usage⁽¹¹⁾.

Un rôle comparable est assumé par les autorités communales — voire par des autorités supérieures (fédérale, provinciale, etc.) — dans le cadre des autres élections (élections législatives, régionales, provinciales, etc.).

Le professeur Francis Delpérée souligne qu'« à ce stade, il n'y a pas à proprement parler contentieux », de telle sorte qu'« à défaut de contentieux, c'est de contrôle qu'il s'agit en l'occurrence »⁽¹²⁾. Et de préciser que la fonction de contrôle qui revient ainsi aux autorités administratives « est l'accessoire de leur fonction d'organisation. Elle reste, pour une large part, dans l'orbite de l'administration. C'est — pour utiliser une formule connue — l'administration qui se contrôle elle-même »⁽¹³⁾.

b. Le rôle des bureaux électoraux

À quelque niveau que ce soit, les opérations électorales sont dirigées et accomplies par des bureaux électo-

⁽¹⁰⁾ Artikelen 18 tot 26 van het Kieswetboek, toepasbaar gemaakt op de gemeenteraadsverkiezingen door artikel 3, § 2 van de gemeentekieswet. De klachtenprocedure werd aanzienlijk gewijzigd door de wet van 30 juli 1991. De vraag of het college van burgemeester en schepenen hier in de hoedanigheid van rechtsmacht handelt wordt erg betwist (M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, Brussel, Nemesis, 1988, blz. 43).

⁽¹¹⁾ Artikel 3, §§ 2-3 van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.

⁽¹²⁾ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, op. cit., blz. 20.

⁽¹³⁾ *Idem*.

⁽¹⁰⁾ Articles 18 à 26 du Code électoral, rendus applicables aux élections communales par l'article 3, § 2, de la loi électorale communale. La procédure de réclamation a été modifiée de manière substantielle par une loi du 30 juillet 1991. La question de savoir si le collège des bourgmestre et échevins agit ici en qualité d'autorité juridictionnelle est controversée (M. Verdussen, *Le droit des élections communales*, Bruxelles, Nemesis, 1988, p. 43).

⁽¹¹⁾ Article 3, §§ 2-3, de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

⁽¹²⁾ F. Delpérée, *Le contentieux électoral*, op. cit., p. 20.

⁽¹³⁾ *Idem*.

stembureaus. De kieswetgeving onderscheidt drie soorten bureaus : het hoofdbureau, het stembureau en het telbureau.

Het precieze rechtskarakter van deze stembureaus is onzeker. We vinden daar quasi-administratieve overheden die hoofdzakelijk uit kiezers zijn samengesteld. Die overheden zijn noodgedwongen een kort leven beschoren.

De wetbepalingen die aan de stembureaus worden gewijd zijn hoe dan ook heel precies. Het gaat, in hoofdzaak, om de artikelen 87 tot 104 van het Kieswetboek, om de artikelen 2 tot 3 *undecies* van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen en om de artikelen 8 tot 20 van de gemeentekieswet. Daar voegt men dan de volgende bepalingen aan toe die op vele punten verwijzen naar de relevante bepalingen van het Kieswetboek : de artikelen 11 tot 15 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, de artikelen 4 tot 6 van de wet van 12 januari 1989 tot vaststelling van de verkiezingsmodaliteiten voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de artikelen 11 tot 19 van de wet van 6 juli 1990 tot vaststelling van de verkiezingsmodaliteiten voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, en de artikelen 5 tot 7, 29 en 30, 36 en 37 van de gewone wet van 16 juli 1993 strekkend tot de vervollediging van de federale staatsstructuur.

De taken die aan deze stembureaus worden opgedragen blijven niet beperkt tot de eigenlijke organisatie van de verkiezing. Er worden aan die bureaus immers ook een aantal controleopdrachten toevertrouwd.

1. Wat betreft de hoofdbureaus : de belangrijkste opdracht bestaat erin te onderzoeken of elke kandidaat aan bepaalde verkiesbaarheidsvoorwaarden voldoet.

In het geval van parlementaire verkiezingen is het bijvoorbeeld zo dat het hoofdbureau van het kiesdistrict — voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers — en het collegehoofdbureau — voor de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren — moeten controleren of de voorgedragen kandidaten op de dag van de verkiezingen de vereiste leeftijd hebben bereikt zodat ze niet worden uitgesloten en hun verkiesbaarheidsrecht niet wordt opgeschort ⁽¹⁴⁾. Ze weigeren de kandidaten die aan één van de voorwaarden ⁽¹⁵⁾ niet voldoen. Ze zijn daarentegen niet in de hoedanigheid om over andere verkiesbaarheidsvoorwaarden te oordelen.

⁽¹⁴⁾ De aktes van voordracht van de kandidaten worden aan de voorzitter van het hoofdbureau van het kiesdistrict en aan de voorzitter van het collegehoofdbureau overhandigd (artikel 115, lid 1 en 5 van de Kieswet). Het zijn de hoofdbureaus zelf die de lijsten met de kandidaten afsluiten, eerst voorlopig en nadien definitief (artikelen 119, lid 4 en 124, lid 2 van de Kieswet).

⁽¹⁵⁾ Artikel 119bis van het Kieswetboek.

raux. La législation électorale distingue trois sortes de bureaux : le bureau principal, le bureau de vote et le bureau de dépouillement.

La nature juridique exacte de ces bureaux électoraux est incertaine. On y verra des autorités quasi administratives, composées essentiellement d'électeurs. Par la force des choses, ces autorités ont une durée de vie précaire.

Quoi qu'il en soit, des dispositions législatives très précises sont consacrées aux bureaux électoraux. Il s'agit, pour l'essentiel, des articles 87 à 104 du Code électoral, des articles 2 à 3 *undecies* de la loi organique des élections provinciales et des articles 8 à 20 de la loi électorale communale. On y ajoutera les dispositions suivantes, qui sur de nombreux points renvoient aux dispositions pertinentes du Code électoral : les articles 11 à 15 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, les articles 4 à 6 de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les articles 11 à 19 de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, et les articles 5 à 7, 29 et 30, 36 et 37 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

Les tâches assignées à ces bureaux ne se limitent pas à l'organisation proprement dite de l'élection. En effet, ils se voient également confier quelques missions de contrôle.

1. En ce qui concerne les bureaux principaux, la plus importante d'entre elles consiste à vérifier que chaque candidat à l'élection satisfait à certaines conditions d'éligibilité.

Aux élections législatives, par exemple, le bureau principal de la circonscription électorale — pour l'élection de la Chambre des représentants — et le bureau principal de collège — pour l'élection des sénateurs élus directement — doivent vérifier qu'au jour de l'élection les candidats présentés auront atteint l'âge requis et ne seront pas frappés de l'exclusion ou de la suspension du droit d'éligibilité ⁽¹⁴⁾. Ils écartent les candidats qui ne satisfont pas à l'une de ces conditions ⁽¹⁵⁾. En revanche, ils n'ont pas qualité pour juger des autres conditions d'éligibilité.

⁽¹⁴⁾ C'est entre les mains du président du bureau principal de la circonscription électorale et du président du bureau principal de collège que doivent être déposées les présentations de candidats (articles 115, alinéas 1^{er} et 5, du Code électoral). Ce sont les bureaux principaux eux-mêmes qui arrêtent la liste des candidats, d'abord provisoirement, puis définitivement (articles 119, alinéa 4, et 124, alinéa 2, du Code électoral).

⁽¹⁵⁾ Article 119bis de Code électoral.

Dezelfde bureaus moeten eveneens onderzoeken of de lijsten of de kandidaten aan bepaalde, al dan niet vormelijke, bij wet bepaalde vereisten voldoen. Aldus weigeren ze :

— lijsten of kandidaten waarvan de akte van voordracht ongeldig is omdat één van de volgende zaken wordt verzuimd : ontbreken van het vereiste aantal regelmatige handtekeningen van kiezers door wie de lijst of de kandidaten worden voorgedragen; te veel kandidaten-titularissen of kandidaten-opvolgers; geen of onvoldoende kandidaten-opvolgers; ontbreken van regelmatige bewilliging; niet in acht nemen van de regels betreffende het klasement van de kandidaten of de vermelding van hun naam; geen of onvoldoende vermeldingen (naam, voornamen, geboortedatum, beroepen, hoofdverblijfplaats) ⁽¹⁶⁾;

— de kandidaten die inbreuk plegen op één van de verbodsbepalingen als voorzien in artikel 118, eerste tot vierde lid, van het Kieswetboek (op niet meer dan één lijst staan, niet voorgedragen worden voor de Kamer van volksvertegenwoordigers in meer dan één kieskring, niet voorgedragen worden voor de Senaat in meer dan één kiescollege, niet tegelijkertijd kandidaat zijn voor de Kamer en voor de Senaat, niet tegelijkertijd een akte ondertekenen waarin men de bescherming van een letterwoord vraagt en als kandidaat op een lijst gaan staan met gebruik van een ander beschermd letterwoord ⁽¹⁷⁾);

— de lijsten waarop het aantal kandidaten van hetzelfde geslacht hoger is dan de quotiteit van tweederde van het totaal van de som van het aantal in te vullen zetels bij de verkiezing en het maximum toegelaten aantal kandidaten-opvolgers ⁽¹⁸⁾;

— de kandidaten die bij hun akte van bewilliging niet de verklaring hebben gevoegd waarmee ze zich, in de akte van bewilliging van hun kandidatuurstelling, ertoe verbinden om enerzijds de wetsbepalingen na te leven betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en hun verkiezingsuitgaven binnen dertig dagen volgend op de datum van de verkiezing aan te geven, en anderzijds de herkomst van die geldmiddelen aan te geven en de identiteit op te tekenen van de natuurlijke personen die giften hebben gedaan van 5 000 Belgische frank en meer ⁽¹⁹⁾.

Wanneer het hoofdbureau — van de kieskring of het college — tijdelijk de lijst met kandidaten afsluit en, ter gelegenheid daarvan, bepaalde kandidaten weigert wegens onverkiesbaarheid, vraagt zijn voorzitter aan het gemeentebestuur van de gemeente waar de kandidaat

Ces mêmes bureaux ont également à vérifier que les listes ou les candidats ont bien rempli certaines exigences, formelles ou non, requises par la loi. Ainsi, ils écartent :

— les listes ou les candidats dont les actes de présentation sont viciés par l'un des manquements suivants : absence du nombre requis de signatures régulières d'électeurs présents; nombre trop élevé de candidats titulaires ou suppléants; absence ou insuffisance de candidats à la suppléance; défaut d'acceptation régulière; inobservation des règles concernant le classement des candidats ou la disposition de leur nom; absence ou insuffisance de mentions déterminées (nom, prénoms, date de naissance, professions, résidence principale) ⁽¹⁶⁾;

— les candidats qui contreviennent à l'une des interdictions prévues à l'article 118, alinéas 1^{er} à 4, du Code électoral (ne pas figurer sur plus d'une liste, ne pas être présenté pour la Chambre des représentants dans plus d'une circonscription électorale, ne pas être présenté pour le Sénat dans plus d'un collège électoral, ne pas être à la fois candidat pour la Chambre et le Sénat, ne pas à la fois signer un acte demandant la protection d'un sigle et être candidat sur une liste utilisant un autre sigle protégé ⁽¹⁷⁾);

— les listes sur lesquelles le nombre de candidats d'un même sexe excède une quotité de deux tiers du total constitué par la somme des sièges à pourvoir pour l'élection et du nombre maximum autorisé de candidats suppléants ⁽¹⁸⁾;

— les candidats qui n'ont pas joint à leur acte d'acceptation la déclaration par laquelle, dans l'acte d'acceptation de leur candidature, ils s'engagent, d'une part, à respecter les dispositions légales relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales et à déclarer leurs dépenses électorales dans les trente jours suivant la date de l'élection et, d'autre part, à déclarer l'origine des fonds et à enregistrer l'identité des personnes physiques qui ont fait des dons de 5 000 francs belges et plus ⁽¹⁹⁾.

Lorsque le bureau principal — de la circonscription électorale ou de collège — arrête provisoirement la liste des candidats et, à cette occasion, écarte certains candidats pour inéligibilité, son président invite l'administration communale du domicile du candidat à lui transmet-

⁽¹⁶⁾ Artikel 123, lid 3 van het Kieswetboek.

⁽¹⁷⁾ Artikel 118, lid 5 van het Kieswetboek.

⁽¹⁸⁾ Artikel 119quinquies van het Kieswetboek.

⁽¹⁹⁾ Artikel 119ter van het Kieswetboek. Zie ook artikel 119quater.

⁽¹⁶⁾ Article 123, alinéa 3, du Code électoral.

⁽¹⁷⁾ Article 118, alinéa 5, du Code électoral.

⁽¹⁸⁾ Article 119quinquies du Code électoral.

⁽¹⁹⁾ Article 119ter du Code électoral. Voyez également l'article 119quater.

zijn verblijfplaats heeft om hem een kopij over te maken van alle documenten die in zijn bezit zijn en mogelijk aanwijzingen kunnen bevatten over de verkiesbaarheid van de kandidaat ⁽²⁰⁾. De voorzitter kan, indien hij dat nuttig acht, eveneens de zaak verder onderzoeken ⁽²¹⁾. In het licht van documenten die hij eventueel zou hebben ontvangen, van de memorie die de geweigerde kandidaat mag indienen en van het persoonlijk onderzoek dat de voorzitter nuttig vond te voeren, komt het aan het hoofdbureau toe om de lijst met kandidaten definitief af te sluiten, niet zonder de belanghebbenden die dat wensen, met name de kandidaat te hebben gehoord ⁽²²⁾.

Het is belangrijk om daaraan toe te voegen dat er overigens een klachtenprocedure bestaat tegen de aanvaarding — ditmaal dus niet tegen de weigering — van bepaalde kandidaatstellingen; deze procedure kan worden ingesteld door de indieners van de aanvaarde of geweigerde lijsten, of bij gebreke, door één van de kandidaten die op die lijsten voorkomt ⁽²³⁾.

Voor andere verkiezingen werden vergelijkbare bepalingen voorzien. Ze hebben betrekking op het hoofdbureau van de gemeente (voor de gemeenteraadsverkiezingen ⁽²⁴⁾), op het hoofdbureau van het district (voor de provincieraadsverkiezingen), op het gewestbureau (voor de verkiezing van de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), op het hoofdbureau van het kiesdistrict (voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, de Raad van het Waals Gewest en het Vlaams Parlement).

Afgezien daarvan treden de hoofdbureaus, ongeacht het niveau, in het kader van de algemene stemmentelling ook op na de telverrichtingen.

We voegen daar nog aan toe dat het, algemeen genomen, aan de hoofdbureaus is om toezicht te houden op het goede verloop van de kiesverrichtingen. Bij de

tre la copie de tous les documents en sa possession qui sont susceptibles de donner des indications au sujet de l'éligibilité du candidat ⁽²⁰⁾. Le président peut également, s'il le juge utile, procéder à d'autres investigations ⁽²¹⁾. À la lumière des documents éventuellement reçus, du mémoire que le candidat écarté peut déposer et des investigations particulières que le président aura jugé utile de mener, il revient au bureau principal d'arrêter définitivement la liste des candidats, non sans avoir entendu les intéressés qui le désirent, et notamment le candidat ⁽²²⁾.

Il n'est pas inutile d'ajouter qu'au surplus, une procédure de réclamation est ouverte contre l'admission — et non plus, cette fois, le rejet — de certaines candidatures; elle peut être déclenchée par les déposants des listes admises ou écartées ou, à leur défaut, par l'un des candidats qui y figurent ⁽²³⁾.

Des dispositions comparables sont prévues pour les autres élections. Elles concernent le bureau principal de la commune (pour les élections communales ⁽²⁴⁾), le bureau principal de district (pour les élections provinciales), le bureau régional (pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale), le bureau principal de la circonscription électorale (pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, du Conseil de la Région wallonne et du Parlement flamand).

Au demeurant, à chaque niveau, les bureaux principaux interviennent également après les opérations de dépouillement, dans le cadre du recensement général des voix.

On ajoutera que, de manière plus générale, il incombe aux bureaux principaux de surveiller le bon déroulement des opérations électorales. Aux élections législatives, par

⁽²⁰⁾ Artikel 122, eerste lid, van het Kieswetboek.

⁽²¹⁾ Artikel 122, derde lid, van het Kieswetboek.

⁽²²⁾ Artikel 124 van het Kieswetboek.

⁽²³⁾ Artikel 121 van het Kieswetboek.

⁽²⁴⁾ Over de controverse naar aanleiding van de beslissing van het hoofdbureau van de gemeente Sint-Gillis, 15 september 1994, waarmee de klachten van de kandidaten en de indieners van de vijf verschillende lijsten werden verworpen en de geldigheid van de lijst van het Front National werd bekritiseerd « wegens onvoldoende handtekeningen te wijten aan de vervalsing van handtekeningen, zie M. Verdussen en S. Depré, « Les élections communales du 9 octobre 1994 : examen critique de jurisprudence », *Revue de droit communal*, 1996, blz. 144-146. De reacties van verontwaardiging na deze beslissing zijn met name het gevolg van het feit dat het hoofdbureau zich bevoegd voelde te verklaren dat « de klacht tegen de vervalsing van handtekeningen van kiezers die een lijst met kandidaten voordragen over het algemeen vragen doet rijzen omtrent de opportuniteit, de mogelijkheid en het nut om een controle uit te voeren op de echtheid » en daaraan toevoegt dat « in een democratie de grondwettelijke vrijheid op vrije meningsuiting nog essentiëler is dan de wettelijkheid van de verkiezingen of de strafrechtelijke wettelijkheid ».

⁽²⁰⁾ Article 122, alinéa 1^{er}, du Code électoral.

⁽²¹⁾ Article 122, alinéa 3, du Code électoral.

⁽²²⁾ Article 124 du Code électoral.

⁽²³⁾ Article 121 du Code électoral.

⁽²⁴⁾ Sur la controverse suscitée par la décision du bureau principal de la commune de Saint-Gilles, le 15 septembre 1994, de rejeter les réclamations formées par des candidats et des déposants de cinq listes distinctes et contestant la validité de la liste du Front national « pour insuffisance de signatures due à la contrefaçon de signatures », voyez M. Verdussen et S. Depré, « Les élections communales du 9 octobre 1994 : examen critique de jurisprudence », *Revue de droit communal*, 1996, pp. 144-146. Les réactions d'indignation déclenchées par cette décision résultent notamment de ce que le bureau principal s'est cru autorisé à affirmer que « d'une manière générale, le grief de contrefaçon de signatures d'électeurs présentant une liste de candidats soulève la question de l'opportunité, de la possibilité et de l'utilité d'un contrôle de l'authenticité »; et d'ajouter qu'« en démocratie la liberté constitutionnelle d'expression est plus essentielle encore que la légalité électorale ou pénale ».

parlementsverkiezingen bijvoorbeeld bestaat er in elk kieskanton een kantonhoofdbureau — dat enerzijds verschilt van het hoofdbureau van de kieskring en anderzijds van het collegehoofdbureau — dat « hoofdzakelijk belast is met het toezicht op de kiesverrichtingen in het kieskanton », aangezien « het onmiddellijk de voorzitter van het collegehoofdbureau of van het hoofdbureau van de kieskring op de hoogte brengt van de omstandigheden die door hen dienen te worden gecontroleerd » ⁽²⁵⁾.

2. De leden van de stembureaus worden er op hun beurt ook aan gehouden om bepaalde zaken te onderzoeken.

Zo moet elk bureau op een afroeplijst de namen aanduiden van de kiezers die zich komen aanbieden na eerst te hebben gecontroleerd of de vermelding op de lijst overeenstemt met die op de oproepingsbrief en op de identiteitskaart. Na de stemming maakt het stembureau een lijst van de kiezers die niet aan de verkiezing hebben deelgenomen terwijl ze toch op de kiezerslijsten voorkwamen die door het college van burgemeester en schepenen werden opgesteld.

3. De opdrachten die aan de telbureaus worden toevertrouwd houden noodzakelijkerwijs in dat bepaalde zaken worden gecontroleerd.

Er moet met name worden gecontroleerd of de stembiljetten door de kiezers correct werden ingevuld, dat wil zeggen in overeenstemming met de voorschriften van de kieswetgeving. In voorkomend geval komt het de telbureaus toe om de nietigheid van onregelmatige stembiljetten vast te stellen. De stembureaus hebben daarvoor een zekere marge bij de beoordeling. We weten dat bij de beoordeling van de geldigheid van de stembiljetten er een belangrijk onderscheid moet worden gemaakt wat betreft de tekens, doorhalingen en merktekens die niet door de wet zijn toegelaten, tussen die welke verklaard kunnen worden door onhandigheid of onwetendheid van de kiezers en andere.

2. De rechterlijke controles

De rechterlijke controles die vóór de stemming kunnen worden ingesteld betreffen hoofdzakelijk de kiezerslijsten en de verkiesbaarheidsvoorwaarden. We moeten nog een derde controle aanhalen — een voorlopige en dringende — van de rechter in kort geding.

a. Controle van het kiezerskorps

Zoals we al zeiden is het in elke gemeente en ongeacht de verkiezing aan het college van burgemeester en

⁽²⁵⁾ Artikel 95, § 3, van het Kieswetboek.

exemple, il existe dans chaque canton électoral un bureau principal de canton — distinct du bureau principal de la circonscription électorale, d'une part, et du bureau principal de collège, d'autre part — qui « est chargé principalement de la surveillance des opérations électorales dans l'ensemble du canton électoral », étant entendu qu'« il avertit immédiatement le président du bureau principal de collège ou de la circonscription électorale de toute circonstance requérant son contrôle » ⁽²⁵⁾.

2. En ce qui concerne les bureaux de vote, leurs membres sont tenus, eux aussi, de procéder à des vérifications déterminées.

Ainsi, il revient à chaque bureau de vote de pointer sur une liste d'appel le nom des électeurs qui se présentent, après vérification de la concordance des énonciations de la liste avec les mentions de la lettre de convocation et de la carte d'identité. Et, lorsque le scrutin est clos, le bureau de vote établit le relevé des électeurs qui n'ont pas pris part à l'élection alors qu'ils figuraient sur les listes électorales établies par le collège des bourgmestre et échevins.

3. En ce qui concerne les bureaux de dépouillement, les tâches qui leur incombent impliquent nécessairement qu'il soit procédé à quelques vérifications.

Il s'agit, notamment, de vérifier que les bulletins de vote ont été remplis correctement par les électeurs, c'est-à-dire conformément aux prescriptions de la législation électorale. Le cas échéant, il leur revient de constater la nullité des bulletins irréguliers. À cette fin, les bureaux de dépouillement jouissent d'une certaine marge d'appréciation. L'on sait ainsi que, dans l'appréciation de la validité des bulletins, une distinction importante doit être opérée, parmi les signes, ratures et marques non autorisées par la loi, entre ceux qui peuvent s'expliquer par la maladresse ou l'ignorance de l'électeur et les autres.

2. Les contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels qui peuvent être déclenchés avant le scrutin concernent essentiellement les listes des électeurs et les conditions d'éligibilité. Un troisième contrôle doit être évoqué, celui — provisoire et urgent — du juge des référés.

a. Le contrôle de l'électorat

On l'a dit, dans chaque commune et quelle que soit l'élection, il revient au collège des bourgmestre et éche-

⁽²⁵⁾ Article 95, § 3, du Code électoral.

schepenen om een uitspraak te doen over de klachten met betrekking tot de inschrijving op de kiezerslijst ⁽²⁶⁾. Krachtens artikel 26, tweede lid, van het Kieswetboek kunnen de partijen een verklaring van beroep ondertekenen, zoniet moet de beslissing van het schepencollege als definitief worden beschouwd. In het geval beroep wordt aangetekend is het aan de rechterlijke macht, om precies te zijn aan het hof van beroep, om zich uit te spreken in overeenstemming met de artikelen 27 tot 34 en 36 tot 39 van het Kieswetboek. Het arrest van het hof van beroep kan sinds 1991 niet meer het voorwerp vormen van een beroep in cassatie.

De mogelijkheid om een verklaring van beroep te ondertekenen bestaat ook voor de andere verkiezingen. De bepalingen van het Kieswetboek die in de vorige paragraaf werden aangehaald worden over het algemeen naar analogie ook toepasbaar gemaakt ⁽²⁷⁾.

We moeten vaststellen dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen en het hof van beroep een eventueel optreden van de overheid of overheden belast met de controle na de verkiezingen — na de stemming — niet uitsluit ⁽²⁸⁾. Dit optreden is echter wel aan heel strenge voorwaarden onderworpen. De Raad van State benadrukte ter gelegenheid van de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 dat hij, net als de bestendige deputatie, « zich pas kan uitspreken over de regelmatigheid van een inschrijving of het weglaten van bepaalde personen in het bevolkingsregister of op de kiezerslijst voor de gemeenteraadsverkiezingen wanneer zou blijken dat de onregelmatigheid die de verkiezingen beïnvloedt niet het gevolg is van een fout bij het overschrijven maar wel van kunstgrepen die werden uitgevoerd teneinde een hele reeks personen valselijk in het bevolkingsregister in te schrijven of eruit weg te laten van wie men redelijkerwijs, op basis van concrete elementen, kan aannemen dat zij een bepaalde lijst gunstig gezind zijn om zo het resultaat van de verkiezingen te beïnvloeden » ⁽²⁹⁾. En de Raad verduidelijkt dat een der-

vins de statueren sur les réclamations relatives à l'inscription sur la liste des électeurs ⁽²⁶⁾. En vertu de l'article 26, alinéa 2, du Code électoral, les parties peuvent signer une déclaration d'appel, à défaut de quoi la décision du collège échevinal doit être tenue pour définitive. En cas d'appel, c'est au pouvoir judiciaire, et plus particulièrement à la cour d'appel, de se prononcer, conformément aux articles 27 à 34 et 36 à 39 du Code électoral. Depuis 1991, l'arrêt de la cour d'appel n'est plus susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en cassation.

La possibilité de faire une déclaration d'appel existe également pour les autres élections, les dispositions du Code électoral citées au paragraphe précédent y étant généralement rendues applicables par référence ⁽²⁷⁾.

D'ores et déjà, on doit observer que la compétence du collège des bourgmestre et échevins et de la cour d'appel n'est pas exclusive d'une intervention éventuelle — après le scrutin — de l'autorité ou des autorités chargées du contrôle postélectoral ⁽²⁸⁾. Cette intervention est cependant soumise à des conditions très strictes. Ainsi, à l'occasion des élections communales de 1988, le Conseil d'État a souligné qu'il ne peut, pas davantage que la députation permanente, « se prononcer sur la régularité de l'inscription ou de l'omission de certaines personnes au registre de la population ou sur la liste des électeurs communaux que s'il apparaît que l'irrégularité affectant les élections est le résultat non pas d'erreurs de transcription, mais de manœuvres utilisées en vue d'inscrire frauduleusement, ou d'omettre d'inscrire au registre de la population et, par la suite, sur la liste des électeurs, toute une série de personnes dont on peut raisonnablement admettre, sur la base d'éléments concrets, qu'elles sont favorablement disposées à l'égard d'une liste déterminée, et en vue d'influencer de la sorte le résultat des élections » ⁽²⁹⁾. Et le Conseil précise que pareille

⁽²⁶⁾ Zie boven.

⁽²⁷⁾ Zie nochtans artikelen 1^{er}quater, § 9, tweede lid, tot 1^{er}sexies van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen.

⁽²⁸⁾ Zie onder.

⁽²⁹⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Tielt*, n° 32.641, van 25 mei 1989. Aanhangigmaking van een klacht met betrekking tot de verkiezing van 9 oktober 1988 in de gemeente Doische, de bestendige deputatie van de provincieraad van Namen, in haar besluit van 7 november 1988 (niet gepubliceerd), was eveneens van mening dat « de raad zich kon uitspreken over de regelmatigheid van de inschrijving van bepaalde personen op de kiezerslijst indien bleek dat de onregelmatigheden die een gevolg hebben voor de inschrijvingen niet het resultaat zijn van fouten maar van valse kunstgrepen » (ref. EC/32 D/82). Zie eveneens Raad van State, arrest *verkiezingen Flobecq*, n° 22.963, van 18 februari 1983. Verschenen voor Raad van State, arrest *verkiezingen. Mont-Saint-Guibert*, nr 22.957, van 16 februari 1983.

⁽²⁶⁾ Voyez *supra*.

⁽²⁷⁾ Voyez cependant les articles 1^{er}quater, § 9, alinéa 2, à 1^{er}sexies de la loi organique des élections provinciales.

⁽²⁸⁾ Voyez *infra*.

⁽²⁹⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Tielt*, n° 32.641, du 25 mai 1989. Saisie d'une réclamation relative à l'élection du 9 octobre 1988 dans la commune de Doische, la députation permanente du conseil provincial de Namur, dans un arrêté du 7 novembre 1988 (non publié), a également considéré qu'« elle pourrait se prononcer sur la régularité de l'inscription de certaines personnes à la liste des électeurs, s'il apparaissait que les irrégularités affectant ces inscriptions sont le résultat non pas d'erreurs mais de manœuvres frauduleuses » (réf. EC/32 D/82). Voyez également Conseil d'État, arrêt *élections Flobecq*, n° 22.963, du 18 février 1983. Comparez Conseil d'État, arrêt *élections Mont-Saint-Guibert*, n° 22.957, du 16 février 1983.

gelijke kunstgreep veronderstelt dat men aantoonst dat er fraude is gepleegd in samenspraak met leden van het college van burgemeester en schepenen, maar ook met het bestuur en met de gemeentelijke politie.

b. De controle op de verkiesbaarheid

De beslissingen die door de hoofdbureaus worden genomen met betrekking tot het al dan niet verkiesbaar zijn van de kandidaten — en enkel die — kunnen het voorwerp vormen van beroep voor het hof van beroep.

Voor de parlementaire verkiezingen wordt in artikel 125, eerste lid, van het Kieswetboek immers bepaald dat « wanneer het hoofdbureau van het kiesdistrict of het collegehoofdbureau een kandidatuur verwerpt op grond van het niet verkiesbaar zijn van de kandidaat, daar melding van wordt gemaakt in het proces-verbaal en dat, indien de geweigerde kandidaat aanwezig is of vertegenwoordigd, de voorzitter de kandidaat of zijn gemachtigde vraagt om, indien hij dat wenst, een verklaring van beroep op het proces-verbaal te ondertekenen. ». In het tweede lid van artikel 125 wordt eraan toegevoegd dat « in het geval een klacht wordt verworpen waarbij het niet verkiesbaar zijn van een kandidaat wordt ingeroepen, dezelfde procedure van toepassing wordt en de klachtindiener of zijn gemachtigde, indien hij dat wenst, gevraagd wordt om een verklaring van beroep te ondertekenen. » De procedure voor het hof van beroep wordt geregeld in de artikelen 125, derde lid, tot 125 *quater* van het Kieswetboek. Het laatste sluit elk beroep tegen het vonnis van het hof van beroep uit.

De mogelijkheid om een beroepsbezwaarschrift te ondertekenen is eveneens voorzien voor de andere verkiezingen. De voorwaarden zijn gelijkaardig, mits bepaalde aanpassingen.

Omgekeerd is het ook zo dat de beslissingen die door de hoofdbureaus worden genomen en die geen betrekking hebben op het al dan niet verkiesbaar zijn van de kandidaten niet onderworpen zijn aan beroep ⁽³⁰⁾. « Alle interventies van de hoofdbureaus hebben weliswaar een beslissende invloed op het verloop van de verkiezingen aangezien ze net zo goed het recht om zich kandidaat te stellen aan voorwaarden onderwerpen en daardoor ook de keuzemogelijkheden van de kiezers bepalen. Moeten we niet overwegen om het beroep voor het hof van beroep uit te breiden naar alle beslissingen van deze bureaus ? » ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Zo werd op 8 mei 1995 het hof van beroep van Luik, wegens onbevoegd, verplicht om het beroep te verwerpen tegen de beslissing waarmee het hoofdbureau van het Franstalig kiescollege, bij het definitief afsluiten van de kandidatenlijsten, de kandidatuurstelling van de lijst van het Front National voor de Senaat weigerde.

⁽³¹⁾ M. Verdussen en S. Depré, *op. cit.*, blz. 146.

manoeuvre suppose qu'on démontre qu'il y a eu fraude concertée de membres du collège des bourgmestre et échevins, mais aussi de l'administration et de la police communale.

b. Le contrôle de l'éligibilité

Les décisions prises par les bureaux principaux quant à l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats — et uniquement celles-là — peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel.

Pour les élections législatives, l'article 125, alinéa 1^{er}, du Code électoral dispose, en effet, que « lorsque le bureau principal de la circonscription électorale ou le bureau principal de collège rejette une candidature pour inéligibilité d'un candidat, il en est fait mention au procès-verbal, et si le candidat écarté est présent ou représenté, le président invite le candidat ou son mandataire à signer, s'il le désire, sur le procès-verbal, une déclaration d'appel ». En son alinéa 2, l'article 125 ajoute qu'« en cas de rejet d'une réclamation invoquant l'inéligibilité d'un candidat, la même procédure est d'application et le réclamant ou son mandataire est invité à signer, s'il le désire, une déclaration d'appel ». La procédure devant la cour d'appel est réglée par les articles 125, alinéa 3, à 125 *quater* du Code électoral. Ce dernier exclut tout recours contre l'arrêt de la cour d'appel.

La possibilité de faire une déclaration d'appel est également prévue pour les autres élections, dans des conditions similaires et moyennant certaines adaptations.

À l'inverse, les décisions prises par les bureaux principaux qui sont étrangères à l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats ne sont pas sujettes à appel ⁽³⁰⁾. Or, toutes « les interventions des bureaux principaux ont une influence prépondérante sur le déroulement des élections puisque, tout aussi bien, elles conditionnent le droit de se porter candidat et, par là même, elles déterminent l'étendue du choix des électeurs. Ne faudrait-il pas songer à étendre le recours devant la cour d'appel à toutes les décisions de ces bureaux ? » ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ C'est ainsi que, le 8 mai 1995, la cour d'appel de Liège a été obligée de rejeter, pour incompétence, le recours formé contre la décision par laquelle le bureau principal du collège électoral français, lors de l'arrêt définitif de la liste des candidats, a écarté comme irrégulier l'acte de présentation de la liste du Front national au Sénat.

⁽³¹⁾ M. Verdussen et S. Depré, *op. cit.*, p. 146.

In dit geval is er een specifiek beroep georganiseerd voor de rechtstreeks verkozen senatoren. Artikel 116, § 4, 5^e lid, tweede zin, van het Kieswetboek voorziet dat bij de akte van bewilliging van de kandidatuurstelling, « de kandidaten voor de verkiezing voor de Senaat die zich bij het Franstalig kiescollege aanbieden moeten kunnen bewijzen dat ze Franstalig of Duitstalig zijn, terwijl de kandidaten die zich bij het Nederlandstalig kiescollege aanbieden moeten bewijzen dat ze Nederlandstalig zijn ». Volgens artikel 125^{quinquies} van het Kieswetboek, « kan binnen twee dagen na de definitieve beslissing van het bureau dat een kandidaat weigert die niet voldoet aan de voorschriften van artikel 116, § 4, 5^e lid, tweede zin, door de geweigerde kandidaat of door een andere persoon die kandidaat is voor dezelfde verkiezing, beroep worden ingediend bij de Raad van State. Een Franstalige of Nederlandstalige Kamer van de Raad van State, afhankelijk van het geval, doet dan ten laatste op de dertiende dag voor de verkiezingen, om 10 u 's ochtends, een uitspraak, zelfs al valt die dag op een feestdag. De bepalingen van het arrest worden onmiddellijk door de eerste voorzitter ter kennis gegeven van de voorzitter van het collegehoofdbureau. Er kan geen beroep worden aangekend tegen het arrest. ». Hetzelfde beroep werd voorzien in artikel 22, tweede lid, 5^o, b, van de wet van 23 maart 1989 betreffend de verkiezing van het Europees Parlement ⁽³²⁾.

c. Voorlopige en dringende controle door de rechter in kort geding

In de periode voor de verkiezingen krijgen de kandidaten de kans om zich tot de kiezers te richten in de hoop hun keuze te beïnvloeden. Ze hebben er natuurlijk alle belang bij om een zo ruim mogelijk publiek te bereiken. Ze maken zich er eveneens terecht zorgen om dat hun woorden of programma's niet op een oneerlijke manier door hun tegenstanders zouden worden verdraaid. In dat opzicht is tijd een belangrijke factor want het langdurig uitzenden van laster of smaad of de onmogelijkheid om toegang te verkrijgen tot de media bijvoorbeeld, kan onherstelbare gevolgen hebben voor de publieke opinie. Dat verklaart waarom de rechters in kort geding een bevoorrechte rol spelen in de periode voor de stemming : wanneer het om dringende redenen verantwoord is kan hij bijzondere maatregelen verordenen of, integendeel, verbodsbepalingen opheffen op basis van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek. Bij de afdeling administratie

⁽³²⁾ Over het geschil van de taalgroep tot de welke de rechtstreeks verkozen senatoren behoren en de Belgen die verkozen worden voor het Europees Parlement, zie M. Leroy, *Contentieux administratif*, 2^e uitgave, Brussel, Bruylant, 2000, blz. 865-871.

Cela étant, un recours très spécifique est organisé pour l'élection des sénateurs élus directement. L'article 116, § 4, alinéa 5, seconde phrase, du Code électoral prévoit que, dans l'acte d'acceptation de candidature, « les candidats à l'élection pour le Sénat qui se présentent devant le collège électoral français doivent certifier qu'ils sont d'expression française ou allemande, tandis que ceux qui se présentent devant le collège électoral néerlandais doivent certifier qu'ils sont d'expression néerlandaise ». Selon l'article 125^{quinquies} du Code électoral, « dans les deux jours de la décision définitive du bureau qui écarte les candidats n'ayant pas satisfait au prescrit de l'article 116, § 4, alinéa 5, deuxième phrase, un recours auprès du Conseil d'État peut être introduit par un candidat écarté ou par tout autre candidat à la même élection. Selon le cas, une chambre française ou néerlandaise du Conseil d'État statue au plus tard le treizième jour avant l'élection, à 10 heures du matin, même si ce jour est un jour férié. Le dispositif de l'arrêt est porté immédiatement à la connaissance du président du bureau principal de collège par les soins du premier président. L'arrêt n'est susceptible d'aucun recours. ». Le même recours est prévu par l'article 22, alinéa 2, 5^o, b, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen ⁽³²⁾.

c. Le contrôle provisoire et urgent du juge des référés

La période préélectorale donne l'occasion aux candidats de s'adresser aux électeurs dans l'espoir d'influencer leur choix. Ils ont un intérêt évident à toucher un public le plus large possible. Ils ont également le souci légitime que leurs propos ou leurs programmes ne soient pas déformés de manière déloyale par leurs adversaires. À cet égard, le temps est un facteur important parce que la diffusion prolongée de propos calomnieux ou diffamatoires ou l'impossibilité d'accéder à un moyen de communication, par exemple, peut entraîner des conséquences irréversibles sur l'opinion publique. Cela explique que le juge des référés joue un rôle privilégié dans la période précédant le scrutin : lorsque l'urgence le justifie, il peut ordonner des mesures particulières ou, au contraire, lever des interdictions, et ce sur la base de l'article 584 du Code judiciaire. La section d'administration du Conseil d'État peut, quant à elle, être saisie d'une

⁽³²⁾ Sur le contentieux de l'appartenance linguistique des sénateurs élus directement et des élus belges au Parlement européen, voyez M. Leroy, *Contentieux administratif*, 2^e édition, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 865-871.

van de Raad van State kan, eventueel bij hoogdringendheid, een verzoek om opschorting worden ingediend op basis van de gecoördineerde wetten van de Raad van State.

We hebben herhaaldelijk kunnen vaststellen dat de uitspraken in kort geding, in de dagen voorafgaand aan de verkiezingen, er kwamen op verzoek van partijen of van een kandidaat die beoogden daarmee aan een bepaald debat op radio of televisie of aan een politieke tribune deel te nemen ⁽³³⁾.

De in dat opzicht wellicht meest interessante beslissing is ongetwijfeld het arrest *Bastien v. RTBF* dat de Raad van State op 8 juni 1999 heeft gewezen ⁽³⁴⁾. Die zaak ging over een verzoek tot schorsing van de weigering van de RTBF om mevrouw Bastien, medeoprichtster en voorzitter van de partij *Front Nouveau de Belgique*, te laten deelnemen aan verkiezingstribunes over de radio. Die weigering stelde op een « schikking in verband met de verkiezingscampagne » die de raad van bestuur van de RTBF op 15 februari 1999 had getroffen. Die schikking verwees onder meer naar artikel 3, § 1, van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, beter bekend als de « Cultuurpactwet ». Dat artikel stelt de overheidsinstanties in staat de ideologische en filosofische strekkingen alsmede de groepen van gebruikers die de « principes en de regels van de democratie » niet « aanvaarden » of « niet naleven », van de bepalingen van die wet uit te sluiten. Het arrest is van oordeel dat die maatregel van toepassing is op de verkiezingstribunes van de openbare radio- en televisieomroepinstellingen ⁽³⁵⁾.

Die beslissing was hoegenaamd niet vanzelfsprekend want in twee eerdere arresten — een arrest *Dubrulle en Versteylen* van 24 april 1990 ⁽³⁶⁾ en een arrest *Dumont* van 6 mei 1995 ⁽³⁷⁾ — had de Raad van State geoordeeld dat artikel 18 van die wet als dusdanig niet van toepassing was op de verkiezingstribunes noch op de verkiezingsdebatten.

⁽³³⁾ Voor de parlementaire verkiezingen van 13 juni 1999, zie F. Delpérée, « Courtes crises », *Journal des tribunaux*, 1999, blz. 632-633, en de aangehaalde beslissingen. Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994, zie beslissingen aangehaald door M. Verdussen en S. Depré, vroeger aangehaald werk, blz. 147, opmerking 12.

⁽³⁴⁾ Raad van State, n° 80.787, 8 juni 1999, *Journal des tribunaux*, 2000, blz. 574-577 en opm. H. Dumont en F. Tulkens, « Débats électoraux, service public de télévision et groupements liberticides : un pas de plus vers des règles claires », blz. 577-579. Zie over dat arrest ook : H. Dumont en F. Tulkens « Les activités liberticides et le droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, (dir. H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel en F. Tulkens), Brussel, Bruylant, 2000, blz. 262 en volgende, n°s 83, 87, 96, 101 en 108 tot 117.

⁽³⁵⁾ Verkiezingstribunes zijn zendtijd die tijdens een verkiezingscampagne ter beschikking wordt gesteld van de politieke partijen.

⁽³⁶⁾ Dat arrest is afgedrukt in D. Voorhoof, *Actuele vraagstukken van mediarecht*, Brussel, Kluwer, 1992, blz. 601-608.

⁽³⁷⁾ Raad van State, n° 53.249, 16 mei 1995, *Journal des procès*, 1995, blz. 24, opm. H. Dumont.

demande de suspension, éventuellement en extrême urgence, sur la base des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

À plusieurs reprises, on a pu ainsi constater que, dans les jours ayant précédé l'élection, des ordonnances de référé ont été rendues sur des demandes de partis ou de candidats visant à leur permettre d'accéder à tel débat télévisé ou radiodiffusé ou à telle tribune politique ⁽³³⁾.

La décision la plus intéressante à cet égard est sans nul doute l'arrêt *Bastien c/RTBF* rendu par le Conseil d'État le 8 juin 1999 ⁽³⁴⁾. Était en cause dans cette affaire une demande de suspension du refus opposé par la RTBF de concéder à Madame Bastien, co-fondatrice et présidente du parti Front Nouveau de Belgique, l'accès à des tribunes électorales en radio. Ce refus était fondé sur un « dispositif pour la campagne électorale » arrêté par le conseil d'administration de l'institut le 15 février 1999, dispositif qui renvoyait notamment à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, plus souvent appelée « loi du Pacte culturel ». Cet article permet à toutes les autorités publiques d'écarter du bénéfice de la dite loi les tendances idéologiques et philosophiques ainsi que les groupements d'utilisateurs qui n'« acceptent » pas « les principes et les règles de la démocratie » ou qui ne s'y « conforment » pas. L'arrêt considère que cette disposition s'applique aux tribunes électorales ⁽³⁵⁾ des instituts publics de radio et de télévision.

Pareille décision n'allait pas de soi dans la mesure où deux arrêts antérieurs du Conseil d'État — un arrêt *Dubrulle et Versteylen* du 24 avril 1990 ⁽³⁶⁾ et un arrêt *Dumont* du 16 mai 1995 ⁽³⁷⁾ — avaient estimé que l'article 18 de cette loi n'est pas applicable comme tel aux tribunes électorales ni aux débats électoraux.

⁽³³⁾ Pour les élections législatives du 13 juin 1999, voyez F. Delpérée, « Courtes crises », *Journal des tribunaux*, 1999, pp. 632-633, et les décisions citées. Pour les élections communales du 9 octobre 1994, voyez les décisions citées par M. Verdussen et S. Depré, *op. cit.*, p. 147, note 12.

⁽³⁴⁾ Conseil d'État, n° 80.787, 8 juin 1999, *Journal des tribunaux*, 2000, pp. 574-577, obs. H. Dumont et F. Tulkens, « Débats électoraux, service public de télévision et groupements liberticides : un pas de plus vers des règles claires », pp. 577-579. Voyez aussi sur cet arrêt H. Dumont et F. Tulkens, « Les activités liberticides et le droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, (dir. de H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel et F. Tulkens), Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 262 et suivantes, n°s 83, 87, 96, 101 et 108 à 117.

⁽³⁵⁾ Les tribunes électorales sont des temps d'antenne mis à la disposition des partis politiques pendant la période d'une campagne électorale.

⁽³⁶⁾ Cet arrêt est reproduit dans D. Voorhoof, *Actuele vraagstukken van mediarecht*, Bruxelles, Kluwer, 1992, pp. 601-608.

⁽³⁷⁾ Conseil d'État, n° 53.249, 16 mai 1995, *Journal des procès*, 1995, n° 285, p. 24, obs. H. Dumont.

De weifelende houding terzake komt nog duidelijker tot uiting in de rechterlijke rechtspraak ⁽³⁸⁾. Daaruit mag de wenselijkheid worden afgeleid van een optreden van de wetgever om klaarheid te scheppen in de regels die toepasselijk zijn voor de toegang die de partijen krijgen tot zendtijd tijdens de verkiezingscampagnes. Dankzij die verduidelijking zal niet alleen kunnen worden gepreciseerd hoe moet worden gehandeld met politieke formaties die ervan worden verdacht de democratische beginselen vijandig gezind te zijn, maar ook hoe moet worden omgegaan met lijsten die geen verkozenen hebben in de ontbonden assemblees en waarvan men, logischerwijs, niet de zendtijd kan afmeten op grond van hun getalsterkte in die assemblees.

Over dat tweede punt zijn immers evenmin heel duidelijke spelregels uitgewerkt. Het probleem is namelijk het volgende : kan op grond van het principe van niet-discriminatie de deelname aan politieke tribunes en dito uitzendingen die tijdens een verkiezingscampagne verzorgd worden door de openbare media afhankelijk worden gemaakt van een representativiteit die wordt aange-toond door de aanwezigheid van een bepaald aantal verkozenen in de uittrekkende assemblees ?

In de voormelde arresten van 24 april 1990 en 16 mei 1995 is de Raad van State er — ons inziens terecht — van uitgegaan dat de RTBF de toegang tot verkiezings-uitzendingen niet mag reserveren voor uitsluitend partijen die reeds vertegenwoordigd waren in de ontslag-nemende assemblees, zoniet zou ze voor die partijen een in een democratisch bestel onaanvaardbaar privilege creëren. Zo'n bestel moet nieuwe politieke formaties de gelegenheid bieden aan verkiezingen deel te nemen door-

Les hésitations en cette matière sont encore plus manifestes dans la jurisprudence judiciaire ⁽³⁸⁾. Il est permis d'en déduire qu'une intervention législative visant à clarifier les règles applicables à l'accès des partis à l'antenne pendant les campagnes électorales serait souhaitable. Cette clarification permettrait de préciser non seulement le sort des formations politiques soupçonnées d'hostilité aux principes démocratiques, mais aussi celui des listes dépourvues d'élus dans les assemblees dissoutes et dont on ne peut donc pas, par hypothèse, mesurer le temps d'antenne en fonction de la force numérique au sein de ces assemblees.

En effet, sur cette seconde question, les règles du jeu ne sont pas non plus bien établies. Le problème est le suivant : le principe de non-discrimination permet-il que l'accès aux tribunes et aux émissions politiques organisées par les médias de service public pendant une campagne électorale soit conditionné à une représentativité démontrée par la possession d'un certain nombre d'élus dans les assemblees sortantes ?

Dans les arrêts précités du 24 avril 1990 et du 16 mai 1995, le Conseil d'État a considéré — avec raison, nous semble-t-il — que la RTBF ne peut pas réserver aux seuls partis déjà représentés dans les assemblees sortantes l'accès aux émissions électorales, sans créer pour eux un privilège inacceptable dans un régime démocratique. Celui-ci doit permettre à des formations politiques nouvelles de se présenter utilement aux élections en recevant aussi la chance de faire connaître leurs candidats, leurs idées et

⁽³⁸⁾ Bijvoorbeeld naar aanleiding van de Europese verkiezingen van 12 juni 1994 (cf. Kort geding Burg. Brussel, 2 juni 1994, RG 94/842/C; Kort geding Burg. Brussel, 8 juni 1994, JT, 1995, blz. 742, noot A. Lefebvre), naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994 (Kort geding Burg. Verviers, 26 september 1994, JLMB, 1999, blz. 84; Kort geding Burg. Bergen, 30 september 1994, RRF n° 17.278) of tijdens de campagne voor de federale en regionale verkiezingen van 1995 (Kort geding Burg. Brussel, 17 mei 1995, A & M, blz. 69, noot F. Jongen).

⁽³⁸⁾ Que ce soit à l'occasion des élections européennes du 12 juin 1994 (cf. Civ. Bruxelles réf., 2 juin 1994, R.G. 94/842/C; Civ. Bruxelles, réf., 8 juin 1994, J.T., 1995, p. 742, obs. A. Lefebvre), à l'occasion des élections communales du 9 octobre 1994 (Civ. Verviers, réf., 26 septembre 1994, JLMB, 1999, p. 84; Civ. Mons, réf., 30 septembre 1994, RRF n° 17.278) ou au cours de la campagne pour les élections fédérales et régionales de 1995 (Civ. Bruxelles, réf., 17 mai 1995, A & M, 1996, p. 69, note F. Jongen).

dat ze de kans krijgen hun kandidaten, ideeën en programma's via dergelijke uitzendingen kenbaar te maken ⁽³⁹⁾. Maar ook over die rechtspraak bestaat geen eensgezindheid ⁽⁴⁰⁾.

Het is dan ook geen goede zaak dat over zulke gevoelige aangelegenheden, de administratieve en gerechtelijke rechters verzocht worden hun bevoegdheid inzake toezicht op de regelmatigheid van de verkiezingscampagnes uit te oefenen terwijl zij niet beschikken over duidelijke en nauwkeurige normen.

Ander voorbeeld : op 22 september 1994 stelde de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Verviers de onontvankelijkheid vast van de hoofdvorderingen en verzoeken om tussenkomst ingediend door de leden van de partij AGIR ⁽⁴¹⁾ — enerzijds omdat er geen persoonlijk en rechtstreeks belang was, en anderzijds wegens gebrek aan hoedanigheid. Het verzoek had betrekking op een tentoonstelling die in Welkenraedt werd georganiseerd door de verdediging, de vzw « *Vent de la Liberté* » ter gelegenheid van de 50^e verjaardag van de Bevrijding. De eisende partij vroeg met name de verdediging te verbieden om stroobiljetten van de partij uit te delen en trok een parallel met de stroobiljetten van de nazi's teneinde de leden van deze partij voor te stellen als « erfgenamen die het rexisme, het nazisme, het fascisme of het hitlerisme voortzetten. » De verdediging betwistte de realiteit van zo'n gelijkschakeling.

De aanhangigmaking bij de rechter in kort geding is noodzakelijkerwijs gegrond op beschouwingen die verband houden met de verkiezingscampagne.

B. De *a posteriori* controles

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen parlementaire controle en rechterlijke controles.

⁽³⁹⁾ Zie daarover H. Dumont, « *Intervention au cours de la table ronde scientifique* », in « *Les élections dans tous leurs états*, de nog te verschijnen Handelingen van het colloquium op 22 en 23 september 2000 georganiseerd door het *Centre de droit public van de Université libre de Bruxelles* : « Admettons donc qu'un monopole des ondes au profit des partis sortants est inacceptable. Est-ce à dire que l'organe de radiodiffusion ne pourrait retenir aucun critère pour restreindre le nombre de bénéficiaires du droit à l'antenne, eu égard à l'éventuelle pléthore des listes de candidats et au temps fatalement limité qui peut être réservé aux émissions électorales ? Non évidemment. Il convient seulement de trouver des critères raisonnables — par exemple le dépôt de listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements électoraux — qui n'excluent pas *a priori* tous les partis dépourvus d'élus lors de l'élection précédente. On peut aussi, comme l'a fait la RTBF pour la campagne des élections du 13 juin 1999, distinguer l'accès à la radio et à la télévision, la première pouvant être plus accueillante que la seconde. ».

⁽⁴⁰⁾ Zie over die rechtspraak het rapport van Y. Marique, « *Le contentieux en amont des élections* », in *Les élections dans tous leurs états*, op. cit., te verschijnen.

⁽⁴¹⁾ Kort geding Burgerlijke rechtbank van Verviers, 22 september 1995, rol n° 239/94, onuitgegeven.

leurs programmes par le canal de ces émissions ⁽³⁹⁾. Mais cette jurisprudence ne fait pas non plus l'unanimité ⁽⁴⁰⁾.

Il est permis de penser que sur des questions aussi sensibles, il n'est pas heureux que les juges administratif et judiciaire soient invités à exercer leur pouvoir de contrôle de la régularité des campagnes électorales sans disposer de normes un tant soit peu claires et précises.

Autre exemple : le 22 septembre 1994, le président du tribunal de première instance de Verviers a constaté l'irrecevabilité — d'une part, pour défaut d'intérêt personnel et direct et, d'autre part, pour absence de qualité — des demandes principale et en intervention introduites par des membres du parti AGIR ⁽⁴¹⁾. La demande s'inscrivait dans le cadre d'une exposition organisée, à Welkenraedt par la défenderesse, l'asbl « *Vent de la Liberté* », à l'occasion du 50^e anniversaire de la Libération. Les demandeurs postulaient notamment qu'il soit fait interdiction à celle-ci de continuer à afficher des tracts du parti en les mettant en parallèle avec des tracts nazis dans le but de faire apparaître les membres de ce dernier « comme les héritiers et les continuateurs du rexisme, du nazisme, du fascisme ou de l'hitlérisme ». La défenderesse contestait la réalité de cette assimilation.

La saisine du juge des référés n'est pas nécessairement motivée par des considérations liées à la campagne électorale, comme le montrent les décisions rendues en 2000 à propos du vote électronique.

B. Les contrôles *a posteriori*

Une distinction s'impose entre le contrôle parlementaire et les contrôles juridictionnels.

⁽³⁹⁾ Voyez sur ce thème H. Dumont, « *Intervention au cours de la table ronde scientifique* », in *Les élections dans tous leurs états*, Actes du colloque organisé par le Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles les 22 et 23 septembre 2000, à paraître : « Admettons donc qu'un monopole des ondes au profit des partis sortants est inacceptable. Est-ce à dire que l'organe de radiodiffusion ne pourrait retenir aucun critère pour restreindre le nombre de bénéficiaires du droit à l'antenne, eu égard à l'éventuelle pléthore des listes de candidats et au temps fatalement limité qui peut être réservé aux émissions électorales ? Non évidemment. Il convient seulement de trouver des critères raisonnables — par exemple le dépôt de listes complètes dans un certain nombre d'arrondissements électoraux — qui n'excluent pas *a priori* tous les partis dépourvus d'élus lors de l'élection précédente. On peut aussi, comme l'a fait la RTBF pour la campagne des élections du 13 juin 1999, distinguer l'accès à la radio et à la télévision, la première pouvant être plus accueillante que la seconde. ».

⁽⁴⁰⁾ Voyez sur cette jurisprudence le rapport de Y. Marique, « *Le contentieux en amont des élections* », in *Les élections dans tous leurs états*, op. cit., à paraître.

⁽⁴¹⁾ Tribunal civil de Verviers (réf.), 22 septembre 1995, rôle n° 239/94, inédit.

1. *De parlementaire controle*

Krachtens artikel 48 van de Grondwet « onderzoekt elke Kamer de geloofsbrieven van haar leden en oordeelt over de geschillen die daaromtrent rijzen » ⁽⁴²⁾. In het verlengde van die bepaling benadrukt men in artikel 231, eerste lid, van het Kieswetboek dat « de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zich enkel uitspreken over de geldigheid van de kiesverrichtingen wat betreft hun eigen leden en opvolgers ». En in het tweede lid wordt verduidelijkt dat « in het geval een verkiezing geannuleerd wordt, alle formaliteiten opnieuw moeten worden doorlopen met inbegrip van de voordracht van de kandidaten ». De controleprocedure wordt bepaald door het reglement van de vergaderingen ⁽⁴³⁾.

Daarmee hebben de maker van de Grondwet en de wetgever in België een oude en traditionele procedure ingevoerd die uit het Engels en Frans recht stamt : het zogenaamde « onderzoek van de geloofsbrieven ». Die is, in hoofdzaak, gestoeld op de volgende regels.

Het onderzoek van de geloofsbrieven is een functie die eigenlijk toekomt aan elke vergadering, zonder inmenging van de andere vergadering, noch van de uitvoerende macht noch van de rechterlijke macht. Kortom, het gaat om een « exclusieve bevoegdheid » ⁽⁴⁴⁾.

Bij het onderzoek van de geloofsbrieven gaat het erom te controleren of de verkozenen voldoen aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden enerzijds en, anderzijds of de kiesverrichtingen op regelmatige wijze zijn verlopen. De vergadering kan worden verplicht om de stembiljetten opnieuw te tellen of de stemberekeningen opnieuw te maken.

Het onderzoek van de geloofsbrieven moet in ieder geval gebeuren, of er nu al dan niet één of verschillende bezwaren zijn ingediend.

In het geval geen bezwaar wordt ingediend « heerst er onzekerheid over de precieze bepaling van de opdrachten van de vergadering » ⁽⁴⁵⁾.

In het geval van een bezwaar tegen de verkiezing moet die volgens artikel 232 van het Kieswetboek « worden ingediend vóór het onderzoek van de geloofsbrieven ». In dat geval oefent de vergadering een rechterlijke functie uit zoals duidelijk blijkt uit de tekst van de Grondwet : « Elke Kamer ... oordeelt over de geschillen ... ». Dat betekent meer bepaald dat de vergadering een uitspraak moet doen over geschillen over politieke rechten.

⁽⁴²⁾ Over artikel 48 van de Grondwet, zie referenties aangehaald in W. Pas et al., *De Grondwet*, Brugge, Die Keure, 1998, blz. 100.

⁽⁴³⁾ Zie artikel 2 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers; artikelen 2 tot 6 van het Reglement van de Senaat. Over die procedure zie M. Van der Hulst, *Het federale Parlement*, Kortrijk-Heule, UGA, 1994, blz. 185-187.

⁽⁴⁴⁾ Raad van State, arrest *De Laet*, n° 22.250, van 12 mei 1982.

⁽⁴⁵⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, Bruylant, Parijs, L.G.D.J., 2000, blz. 183.

1. *Le contrôle parlementaire*

En vertu de l'article 48 de la Constitution, « chaque Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet » ⁽⁴²⁾. Dans le prolongement de cette disposition, l'article 231 du Code électoral souligne, en son alinéa 1^{er}, que « la Chambre des représentants et le Sénat prononcent seuls sur la validité des opérations électorales en ce qui concerne leurs membres et en ce qui concerne les suppléants ». Et de préciser, à l'alinéa 2, qu'« en cas d'annulation d'une élection, toutes les formalités doivent être recommencées, y compris les présentations de candidats ». Quant à la procédure de vérification, elle est déterminée par les règlements des assemblées ⁽⁴³⁾.

Ce faisant, le constituant et le législateur ont introduit en Belgique une procédure ancienne et traditionnelle, qui tire son origine du droit anglais et du droit français : la procédure dite de « vérification des pouvoirs ». Elle repose, en substance, sur les règles suivantes.

La vérification des pouvoirs est une fonction qui revient en propre à chaque assemblée, sans ingérence de l'autre assemblée, ni du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire. En somme, il y va d'une « compétence exclusive » ⁽⁴⁴⁾.

Par la vérification des pouvoirs, il s'agit de contrôler, d'une part, que chaque élu remplit les conditions d'éligibilité et, d'autre part, que les opérations électorales se sont déroulées de manière régulière. L'assemblée peut être amenée à procéder à un recomptage des bulletins de vote ou à de nouveaux calculs électoraux.

La vérification des pouvoirs doit être menée dans tous les cas, qu'il y ait eu ou non une ou plusieurs réclamations.

En cas d'absence de réclamation, « une indécision règne quant à la détermination précise des missions de l'assemblée » ⁽⁴⁵⁾.

En cas de réclamation contre l'élection, elle « doit être faite avant la vérification des pouvoirs », selon l'article 232 du Code électoral. Dans ce cas, l'assemblée exerce une fonction de nature juridictionnelle, comme le montre bien le texte constitutionnel : « Chaque Chambre ... juge les contestations ... ». Il s'agit, plus particulièrement, pour l'assemblée de statuer sur des litiges ayant pour objet des droits politiques.

⁽⁴²⁾ Sur l'article 48 de la Constitution, voy. les références citées in W. Pas et al., *De Grondwet*, Brugge, Die Keure, 1998, p. 100.

⁽⁴³⁾ Voyez article 2 du Règlement de la Chambre des représentants; articles 2 à 6 du Règlement du Sénat. Sur cette procédure, voyez M. Van der Hulst, *Het federale Parlement*, Kortrijk-Heule, UGA, 1994, pp. 185-187.

⁽⁴⁴⁾ Conseil d'État, arrêt *De Laet*, n° 22.250, du 12 mai 1982.

⁽⁴⁵⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2000, p. 183.

Men moet daar geen tegenspraak in zien met artikel 145 van de Grondwet. Het laatste artikel bepaalt immers dat « de geschillen over politieke rechten onder de bevoegdheid van de rechtbanken vallen », dat wil zeggen — zo verduidelijkt het artikel — « behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen » en bovendien betekent het ook — dat spreekt voor zich — behoudens de bij de Grondwet gestelde uitzonderingen.

Aangezien onderhavig geval in de Grondwet zelf wordt bepaald, dienen we daaruit af te leiden dat artikel 48 van de Grondwet « verhindert dat de wetgever aan andere overheden dan de wetgevende Kamers de bevoegdheid toekent om zich na de verkiezingen uit te spreken over de verkiesbaarheid van de verkozen parlementsleden. » ⁽⁴⁶⁾. Een herziening van de Grondwet is onontbeerlijk. Daarentegen is het wel zo dat het artikel « niet verhindert dat de wet aan andere overheden dan de wetgevende Kamers de bevoegdheid toekent om vóór de verkiezingen de verkiesbaarheid van de kandidaten te controleren » ⁽⁴⁷⁾.

De procedure om de geloofsbrieven te controleren werd omgezet naar de gewest- en gemeenschapsraden. Artikel 31, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 voorziet, in navolging van artikel 48 van de Grondwet, dat « elke Raad de geloofsbrieven van zijn leden onderzoekt en oordeelt over de geschillen die daaromtrent rijzen. » ⁽⁴⁸⁾.

Wat betreft de provincieraadsverkiezingen : krachtens artikel 30 van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen is het aan de provincieraad om te beslissen over de geldigheid van de provincieraadsverkiezingen. Daarin wordt verduidelijkt dat « de provincieraad de geloofsbrieven van zijn leden-titularissen en leden-opvol-

Il ne faut voir là aucune contradiction avec l'article 145 de la Constitution. En effet, si ce dernier dispose que « les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux », c'est — précise-t-il — « sauf les exceptions établies par la loi » et, de surcroît, c'est — à l'évidence — sauf les exceptions prévues par la Constitution elle-même.

Comme en l'occurrence l'exception est établie par la Constitution elle-même, il convient d'en déduire que l'article 48 de la Constitution « fait obstacle à ce que le législateur confie à des autorités autres que les Chambres législatives le pouvoir de se prononcer après l'élection sur l'éligibilité des parlementaires élus » ⁽⁴⁶⁾. Une révision de la Constitution est indispensable. En revanche, le même article « ne s'oppose pas à ce que la loi confère à des autorités autres que les Chambres législatives le pouvoir de procéder à une vérification de l'éligibilité des candidats préalablement aux élections législatives » ⁽⁴⁷⁾.

La procédure de vérification des pouvoirs a été transposée aux Conseils de communauté et de région. L'article 31, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit, à l'instar de l'article 48 de la Constitution, que « chaque Conseil vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet » ⁽⁴⁸⁾.

Pour ce qui concerne les élections provinciales, c'est au conseil provincial qu'il revient de statuer sur la validité des élections provinciales, et ce, en vertu de l'article 30 de la loi organique des élections provinciales, qui précise qu'« il vérifie les pouvoirs de ses membres titulaires et suppléants et juge les contestations qui s'élè-

⁽⁴⁶⁾ J. Velu, *Droit public*, t. Ier, *Le statut des gouvernants*, Brussel, Bruylant, 1986, blz. 529.

⁽⁴⁷⁾ *Idem*. Terzake zij eraan herinnerd dat vóór de wet van 17 mei 1949, artikel 120 van het Kieswetboek er uitdrukkelijk in voorzag dat het hoofdstembureau niet bevoegd was om te beslissen of de kandidaat al dan niet verkiesbaar was. Die onbevoegdheid werd beschouwd als een uitvloeisel van de bevoegdheid die artikel 48 van de Grondwet aan de Kamers heeft verleend. Dat kon ernstige gevolgen hebben indien een niet verkiesbare persoon toch werd verkozen, wat het geval is geweest met dr. Borms in 1928. De wet van 17 mei 1949 heeft aan die situatie een einde gemaakt. De wetgever heeft immers gemeend artikel 48 van de Grondwet zo te mogen interpreteren dat het geen voorafgaande controle op de verkiesbaarheid door de hoofdbureaus verbood, op voorwaarde dat de Kamers het recht behielden in laatste instantie de geloofsbrieven van hun leden, te weten verkozen parlementsleden, te onderzoeken.

⁽⁴⁸⁾ Zie ook §§ 1, 2 en 4 van artikel 31. We vinden vergelijkbare bepalingen in de bijzondere wet van 6 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen (artikel 22) en in de wet van 6 juli 1990 tot vaststelling van de modaliteiten voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 50).

⁽⁴⁶⁾ J. Velu, *Droit public*, t. Ier, *Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 529.

⁽⁴⁷⁾ *Idem*. Il convient de rappeler à cet égard qu'avant la loi du 17 mai 1949, l'article 120 du Code électoral prévoyait expressément que le bureau électoral principal n'avait pas compétence pour décider de l'éligibilité d'un candidat. Cette incompétence était considérée comme un corollaire du pouvoir conféré aux Chambres par l'article 48 de la Constitution. Ceci pouvait entraîner de graves conséquences en cas d'élection d'une personne inéligible, telle l'élection du Dr. Borms en 1928. La loi du 17 mai 1949 a mis fin à cette situation. Le législateur a en effet estimé pouvoir interpréter l'article 48 de la Constitution en ce sens qu'il n'interdisait pas un contrôle préalable de l'éligibilité par les bureaux électoraux principaux, à la condition que les Chambres conservent le droit de vérifier en dernier ressort les pouvoirs de leurs membres, à savoir des parlementaires élus.

⁽⁴⁸⁾ Voyez également les §§ 1^{er}, 2 et 4 de l'article 31. On trouve des dispositions comparables dans la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (article 22) et dans la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone (article 50).

gers onderzoekt en oordeelt over de geschillen die daaromtrent rijzen » ⁽⁴⁹⁾. Daarop is maar één uitzondering, ingevoerd door de wet van 7 juli 1994 : « wat betreft het in acht nemen van de bepalingen betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven in het kader van de provincieraadsverkiezingen » ⁽⁵⁰⁾.

Het onderzoek van de geloofsbrieven maakt vandaag het voorwerp uit van twee soorten van kritiek.

Een deel van de rechtsleer stelt zich vragen rond de modaliteiten van de procedure. Je kan je terecht afvragen of « het spreken van recht, zelfs al gaat het om parlementair recht, niet gepaard moet gaan met procedurele garanties » ⁽⁵¹⁾. « Moeten de betrokken personen niet gehoord worden ? Moeten we er niet voor zorgen dat de hoorzittingen en uitspraken gepubliceerd worden ? Is het niet gepast om de beslissingen die een eind maken aan het geschil over de verkiezingen volgens de vorm te motiveren ? Moeten we er niet voor zorgen dat er in beroep kan worden gegaan tegen de beslissingen van de parlementaire justitie » ⁽⁵²⁾. Behalve voor het laatste ⁽⁵³⁾, is het niet nodig om de Grondwet te herzien om procedurele garanties te voorzien.

Andere kritieken zijn radicaler in die zin dat ze geneigd zijn het principe van een parlementaire controle zelf in twijfel te trekken. De bevoegdheid van de parlementsleden om zo een controle uit te oefenen wordt in vraag gesteld. Zo vraagt Francis Delpérée zich af of « de parlementsleden en vergaderingen geschikt zijn om delicate problemen op te lossen die bijvoorbeeld betrekking hebben op kwesties als nationaliteit, verblijfplaats, burgerlijke en politieke bekwaamheden » ⁽⁵⁴⁾. Jacques Velu stelt vast dat « ze niet altijd over de technische vaardigheden beschikken om juridische problemen op te lossen die delicaat kunnen zijn » ⁽⁵⁵⁾. De onafhankelijkheid van de parlementsleden wordt eveneens betwist want « ze zijn tegelijkertijd rechter en betrokken partij » en « hun

vent à ce sujet » ⁽⁴⁹⁾. À cela, il n'y a qu'une exception, introduite par la loi du 7 juillet 1994 : « en ce qui concerne le respect des dispositions relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections provinciales » ⁽⁵⁰⁾.

Aujourd'hui, la procédure de vérification des pouvoirs fait l'objet de deux types de critiques.

Une partie de la doctrine s'interroge sur les modalités de la procédure. On peut légitimement « se demander si l'exercice de la fonction de justice, même parlementaire, ne doit pas s'accompagner de garanties procédurales » ⁽⁵¹⁾. Ainsi, « n'y a-t-il pas lieu d'entendre les personnes concernées ? Ne faut-il pas assurer la publicité des audiences et des sentences ? Ne convient-il pas de motiver en la forme les décisions qui mettent un terme au contentieux électoral ? Ne faut-il pas assurer des voies de recours contre les décisions de justice parlementaire ? » ⁽⁵²⁾. Sauf pour la dernière ⁽⁵³⁾, l'instauration de ces garanties procédurales ne passe pas par une révision de la Constitution.

D'autres critiques sont plus radicales, en ce qu'elles tendent à remettre en cause le principe même d'un contrôle parlementaire. La compétence des parlementaires pour exercer un tel contrôle est mise en question. Ainsi, Francis Delpérée s'interroge « sur la qualification des parlementaires et des assemblées pour résoudre des problèmes délicats qui ont trait, par exemple, à des questions de nationalité, de domicile, de capacité civile et politique » ⁽⁵⁴⁾. Jacques Velu constate qu'« ils ne sont pas toujours qualifiés techniquement pour résoudre des problèmes juridiques qui peuvent être délicats » ⁽⁵⁵⁾. L'indépendance des parlementaires est également contestée, car ils « sont à la fois juges et parties » et « leurs décisions risquent d'être fondées plus sur des considérations

⁽⁴⁹⁾ De aan de provincieraad toekomende bevoegdheid om de geloofsbrieven te controleren kon worden verklaard doordat vóór de jongste hervorming van de Senaat, een aantal senatoren door de provincieraaden werden verkozen. Die verklaring gaat vandaag niet langer op, zodat het nog bestaande verschil in behandeling tussen de controle op de provincieraadsverkiezingen en de controle op de gemeenteraadsverkiezingen redelijkerwijs niet langer te verantwoorden valt.

⁽⁵⁰⁾ Zie *infra*.

⁽⁵¹⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., blz. 183.

⁽⁵²⁾ *Ibidem*, blz. 183-184.

⁽⁵³⁾ De wetgevende vergaderingen zijn soeverein in de uitoefening van het onderzoek van de geloofsbrieven, en dat is niet « wegens een scheiding der machten maar omdat de Grondwet geen enkel beroep heeft georganiseerd tegen hun beslissingen » (M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, Brussel, Bruylant, 2001, blz. 304).

⁽⁵⁴⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., blz. 183.

⁽⁵⁵⁾ J. Velu, op. cit., blz. 529.

⁽⁴⁹⁾ La compétence de vérification des pouvoirs revenant au conseil provincial s'expliquait par le fait qu'avant la dernière réforme du Sénat, un certain nombre de sénateurs étaient élus par les conseils provinciaux. Cette explication a aujourd'hui disparu, de telle sorte que la différence de traitement qui subsiste entre le contrôle des élections provinciales et le contrôle des élections communales n'est plus raisonnablement justifiable.

⁽⁵⁰⁾ Voyez *infra*.

⁽⁵¹⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 183.

⁽⁵²⁾ *Ibidem*, pp. 183-184.

⁽⁵³⁾ Si les assemblées parlementaires sont souveraines dans l'exercice de la vérification des pouvoirs, c'est « non pas en raison de la séparation des pouvoirs, mais parce que la Constitution n'a organisé aucun recours contre leurs décisions » (M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 304).

⁽⁵⁴⁾ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, op. cit., p. 183.

⁽⁵⁵⁾ J. Velu, op. cit., p. 529.

beslissingen zouden wel eens veeleer gebaseerd kunnen zijn op overwegingen die ingegeven zijn door politiek opportunisme dan op juridische gronden » ⁽⁵⁶⁾. Kortom, « er is een verwarring van verantwoordelijkheden » ⁽⁵⁷⁾.

Ter gelegenheid van de 50^e verjaardag van de Raad van State stelden bepaalde auteurs de volgende vragen : « Zijn de grondwettelijke en wettelijke bepalingen volgens de welke wetgevende vergaderingen de geloofsbrieven van hun leden onderzoeken en oordelen over de geschillen die daaromtrent rijzen nog wel aangepast aan de huidige vereisten van het democratisch systeem? Maken deze vereisten het niet noodzakelijk dat juridische geschillen die de eigenlijke grondslag van de legitimiteit van de verkozene in twijfel trekken door een derde partij worden beslecht, en, beter nog, door een onafhankelijke en onpartijdige rechtsmacht ? Het zou voor de grondwetgever en de bijzondere wetgever nuttig zijn om zich te laten inspireren door de weg die door het gemeentelijk niveau wordt gevolgd om aan rechtspraak te doen inzake de geschillen over de verkiezing van de federale politieke organen of van de politieke organen van de deelgebieden » ⁽⁵⁸⁾.

In Europa laten heel veel Staten het aan de rechtsmacht over om een uitspraak te doen over geschillen over de parlementaire verkiezingen of over de verkiezing van het Staatshoofd ⁽⁵⁹⁾. Deze keuze « vertrekt van een andere filosofie : die van de scheiding der machten » ⁽⁶⁰⁾.

Dat is zo in Frankrijk waar sinds 1958 geschillen over de verkiezing van de leden van het Parlement enerzijds, en anderzijds over de verkiezing van de President van de Republiek, worden doorverwezen naar de Constitutionele Raad. Deze beslissing « om een geschil dat politiek heel delicaat ligt naar een rechtsmacht inzake staatsrechtelijke aangelegenheden door te verwijzen, lijkt verband te houden met de wens te breken met de vorige

d'opportunité politique que sur des motifs juridiques » ⁽⁵⁶⁾. Bref, « il y va d'une confusion des responsabilités » ⁽⁵⁷⁾.

À l'occasion du 50^e anniversaire du Conseil d'État, certains auteurs s'interrogeaient, en ces termes : « Les dispositions constitutionnelles et législatives, aux termes desquelles les assemblées législatives vérifient les pouvoirs de leurs membres et jugent les contestations qui s'élèvent à ce sujet, sont-elles encore bien adaptées aux exigences actuelles du système démocratique ? Celles-ci n'imposent-elles pas que des contestations juridiques qui mettent en cause le fondement même de la légitimité des élus soient tranchées par un tiers et, mieux encore, par une autorité juridictionnelle indépendante et impartiale. Le Constituant et le législateur spécial pourraient utilement s'inspirer de la voie suivie au niveau communal pour juridictionnaliser le contentieux des élections des collectivités politiques fédérales et fédérées » ⁽⁵⁸⁾.

En Europe, nombreux sont les États qui confient à des juridictions le soin de statuer sur les contestations relatives aux élections législatives ou à l'élection du chef de l'État ⁽⁵⁹⁾. Cette option « part d'une philosophie différente : celle de la séparation des pouvoirs » ⁽⁶⁰⁾.

C'est le cas en France, où depuis 1958 le contentieux survenant à l'occasion, d'une part, de l'élection des membres du Parlement et, d'autre part, de l'élection du Président de la République a été attribué au Conseil constitutionnel. Cette décision « de conférer à un juge constitutionnel un contentieux politiquement très sensible apparaît liée à une volonté de rupture avec la situation antérieure » et, plus particulièrement, à la volonté — selon

⁽⁵⁶⁾ *Idem.* Zie in dat verband de zaak-Van Overstraeten, genoemd naar de Volksuniesenator die (dankzij de apparentering) geldig verkozen was in het arrondissement Nijvel en wiens geloofsbrieven — om politieke redenen — noch door de Raad van het Waals Gewest, noch door de Raad van de Franse Gemeenschap werden onderzocht, wat hem heeft belet de eed af te leggen en bijgevolg zitting te nemen.

⁽⁵⁷⁾ M. Verdussen, « Le politique et la justice », *La Revue générale*, 1999, n° 4, blz. 59. Recht spreken vereist immers « bijzondere vermogens die ver af staan van de vaardigheden en kwaliteiten die eigen zijn aan het beheer van politieke zaken. Die genrevermenging is nog schadelijker wanneer de politiek tegelijk de controle uitvoert en gecontroleerd wordt, rechter en partij ».

⁽⁵⁸⁾ R. Andersen, B. Lombaert en S. Depré, « Les contentieux méconnus », in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)* (dir. B. Blero), Brussel, Bruylant, 1999, blz. 303.

⁽⁵⁹⁾ Volgens G. Braibant, « is de rechterlijke controle op de verkiezingen (...) geneigd zich uit te breiden » (« Voorwoord », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, dir. A. Pantelis en S. Koutsoubinas, London, Esperia Publications, 1998, blz. 9).

⁽⁶⁰⁾ J.-M. Cotteret en C. Emeri, *op. cit.*, blz. 42.

⁽⁵⁶⁾ *Idem.* Voyez à cet égard l'affaire Van Overstraeten, du nom de ce sénateur Volksunie, élu régulièrement dans l'arrondissement de Nivelles (grâce au mécanisme de l'apparentement), et dont les pouvoirs — pour des motifs politiques — ne furent pas vérifiés par le Conseil de la Région wallonne et le Conseil de la Communauté française, ce qui l'a empêché de prêter serment et donc de siéger.

⁽⁵⁷⁾ M. Verdussen, « Le politique et la justice », *La Revue générale*, 1999, n° 4, p. 59. En effet, la fonction de juger réclame « des vertus particulières, très éloignées des aptitudes et qualités propres à la gestion des affaires politiques. Le mélange des genres est plus préjudiciable encore lorsque le politique fait figure, concomitamment, de contrôleur et de contrôlé, de juge et de partie ».

⁽⁵⁸⁾ R. Andersen, B. Lombaert et S. Depré, « Les contentieux méconnus », in *Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création (1946-1996)* (dir. B. Blero), Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 303.

⁽⁵⁹⁾ Selon G. Braibant, « le contrôle juridictionnel des élections (...) tend à se répandre » (« Préface », in *Les régimes électoraux des pays de l'Union européenne*, dir. A. Pantelis et S. Koutsoubinas, London, Esperia Publications, 1998, p. 9).

⁽⁶⁰⁾ J.-M. Cotteret et C. Emeri, *op. cit.*, p. 42.

situatie » en, in het bijzonder, met de wens — volgens de uitspraak van Michel Debré — « de schandalen rond bevooroordeelde ongeldigverklaringen te doen ophouden » ⁽⁶¹⁾.

In Oostenrijk is het Constitutioneel Hof krachtens artikel 141 van de Grondwet bevoegd om een uitspraak te doen over de geschillen omtrent de regelmatigheid van de verkiezing van de President van de Federatie, van de Nationale Raad en van de Federale Raad.

Deze tendens vinden we terug in de landen van Centraal-Europa waar geschillen over de verkiezingen « een domein is dat de voorkeur wegdraagt van de rechtsmacht in staatsrechtelijke aangelegenheden » ⁽⁶²⁾.

In Spanje voorziet de Grondwet, in artikel 70, § 2, dat « de geldigheid van de verrichtingen waardoor de leden van de twee kamers worden verkozen, volgens de bepalingen van de kieswet, onderworpen zal worden aan rechterlijke controle ».

In Portugal is het, volgens artikel 225, § 2, van de Grondwet, aan de Constitutionele Rechtbank om, wanneer in beroep wordt gegaan tegen de beslissingen van de rechtbanken, in laatste aanleg te oordelen over de regelmatigheid en de geldigheid van de verrichtingen van de kiesprocedure.

Duitsland heeft op zijn beurt gekozen voor een tussenoplossing wat betreft de controle op de verkiezingen van de Bundestag. Volgens artikel 41 van de Grondwet valt de controle van de geloofsbrieven onder de Bundestag zelf. Er kan wel beroep worden aangetekend tegen de beslissingen van de Bundestag en wel voor de Federale Constitutionele Rechtbank.

Aan welk gerecht zou in België de *a posteriori* controle van de parlementsverkiezingen (zowel voor het federale niveau als voor de deelgebieden) kunnen worden opgedragen? Bij gebreke aan een meer overtuigende oplossing zou men kunnen opereren dat het Arbitragehof die taak op zich zou moeten nemen. Tegen die oplossing kunnen evenwel bezwaren worden ingebracht. Ten eerste leren bepaalde ervaringen in het buitenland ons dat een grondwettelijk hof zo min mogelijk van zijn natuurlijke opdracht, met name de controle van de grondwettigheid van de normen en inzonderheid de wetgevende normen, moet worden afgewend. Vervolgens durven wij aan te nemen dat het wellicht raadzamer ware van het Arbitragehof eerst een volwaardig grondwettelijk hof te maken — dat bevoegd is om de hele Grondwet te beschermen — alvorens er de beslechting van randgeschillen aan op te dragen. Maar dat is weliswaar een kwestie van politieke keuzes.

⁽⁶¹⁾ J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Parijs, Sirey, 1996, blz. 8. Zie ook D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 5^e druk, Parijs, Montchrestien, 1999, blz. 341 (die gewag maakt van « talrijke misbruiken, gemanipuleer, of akkoordjes tussen de politieke partijen »).

⁽⁶²⁾ M. Verdussen (dir.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, Brussel, Bruylant, Parijs, LGDJ, 1997, pagina 238.

l'expression de Michel Debré — « de faire cesser le scandale des invalidations partisans » ⁽⁶¹⁾.

En Autriche, la Cour constitutionnelle est compétente, en vertu de l'article 141 de la Constitution, pour statuer sur les contestations de la régularité notamment de l'élection du Président de la Fédération et aux élections du Conseil national et du Conseil fédéral.

On retrouve cette tendance dans les pays d'Europe centrale où le contentieux électoral est « un domaine de prédilection des juridictions constitutionnelles » ⁽⁶²⁾.

En Espagne, l'article 70, § 2, de la Constitution prévoit que « la validité des actes constatant l'élection des membres des deux chambres sera soumise au contrôle judiciaire, dans les termes établis par la loi électorale ».

Au Portugal, selon l'article 225, § 2, de la Constitution, il appartient au Tribunal constitutionnel de juger en dernière instance, en appel des décisions des tribunaux, la régularité et la validité des actes de la procédure électorale.

L'Allemagne a opté, quant à elle, pour une solution intermédiaire en ce qui concerne le contrôle des élections au Bundestag. Selon l'article 41 de la Loi fondamentale, la vérification des pouvoirs est du ressort du Bundestag lui-même, étant précisé qu'un recours est ouvert contre les décisions de ce dernier, et ce devant le Tribunal constitutionnel fédéral.

En Belgique, quelle juridiction pourrait être investie du contrôle *a posteriori* des élections législatives (fédérales et fédérées)? À défaut de solution plus convaincante, on peut penser que la Cour d'arbitrage devrait assumer cette mission. Une telle solution n'est cependant pas exempte de tout grief. Tout d'abord, certaines expériences étrangères nous montrent qu'une juridiction constitutionnelle doit être distraite le moins possible de sa mission naturelle, à savoir le contrôle de constitutionnalité des normes, spécialement des normes législatives. Ensuite, on se risque à penser qu'il serait sans doute plus opportun de commencer par faire de la Cour d'arbitrage une juridiction constitutionnelle complète — ayant compétence pour protéger toute la Constitution —, avant de lui adjoindre des contentieux périphériques. Mais, il est vrai, c'est là une question de choix politiques.

⁽⁶¹⁾ J.-P. Camby, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris, Sirey, 1996, p. 8. Voyez également D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 5^e édition, Paris, Montchrestien, 1999, p. 341 (qui fait état de « maints abus et autres manipulations ou arrangements entre partis politiques »).

⁽⁶²⁾ M. Verdussen (dir.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1997, p. 238.

2. De rechterlijke controles

Het instellen van rechterlijke controles na de stemming is in België alleen voorzien voor de gemeenteraadsverkiezingen en, in beperkte mate, voor de provincieraadsverkiezingen.

a. Wat betreft de gemeenteraadsverkiezingen

Het is de bestendige deputatie van de provincieraad, in eerste aanleg, en de afdeling administratie van de Raad van State, in tweede aanleg, die de opdracht hebben om de regelmatigheid van de gemeenteraadsverkiezingen te controleren. Zij moeten een uitspraak doen over de verzoeken die bij hen aanhangig worden gemaakt.

Voor sommige gemeenten is het echter wel zo dat de controleopdracht aan de bestendige deputatie toekomt maar door een andere overheid wordt uitgeoefend. Het gaat sinds 1988 om het college van provinciegouverneurs als voorzien in artikel 131*bis* van de provinciewet, wat betreft de gemeenten Komen-Waasten en Voeren ⁽⁶³⁾. Het gaat sinds 1995 eveneens om een college van negen leden voor de gemeenten die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden; de leden van dit college worden benoemd door de gewestraad op voorstel van de gewestregering. Ten minste drie van hen moeten tot de minst talrijke taalgroep behoren ⁽⁶⁴⁾.

— Welke verzoeken kunnen bij de verkiezingsrechter aanhangig worden gemaakt ?

We moeten drie categorieën onderscheiden : een categorie die enkel een nieuwe telling van de stemmen beoogt, een categorie waarin verzocht wordt om de verkiezingen nietig te verklaren ⁽⁶⁵⁾ — dat is de meest voorkomende — en ten slotte de categorie die strekt tot de ongeldigverklaring, het verlies of de ontzegging van een mandaat van een gemeenteraadslid.

Sinds het van kracht worden van de wet van 7 juli 1994 « betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven in het kader van provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen en van de rechtstreekse

⁽⁶³⁾ Artikel 77*bis* van de gemeentekieswet, ingevoegd door de wet van 9 augustus 1988 en gewijzigd door de gewone wet van 16 juli 1993.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 83*quiquies* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen.

⁽⁶⁵⁾ Wanneer bij de Raad van State — of de bestendige deputatie — « tegelijkertijd een verzoek tot herziening van de verkiezingsresultaten wordt ingediend én een verzoek om de verkiezingen ongeldig te verklaren, moet in de eerste plaats de gegrondheid van het verzoek tot ongeldigverklaring worden onderzocht, het verzoek tot herziening van het resultaat kan pas in overweging worden genomen wanneer blijkt dat het verzoek tot ongeldigverklaring moet worden verworpen » (Raad van State, arrest *verkiezingen Kalmthout*, n° 23.118, van 1 april 1983).

2. Les contrôles juridictionnels

En Belgique, la mise en œuvre de contrôles juridictionnels après le scrutin est prévue uniquement pour les élections communales et, dans une mesure limitée, pour les élections provinciales.

a. En ce qui concerne les élections communales

C'est à la députation permanente du conseil provincial, en premier degré, et à la section d'administration du Conseil d'État, en second degré, qu'incombe la mission de contrôler la régularité des élections communales. À cet effet, il leur revient de statuer sur les demandes dont elles sont saisies.

Toutefois, pour certaines communes, la mission de contrôle électoral revenant à la députation permanente est exercée par une autre autorité. Il s'agit, depuis 1988, du collège des gouverneurs de province prévu à l'article 131*bis* de la loi provinciale, pour ce qui concerne les communes de Comines-Warneton et de Fourons ⁽⁶³⁾. Il s'agit également, depuis 1995, d'un collège de neuf membres, pour ce qui concerne les communes situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale; les membres de ce collège sont désignés par le conseil régional, sur proposition du gouvernement régional, trois d'entre eux au moins devant appartenir au groupe linguistique le moins nombreux ⁽⁶⁴⁾.

— De quelles demandes le juge de l'élection peut-il être saisi ?

Trois catégories de demandes doivent être distinguées : celles qui visent simplement à un nouveau recensement des suffrages, celles qui postulent l'annulation des élections ⁽⁶⁵⁾ — ce sont les plus fréquentes — et, enfin, celles qui tendent à l'invalidation, à la déchéance ou la privation d'un mandat de conseiller communal.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 juillet 1994 « relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux et communaux et pour l'élection directe des con-

⁽⁶³⁾ Article 77*bis* de la loi électorale communale, inséré par la loi du 9 août 1988 et modifié par la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

⁽⁶⁴⁾ Article 83*quiquies* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

⁽⁶⁵⁾ Lorsque le Conseil d'État — ou la députation permanente — « est saisi simultanément d'une demande en rectification du résultat des élections et d'une demande d'invalidation des élections, il doit en premier lieu examiner le bien-fondé de la demande d'invalidation, la demande en rectification du résultat ne pouvant être prise en considération qu'ensuite lorsqu'il s'avère que la demande d'invalidation doit être rejetée » (Conseil d'État, arrêt *élections Kalmthout*, n° 23.118, du 1^{er} avril 1983).

verkiezing van de raadsleden van de raad voor maatschappelijk welzijn » kunnen de verzoeken die het verlies van een mandaat van een gemeenteraadslid beogen, op een nieuwe grond worden gebaseerd waardoor dit soort verzoeken bijzonder scherp wordt. Het nieuwe lid 2 van artikel 74*bis* van de gemeentekieswet, ingevoegd door de wet van 7 juli 1994, voorziet immers wat volgt : « Een verkozene kan zijn mandaat vervallen worden verklaard zowel door de bestendige deputatie of het college als beoogd in artikel 83*quinquies*, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, als door de Raad van State indien hij de bepalingen van artikels 3, § 2, of 7 van de wet van 7 juli 1994 (...) of van artikel 23, § 2, van de gemeentekieswet niet naleeft ». Er wordt ook voorzien dat « Een kandidaat die lijsttrekker is op een lijst voor de gemeenteraadsverkiezingen zijn mandaat kan worden vervallen verklaard zowel door de bestendige deputatie of het college beoogd in artikel 83*quinquies*, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, als door de Raad van State indien hij de bepalingen van artikels 3, § 1, of 7 van dezelfde wet van 7 juli 1994 of artikel 23, § 2, van de gemeentekieswet niet naleeft » ⁽⁶⁶⁾.

Artikel 3, § 1, van de wet van 7 juli 1994 legt de lijsten maximum bedragen op voor de uitgaven inzake verkiezingspropaganda.

Artikel 3, § 2, legt de kandidaten, en niet langer de lijsten, maximum bedragen op voor de uitgaven inzake verkiezingspropaganda.

Artikel 7 verbiedt de lijsten en de kandidaten bepaalde handelswijzen tijdens de verkiezingscampagnes (uitdelen van cadeaus en gadgets, gebruik maken van borden of commerciële affiches, enz.).

Artikel 23, § 2, van de gemeentekieswet, op zijn beurt gewijzigd door de wet van 7 juli 1994, voorziet met name dat « de kandidaten zich in hun verklaring van bewilliging ertoe moeten verbinden om de wetsbepalingen na te leven betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven en deze aan te geven »; wat betreft de kandidaat die de lijst trekt : hij moet bovendien binnen dertig dagen volgend op de datum van de verkiezingen de verkiezingsuitgaven aangeven die verband houden met de verkiezingscampagne van de lijst ».

We hebben het al benadrukt dat, volgens artikel 74*bis*, § 2 van de gemeentekieswet « een verkozen kandidaat van zijn mandaat *kan* (het zijn wij die cursiveren) worden vervallen verklaard indien hij, naargelang het geval, artikelen 3, 7 of 23, § 2, van de wet van 7 juli 1994 niet

seils de l'aide sociale », les demandes qui visent à la privation d'un mandat de conseiller communal peuvent être fondées sur un nouveau motif, ce qui donne à ce type de demandes une acuité particulière. Le nouveau paragraphe 2 de l'article 74*bis* de la loi électorale communale, inséré par cette loi du 7 juillet 1994, prévoit en effet ce qui suit : « Un candidat élu peut être privé de son mandat tant par la députation permanente ou le collège visé à l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, que par le Conseil d'État, s'il ne respecte pas les dispositions des articles 3, § 2, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994 (...) ou de l'article 23, § 2 » de la loi électorale communale. Il prévoit également : « Un candidat en tête d'une liste communale peut être privé de son mandat tant par la députation permanente ou le collège visé à l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, que par le Conseil d'État, s'il ne respecte pas les dispositions des articles 3, § 1^{er}, ou 7 de la même loi du 7 juillet 1994, ou de l'article 23, § 2 » de la loi électorale communale ⁽⁶⁶⁾.

L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994 impose aux listes des montants plafonnés pour leurs dépenses de propagande électorale.

L'article 3, § 2, impose aux candidats, et non plus aux listes, des montants plafonnés pour ses dépenses de propagande électorale.

L'article 7 interdit aux listes et aux candidats certains comportements durant la campagne électorale (distribution de cadeaux et de gadgets, utilisation de panneaux ou affiches à caractère commercial, etc.).

L'article 23, § 2, de la loi électorale communale, lui-même modifié par la loi du 7 juillet 1994, prévoit notamment que « dans leur acte d'acceptation, les candidats s'engagent à respecter les dispositions légales relatives à la limitation et au contrôle des dépenses électorales, et à déclarer celles-ci »; quant au candidat en tête de liste, il « doit, en outre, déclarer, dans les trente jours qui suivent la date des élections, les dépenses électorales afférentes à la campagne électorale de la liste ».

On l'a souligné, aux termes de l'article 74*bis*, § 2, de la loi électorale communale, « un candidat élu *peut* (c'est nous qui soulignons) être privé de son mandat » s'il ne respecte pas, selon le cas, les articles 3, 7 ou 23, § 2, de la loi du 7 juillet 1994. Très raisonnablement, le Con-

⁽⁶⁶⁾ In de nieuwe paragraaf 3 van artikel 74*bis* wordt verduidelijkt dat « het gemeenteraadslid dat zijn mandaat werd ontzegd door een beslissing van de bestendige deputatie of van het college beoogd in artikel 83*quinquies*, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen of de Raad van State, in de gemeenteraad wordt vervangen door de eerste vervanger van de lijst op de welke hij werd verkozen »

⁽⁶⁶⁾ En son paragraphe 3 *nouveau*, l'article 74*bis* précise que « le conseiller communal qui a été privé de son mandat par une décision de la députation permanente ou le collège visé à l'article 83*quinquies*, § 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ou du Conseil d'État est remplacé au sein du conseil communal par le premier suppléant de la liste sur laquelle il avait été élu ».

naleeft ». De Raad van State heeft redelijkerwijs toegeven dat deze bepaling voor de Raad en de bestendige deputatie een beoordelingsbevoegdheid inhoudt. De Raad heeft herhaaldelijk geacht dat het niet gepast was om de kandidaat van zijn mandaat in de gemeenteraad vervallen te verklaren. In één bepaald geval vond de Raad dat « aangezien het om een eerste toepassing van de wet van 7 juli 1994 ging, men rekening diende te houden met de goede wil van de belanghebbende partij die besliste zich te schikken naar het advies van de controle-commissie voor de verkiezingsuitgaven » ⁽⁶⁷⁾. In andere gevallen heeft de Raad zich gesteund op het feit dat de onregelmatigheid onvoldoende ernstig was. Het arrest van 22 maart 1995 is in dat opzicht verhelderend ⁽⁶⁸⁾. De eisende partij vroeg dat de lijsttrekker zijn mandaat zou verliezen omdat hij tijdens een verkiezingsbijeenkomst wafels had laten uitdelen. Hij schakelde de wafels gelijk aan « cadeaus » en eiste dat hij zijn mandaat zou verliezen op basis van artikel 74bis, § 2 van de gemeentekieswet. De Raad van State verwees naar de parlementaire werkzaamheden rond de wet van 7 juli 1994 en vond dat het aan de Raad is om de ernst van het geschenk te beoordelen, des te meer wanneer de eisende partij erom verzoekt dat de lijsttrekker zijn mandaat zou verliezen.

— Welke zijn de bevoegdheden van een verkiezingsrechter ?

Alles hangt af van het verzoek dat aanhangig wordt gemaakt. In werkelijkheid geeft het alleen moeilijkheden wanneer het om een verzoek tot vernietiging gaat.

De gemeentekieswet bepaalt in zijn artikel 75, § 2, dat de bestendige deputatie — en *a fortiori* de Raad van State — « de verkiezingen slechts ongeldig kan verklaren ingevolge een klacht waarin om die ongeldigverklaring wordt verzocht want indien een dergelijk bezwaar niet aanwezig is moet de bestendige deputatie zich beperken tot het controleren of de verdeling van de zetels tussen de lijsten en de volgorde volgens dewelke de raadsleden en opvolgers verkozen werden verklaard, juist is ». Dat laatste punt is belangrijk. We moeten er inderdaad aan herinneren dat, zelfs al wordt geen enkel bezwaar aanhangig gemaakt, de bestendige deputatie een minimale controle moet uitvoeren. In dat geval is haar optreden niet van rechterlijke aard want ze handelt zonder dat er sprake is van een geschil.

Wanneer een bezwaar wordt ingediend, in welke mate kan die leiden tot de ongeldigverklaring van de verkiezing ?

We moeten eerst en vooral in herinnering brengen dat krachtens artikel 74bis, § 1, van de gemeentekieswet,

⁽⁶⁷⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Tubize*, nr 51.770, van 24 februari 1995.

⁽⁶⁸⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Retie*, nr 52.412, van 22 maart 1995.

seil d'État a admis que cette disposition lui réserve, ainsi qu'à la députation permanente, un pouvoir d'appréciation. À plusieurs reprises, il a jugé qu'il ne convenait pas de priver le candidat de son mandat communal. Dans un cas, il a considéré que « s'agissant d'une première application de la loi du 7 juillet 1994, il y a lieu de tenir compte de la bonne foi de la partie intéressée qui a entendu se conformer à un avis de la commission de contrôle des dépenses électorales » ⁽⁶⁷⁾. Dans d'autres cas, il s'est appuyé sur la gravité insuffisante de l'irrégularité commise. L'arrêt du 22 mars 1995 est, à cet égard, éclairant ⁽⁶⁸⁾. Le requérant demandait la déchéance du mandat de la tête de liste qui, à l'occasion d'une réunion électorale, avait fait distribuer des gaufres. Assimilant ces dernières à des « cadeaux », il postulait la déchéance du mandat, sur la base de l'article 74bis, § 2, de la loi électorale communale. Le Conseil d'État, se référant aux travaux parlementaires de la loi du 7 juillet 1994, a jugé qu'il lui appartient d'apprécier la gravité du don, et ce d'autant plus lorsque le requérant demande la déchéance du mandat de la tête de liste.

— Quels sont les pouvoirs du juge de l'élection ?

Tout dépend de la demande dont il est saisi. En réalité, la question ne présente de difficultés que pour les demandes d'annulation.

La loi électorale communale dispose, en son article 75, § 2, que la députation permanente — et *a fortiori* le Conseil d'État — « ne peut annuler l'élection qu'à la suite d'une réclamation » postulant cette annulation, car en l'absence d'une telle réclamation, « la députation permanente se borne à vérifier l'exactitude de la répartition des sièges entre les listes et l'ordre dans lequel les conseillers et les suppléants ont été déclarés élus ». Ce dernier point est important. En effet, il faut rappeler que, même quand elle n'est saisie d'aucune réclamation, la députation permanente, reste tenue d'effectuer cette vérification minimale. Mais, dans ce cas, son intervention ne revêt pas un caractère juridictionnel, car elle agit en dehors de toute contestation.

Lorsqu'une réclamation est introduite, dans quelle mesure peut-elle aboutir à une annulation de l'élection ?

Avant toute chose, l'on rappellera qu'en vertu de l'article 74bis, § 1^{er}, de la loi électorale communale, « les

⁽⁶⁷⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Tubize*, n° 51.770, du 24 février 1995.

⁽⁶⁸⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Retie*, n° 52.412, du 22 mars 1995.

« de verkiezingen door de bestendige deputatie of door de Raad van State slechts ongeldig kunnen worden verklaard wegens onregelmatigheden die de verdeling van de zetels tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden ». In talrijke arresten heeft de Raad van State middelen verworpen die niet aantoonen dat zo een invloed werkelijk had plaats gevonden. Om pragmatische redenen beperkt het arrest zich het vaakst tot de vaststelling dat die invloed er niet is zonder voorafgaand te onderzoeken of de aangevoerde onregelmatigheid al dan niet vaststaat.

Na deze verduidelijking moeten we toegeven dat de verkiezingsrechter rekening moet kunnen houden met alle mogelijke vormen van onregelmatigheid. De Raad van State heeft daaraan nog herinnerd in een arrest van 1995⁽⁶⁹⁾. Waarover ging het? We zeiden het al, een kandidaat die inbreuk pleegt op de regelgeving inzake de propagandamiddelen die zijn toegestaan in verkiezingsperiodes of die de beperkingen op de verkiezingsuitgaven niet naleeft, loopt het risico dat hij van zijn mandaat vervallen wordt verklaard, door de bestendige deputatie of door de Raad van State die op dit punt — laten we dat niet vergeten — over beoordelingsbevoegdheid beschikken. Wanneer deze daden niet aan één bepaalde kandidaat kunnen worden toegeschreven maar wel aan de lijst zelf, is het de kandidaat die boven aan de lijst staat wiens mandaat vervallen kan worden verklaard. Hij kan zo een strafbepaling eveneens oplopen wanneer hij binnen dertig dagen na de stemming de verkiezingsuitgaven van de campagne die door de lijst werd gevoerd niet aangeeft. Dat zijn de strafmaatregelen voorzien in artikel 74bis, § 2, van de gemeentekieswet, ingevoegd door de wet van 7 juli 1994. Het kan echter gebeuren dat deze onregelmatigheden bovendien mogelijk de verdeling tussen de lijsten kunnen beïnvloeden. Welke strafmaatregel kan de rechter in voorkomend geval opleggen? Het mandaat vervallen verklaren of de verkiezingen ongeldig verklaren? De Raad van State heeft terecht gemeend dat « het overschrijden van de door de wet toegelaten verkiezingsuitgaven een onregelmatigheid kan zijn — wat overigens voorzien is in een wetbepaling en onderworpen aan hetzelfde geschil als alle andere — van die aard dat die kan leiden tot de ongeldigverklaring van de verkiezingen op basis van § 1 van voornoemd artikel 74bis wanneer wordt aangetoond dat de buitensporige verkiezingsuitgaven van een lijst of van de kandidaten van die lijst de verdeling van de zetels tussen de lijsten mogelijk heeft vertekend ». Daaruit volgt dat « de toepassing van de bijzondere strafmaatregel die erin bestaat dat één of verschillende verkozenen van hun mandaat vervallen worden verklaard, enkel denkbaar is in het tegenovergestelde geval ».

élections ne peuvent être annulées tant par la députation permanente que par le Conseil d'État que pour cause d'irrégularités susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les différentes listes ». Dans maints arrêts, le Conseil d'État a rejeté des moyens qui ne démontreraient pas la réalité d'une telle influence. Le plus souvent, par un souci de pragmatisme, l'arrêt se borne à constater l'absence de cette influence sans examiner au préalable si l'irrégularité alléguée est ou non établie.

Cela étant précisé, il faut admettre que le juge de l'élection puisse prendre en compte toutes formes d'irrégularités. Le Conseil d'État l'a rappelé dans un arrêt du 15 février 1995⁽⁶⁹⁾. De quoi s'agissait-il? On l'a dit, un candidat qui enfreint la réglementation des moyens de propagande électorale ou qui ne respecte pas la limitation de dépenses électorales s'expose à être privé de son mandat, tant par la députation permanente que par le Conseil d'État, qui disposent — rappelons-le — sur ce point d'un pouvoir d'appréciation. Lorsque ces actes sont imputables non pas à un candidat déterminé, mais à la liste elle-même, c'est le candidat placé en tête de la liste qui pourra être privé de son mandat. Il pourra également se voir infliger une telle sanction s'il s'abstient de déclarer, dans les trente jours du scrutin, les dépenses électorales afférentes à la campagne menée par la liste. Telles sont les sanctions prévues par l'article 74bis, § 2, de la loi électorale communale, insérée par la loi du 7 juillet 1994. Il peut cependant advenir qu'au surplus, ces irrégularités soient susceptibles d'influencer la répartition des sièges entre les listes. Le cas échéant, quelle sanction le juge peut-il infliger? La privation de mandat ou l'annulation de l'élection? À juste titre, le Conseil d'État a considéré que « le dépassement des dépenses électorales autorisé par la loi peut constituer une irrégularité, au demeurant prévue par une disposition légale et soumise au même contentieux que tout autre, de nature à entraîner l'annulation des élections sur la base du § 1^{er} dudit article 74bis, lorsqu'il est démontré qu'un engagement excessif de dépenses électorales par une liste ou des candidats de cette liste a pu fausser la répartition des sièges entre les listes ». Dans cette logique, il s'ensuit « que l'application de la sanction particulière de privation d'un ou de plusieurs élus de leur mandat ne peut se concevoir que dans le cas contraire ».

⁽⁶⁹⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Blégny*, n° 51.649, van 15 februari 1995.

⁽⁶⁹⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Blégny*, n° 51.649, du 15 février 1995.

— Hoe moet een verzoekschrift bij de verkiezingsrechter worden ingediend en hoe moet hij reageren ?

Wanneer het om de bestendige deputatie van de provincieraad gaat moeten we twee belangrijke regels benadrukken. In de eerste plaats zijn enkel de kandidaten gerechtigd om bezwaar in te brengen tegen een verkiezing ⁽⁷⁰⁾. Vervolgens moet elk bezwaar, op straffe van verlies van het mandaat, binnen veertig dagen volgend op de dagtekening van het proces-verbaal van de verkiezing worden geformuleerd ⁽⁷¹⁾.

De bezwaren die gebaseerd zijn op de overtreding van artikelen 3, §§ 1 en 2, of 7 van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, met name voor de verkiezingen van de gemeenteraden, moeten binnen diezelfde termijn worden ingediend.

De bestendige deputatie doet een uitspraak over het bezwaar, in overeenstemming met de bepalingen voorzien in artikel 75, § 1, van de gemeentekieswet, in artikel 104bis van de provinciewet, ingevoegd door de wet van 6 juli 1987 tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet, en in het koninklijk besluit van 17 september 1987 betreffende de procedure voor de bestendige deputatie wanneer die een rechterlijke opdracht vervult, tot uitvoering van voornoemd artikel 104bis.

Gaat het om de afdeling administratie van de Raad van State, dan is er een mogelijkheid tot beroep als voorzien in artikel 76bis van de gemeentekieswet « binnen acht dagen van de kennisgeving van de personen aan wie de beslissing van de bestendige deputatie moet worden betekend » ⁽⁷²⁾. In diezelfde bepaling wordt verduidelijkt dat « de Raad van State binnen een termijn van zestig dagen een uitspraak doet over het beroep ».

De Raad van State beschouwt de middelen die voor de eerste keer voor de Raad worden ingeroepen als onontvankelijk aangezien de eisende partij in staat was om ze voor de bestendige deputatie te laten gelden. Omgekeerd, « wanneer verschillende bezwaren van onregelmatigheid voor de bestendige deputatie werden ingeroepen en erdoor werden verworpen, kan de Raad van State enkel oog hebben voor de bezwaren vervat in de middelen die in het verzoekschrift tot beroep worden geformuleerd » ⁽⁷⁴⁾. De Raad van State heeft eveneens herhaaldelijk ⁽⁷⁵⁾ in herinnering gebracht dat hij hier met volledige rechtsmacht uitspraak doet over een geschil zodat zijn arrest de uitspraak van de bestendige deputatie komt

— De quelle manière le juge de l'élection doit-il être saisi et comment doit-il agir ?

S'agissant de la députation permanente du conseil provincial, deux règles importantes doivent être soulignées. Tout d'abord, seuls les candidats sont autorisés à introduire une réclamation contre l'élection ⁽⁷⁰⁾. Ensuite, toute réclamation doit, à peine de déchéance, être formée dans les quarante jours de la date du procès-verbal de l'élection ⁽⁷¹⁾.

Les réclamations fondées sur la violation des articles 3, §§ 1^{er} et 2, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées notamment pour les élections des conseils communaux doivent être introduites dans le même délai.

La députation permanente statue sur la réclamation, conformément aux dispositions prévues à l'article 75, § 1^{er}, de la loi électorale communale, à l'article 104bis de la loi provinciale, inséré par la loi du 6 juillet 1987 modifiant certaines dispositions de la loi provinciale, et à l'arrêté royal du 17 septembre 1987 relatif à la procédure devant la députation permanente dans les cas où elle exerce une mission juridictionnelle, pris en exécution de l'article 104bis précité.

S'agissant de la section d'administration du Conseil d'Etat, un recours est ouvert, par l'article 76bis de la loi électorale communale, « dans les huit jours de la notification aux personnes à qui la décision de la députation permanente doit être notifiée » ⁽⁷²⁾. La même disposition précise que « le Conseil d'Etat statue sur le recours dans un délai de soixante jours ».

Le Conseil d'Etat considère comme irrecevables les moyens invoqués pour la première fois devant lui, alors que le requérant était en mesure de les faire valoir devant la députation permanente ⁽⁷³⁾. À l'inverse, « lorsque plusieurs griefs d'irrégularité ont été invoqués devant la députation permanente et ont été rejetés par elle, le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'à ceux contenus dans les moyens articulés dans la requête d'appel » ⁽⁷⁴⁾. À plusieurs reprises ⁽⁷⁵⁾, le Conseil d'Etat a également rappelé qu'il statue ici au contentieux de pleine juridiction, de telle sorte que son arrêt est appelé à se substituer à celui de la députation permanente. Il s'ensuit qu'un moyen pris d'un vice de forme qui entacherait la décision de

⁽⁷⁰⁾ Artikel 74, § 1, 1^e lid van de gemeentekieswet.

⁽⁷¹⁾ Artikel 74, § 1, 2^e lid van de gemeentekieswet.

⁽⁷²⁾ Artikel 76bis van de gemeentekieswet.

⁽⁷³⁾ Zie bijvoorbeeld Raad van State, arrest *verkiezingen Hoei*, n° 51.727, van 22 februari 1995.

⁽⁷⁴⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Blégny*, n° 51.649, van 15 februari 1995.

⁽⁷⁵⁾ Zie bijvoorbeeld Raad van State, arrest *verkiezingen Nijvel*, n° 51.970, van 3 maart 1995; arrest *verkiezingen Bergen*, n° 51.971, van 3 maart 1995.

⁽⁷⁰⁾ Article 74, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi électorale communale.

⁽⁷¹⁾ Article 74, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi électorale communale.

⁽⁷²⁾ Article 76bis de la loi électorale communale.

⁽⁷³⁾ Voyez par exemple Conseil d'Etat, arrêt *élections Huy*, n° 51.727, du 22 février 1995.

⁽⁷⁴⁾ Conseil d'Etat, arrêt *élections Blégny*, n° 51.649, du 15 février 1995.

⁽⁷⁵⁾ Voyez par exemple Conseil d'Etat, arrêt *élections Nivelles*, n° 51.970, du 3 mars 1995; arrêt *élections Mons*, n° 51.971, du 3 mars 1995.

te vervangen. Daaruit volgt dat een rechtsgrond, waarin een vormfout zit die de beslissing nietig zou kunnen doen verklaren, onontvankelijk wordt verklaard aangezien de Raad van State hoe dan ook de zaak in zijn geheel opnieuw moet onderzoeken. Voor alle duidelijkheid, de eisende partij kan er geen enkel belang bij hebben om een dergelijk middel op te werpen.

Tot uitvoering van artikel 76*bis* heeft de Koning een bijzondere procedure voor de Raad van State ingevoerd inzake geschillen over de verkiezingen. Deze procedure wordt geregeld door een koninklijk besluit van 15 juli 1956 (« tot vaststelling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in het geval van beroep als voorzien in artikel 76*bis* van de gemeentekieswet ») ⁽⁷⁶⁾.

Op 7 juli 1994 heeft de federale wetgever, om de wet betreffende de beperking en de controle op verkiezingsuitgaven te kunnen goedkeuren met name in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen als voornoemd, bepaalde wijzigingen doorgevoerd in de organisatie van de geschillen over de verkiezingen ⁽⁷⁷⁾. Twee maatregelen zijn de moeite waard om te worden onderstreept. Enerzijds is de termijn om bezwaar in te dienen bij de bestendige deputatie van tien dagen op veertig dagen gebracht, zoals hierboven werd aangegeven. De verlenging van deze termijn zorgt er normaal voor dat het impulsief indienen van overbodige bezwaren wordt ingetoomd. De geraadpleegde advocaten zagen er alvast de mogelijkheid in om minder overhaast te moeten werken, en dus serener. Anderzijds heeft het indienen van een beroep bij de Raad van State in principe niet langer een opschortende werking, behalve wanneer de beslissing van de bestendige deputatie tegen de welke het beroep is gericht de ongeldigverklaring van de verkiezingen of een wijziging van de verdeling van de zetels met zich brengt. Op deze maatregel werd lang gewacht. Hij is bedoeld om onbezonnen geschillen te ontmoedigen — of liever niet meer aan te moedigen — die enkel de aanstelling van het gemeentekorps beogen te vertragen teneinde de aftredende meerderheid op haar plaats te houden, al was het maar voor enkele weken. Ingevolge deze wetswijzigingen werd op 28 oktober 1994 een koninklijk besluit goedgekeurd tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juli 1956.

celle-ci n'est pas recevable, dès lors que le Conseil d'État doit de toute façon réexaminer l'affaire dans son ensemble. En clair, le requérant ne peut avoir intérêt à soulever un tel moyen.

En exécution des dispositions de l'article 76*bis*, le Roi a élaboré une procédure particulière pour agir devant le Conseil d'État en matière de contentieux électoral. Cette procédure est réglée par un arrêté royal du 15 juillet 1956 (« déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu par l'article 76*bis* de la loi électorale communale ») ⁽⁷⁶⁾.

Le 7 juillet 1994, à la faveur de l'adoption de la loi relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées notamment pour les élections communales, citée ci-avant, le législateur fédéral a introduit certaines modifications dans l'organisation du contentieux afférent à ces élections ⁽⁷⁷⁾. Deux de ces mesures valent d'être mise en évidence. D'une part, le délai pour introduire une réclamation auprès de la députation permanente est passé de dix à quarante jours, comme indiqué ci-dessus. Cet allongement du délai est normalement de nature à réfréner le dépôt impulsif de réclamations oiseuses. Les avocats consultés y ont vu en tout cas la possibilité d'un travail moins précipité, donc plus serein. D'autre part, l'introduction d'un recours au Conseil d'État n'est en principe plus suspensive, sauf lorsque la décision de la députation permanente contre laquelle le recours est dirigé porte annulation des élections ou modification de la répartition des sièges. Cette mesure était attendue de longue date. Elle entend décourager — ou plutôt ne plus encourager — les contestations téméraires qui visaient simplement à retarder l'installation du corps communal, afin de maintenir en place, fût-ce quelques semaines supplémentaires, la majorité sortante. À la suite de ces modifications législatives, un arrêté royal a été adopté le 28 octobre 1994, qui modifie l'arrêté royal du 15 juillet 1956.

⁽⁷⁶⁾ Zie M. van Damme en A. Wirtgen, « De vereenvoudigde rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht*, 2000, blz. 80.

⁽⁷⁷⁾ Zie J. Dujardin en J. Vande Lanotte, « Recente wijzigingen inzake de geldigverklaring van de gemeenteraadsverkiezingen en van de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in de Brusselse randgemeenten en in de gemeenten Voeren en Komen-Waasten », *TGEM*, 1994, blz. 267-275; W. Lambrechts, « Heeft procederen voor de Raad van State na de gemeenteraadsverkiezingen nog zin ? », *R.W.*, 1994-1995, blz. 154-156.

⁽⁷⁶⁾ Voyez M. van Damme et A. Wirtgen, « De vereenvoudigde procedures voor de afdeling administratie van de Raad van State », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen & Publiekrecht*, 2000, p. 80.

⁽⁷⁷⁾ Voyez J. Dujardin et J. Vande Lanotte, « Recente wijzigingen inzake de geldigverklaring van de gemeenteraadsverkiezingen en van de rechtstreekse verkiezing van de schepenen in de Brusselse randgemeenten en de gemeenten Voeren en Komen-Waasten », *TGEM*, 1994, pp. 267-275; W. Lambrechts, « Heeft procederen voor de Raad van State na gemeenteraadsverkiezingen nog zin ? », *Rechtskundig weekblad*, 1994-1995, pp. 154-156.

— Doen de organieke regels inzake geschillen over de gemeenteraadsverkiezingen bezwaren ontstaan ?

Over het algemeen worden twee problemen opgeworpen.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat de bestendige deputatie, aan de basis, een politiek orgaan is. In het kader van geschillen over de gemeenteraadsverkiezingen — wat een geschil is over politieke rechten — wordt zij, in het geval van klachten, opgetild tot het niveau van administratief rechtcollege ⁽⁷⁸⁾. Zelfs al handelt de bestendige deputatie volgens de vormen van een rechtsmacht — met inachtnaam van het principe van contradictoir vonnis — is dit niet de geschikteste oplossing. Kunnen we ons tevreden stellen met een systeem waarin de controle op de regelmatigheid van de verkiezingen, althans gedeeltelijk, wordt toevertrouwd aan een politiek lichaam dat bij de uitoefening van de controle niet voldoende blijkt geeft van haar onpartijdigheid en haar bevoegdheden ?

Ten tweede, « is het aanvaardbaar, in een Staat die gebaseerd is op de principes van de democratie en de pre-eminentie van het recht, dat de aanhangigmaking bij een verkiezingsrechter beperkt wordt tot de kring van burgers-kandidaten ? Zou de burger-kiezer niet ook de inbreuken op zijn stemrecht moeten kunnen aanklagen en zo een eigenlijk rechterlijk controlemechanisme in gang moeten kunnen zetten ? » ⁽⁷⁹⁾. In dat opzicht brengen we in herinnering dat vroeger de hoedanigheid van kiezer voldoende was om de geldigheid van de verkiezingen in twijfel te trekken ⁽⁸⁰⁾. Door deze situatie te wijzigen « dacht de wetgever de praktijk die erin bestond dat kandidaten zich achter hun kiezers verschuilden om klacht in te dienen, in de kiem te smoren. Maar volstond die bekommernis om zo een radicale hervorming te verantwoorden ? » ⁽⁸¹⁾.

b. Wat betreft de provincieraadsverkiezingen

We zeiden al dat het aan de provincieraad is om een uitspraak te doen over de geldigheid van de provincieraadsverkiezingen. Er kan echter bezwaar worden ingediend tegen de verkiezing van een kandidaat-lijsttrekker of van een andere kandidaat, in het geval artikelen 3, §§ 1 en 2, of 7 van de wet van 7 juli 1994 niet worden nageleefd betreffende de beperking en de controle van verkiezingsuitgaven in het kader van de provincieraadsverkiezingen, of in het geval van inbreuk op artikel 11,

⁽⁷⁸⁾ Volgens artikel 145 van de Grondwet, « de geschillen over politieke rechten vallen onder de bevoegdheden van de rechtbanken, behoudens de bij wet bepaalde uitzonderingen ».

⁽⁷⁹⁾ M. Verdussen, « Le Conseil d'État et le droit à des élections honnêtes », *Administration publique*, 1996, blz. 56.

⁽⁸⁰⁾ Zie J. Putzeys, *Commentaire de la loi électorale communale*, Heule, UGA, 1964, blz. 80.

⁽⁸¹⁾ M. Verdussen, « Le Conseil d'État et le droit à des élections honnêtes », *op. cit.*, blz. 56.

— Les règles organiques du contentieux des élections communales suscitent-elles des objections ?

Deux problèmes sont généralement soulevés.

En premier lieu, on relèvera que la députation permanente est, à la base, un organe politique. Dans le cadre du contentieux des élections communales — qui est un contentieux ayant pour objet des droits politiques —, elle se voit élevée, en cas de réclamation, au rang de juridiction administrative ⁽⁷⁸⁾. Même si la députation permanente agit selon des formes juridictionnelles — en respectant notamment le principe du contradictoire —, cette solution n'est pas la plus adéquate. Peut-on, aujourd'hui, se satisfaire d'un système où le contrôle de la régularité des élections est confié, en partie tout au moins, à un corps politique qui, dans l'exercice de ce contrôle, n'offre pas des apparences suffisantes quant à son impartialité et ses compétences ?

En second lieu, « dans un État fondé sur les principes de la démocratie et de la prééminence du droit, est-il acceptable que la saisine du juge de l'élection soit limitée au cercle des citoyens-candidats. Le citoyen-électeur ne devrait-il pas, lui aussi, pouvoir dénoncer les atteintes portées à son droit de vote et déclencher ainsi un mécanisme de contrôle proprement juridictionnel » ⁽⁷⁹⁾. À cet égard, l'on rappellera qu'antérieurement la qualité d'électeur suffisait pour pouvoir mettre en cause la validité des élections ⁽⁸⁰⁾. En modifiant cette situation, « le législateur a entendu juguler la pratique par laquelle des candidats se retranchaient derrière des électeurs pour introduire une réclamation. Ce souci justifiait-il pour autant une réforme aussi radicale ? » ⁽⁸¹⁾.

b. En ce qui concerne les élections provinciales

On l'a dit, c'est au conseil provincial qu'il revient de statuer sur la validité des élections provinciales. Cependant, une réclamation peut être introduite contre l'élection d'un candidat placé en tête de liste ou d'un autre candidat, en cas de violation des articles 3, §§ 1^{er} et 2, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées notamment pour les élections des conseils provinciaux ou en cas de violation de l'article 11, § 5, de la loi organique des élec-

⁽⁷⁸⁾ Selon l'article 145 de la Constitution, « les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi ».

⁽⁷⁹⁾ M. Verdussen, « Le Conseil d'État et le droit à des élections honnêtes », *Administration publique*, 1996, p. 56.

⁽⁸⁰⁾ Voyez J. Putzeys, *Commentaire de la loi électorale communale*, Heule, UGA, 1964, p. 80.

⁽⁸¹⁾ M. Verdussen, « Le Conseil d'État et le droit à des élections honnêtes », *op. cit.*, p. 56.

§ 5, van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen, op zijn beurt gewijzigd door de wet van 7 juli 1994. Deze klacht beoogt noodzakelijkerwijs de vervallenverklaring van het mandaat van provincieraadslid van de persoon tegen wie de klacht is gericht. De klacht moet binnen vijfenveertig dagen volgend op de datum van de verkiezingen worden gericht aan de controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven. Een verkozen kandidaat kan van zijn mandaat vervallen worden verklaard wanneer hij de bepalingen niet naleeft van de artikelen 3, § 2, of 7 van de wet van 7 juli 1994. Een verkozen kandidaat die aan het hoofd staat van een lijst voor de provincie kan door de controlecommissie van zijn mandaat vervallen worden verklaard wanneer hij de bepalingen niet naleeft van de artikelen 3, § 1, of 7 van de wet van 7 juli 1994. De andere kandidaten kunnen van hun mandaat vervallen worden verklaard in het geval van inbreuk op artikel 11, § 5, van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen. Hoe dan ook, de controlecommissie kan een kandidaat pas van zijn mandaat vervallen verklaren nadat er klacht werd ingediend. De beslissing van de controlecommissie kan het voorwerp vormen van beroep bij de afdeling administratie van de Raad van State, binnen 8 dagen na de kennisgeving van de personen aan wie de beslissing moet worden betekend. Een dergelijk beroep heeft geen opschortende werking voor de aanstelling van het betrokken provincieraadslid. Een provincieraadslid dat van zijn mandaat vervallen werd verklaard door een beslissing van de controlecommissie of van de Raad van State wordt in de provincieraad vervangen door de eerste vervanger op de lijst waarop hij werd verkozen. De bijzondere klachtenprocedure bij de controlecommissie is voorzien en wordt georganiseerd in de artikelen 37/1 tot 37/5 van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen, ingevoegd door de wet van 7 juli 1994 ⁽⁸²⁾.

— DE ANDERE CONTROLES

Na de effecten te hebben geschetst van bepaalde controleaspecten die aan de commissie voor de verkiezingsuitgaven toekomen ⁽⁸³⁾ (A) zullen we de rechterlijke controles onderzoeken (B).

A. De controle door de controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven

Bepaalde handelwijzen tijdens de verkiezingscampagnes kunnen leiden tot het volledig of gedeeltelijk verlies

⁽⁸²⁾ Zie ook het koninklijk besluit van 28 oktober 1994 tot vaststelling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in het geval van beroep voorzien in het artikel 37/4 van de organieke wet op de provincieraadsverkiezingen.

⁽⁸³⁾ Over de juridische aard van die commissie, zie I. Kovalovszky, « La compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques », *Administration publique*, 1997, blz. 139-149.

tions provinciales, lui-même modifié par la loi du 7 juillet 1994. Cette réclamation a nécessairement pour objet la privation du mandat de conseiller provincial de celui contre qui elle est dirigée. Elle est adressée à la commission de contrôle des dépenses électorales, dans les quarante-cinq jours de la date des élections. Un candidat élu peut être privé de son mandat par la commission de contrôle s'il ne respecte pas les dispositions des articles 3, § 2, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994. Un candidat élu en tête d'une liste provinciale peut être privé de son mandat par la commission de contrôle s'il ne respecte pas les dispositions des articles 3, § 1^{er}, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994. L'un ou l'autre peut être privé de son mandat en cas de violation de l'article 11, § 5, de la loi organique des élections provinciales. En toute hypothèse, la commission de contrôle ne peut priver un candidat élu de son mandat qu'à la suite d'une réclamation. La décision de la Commission de contrôle peut faire l'objet d'un recours auprès de la section d'administration du Conseil d'État, dans les huit jours de la notification aux personnes à qui la décision doit être notifiée. Un tel recours n'est pas suspensif de la mise en place du conseiller provincial concerné. Le conseiller provincial qui a été privé de son mandat par une décision de la commission de contrôle ou du Conseil d'État est remplacé au sein du conseil provincial par le premier suppléant de la liste sur laquelle il avait été élu. Ce mécanisme particulier de réclamation auprès de la commission de contrôle est prévu et organisé par les articles 37/1 à 37/5 de la loi organique des élections provinciales, insérés par la loi du 7 juillet 1994 ⁽⁸²⁾.

— LES AUTRES CONTRÔLES

Après avoir évoqué l'incidence de certains aspects du contrôle revenant à la Commission des dépenses électorales ⁽⁸³⁾ (A), l'on examinera les contrôles de nature juridictionnelle (B).

A. Le contrôle de la commission des dépenses électorales

Certains comportements adoptés lors des campagnes électorales peuvent entraîner la perte, totale ou partielle,

⁽⁸²⁾ Voyez également l'arrêté royal du 28 octobre 1994 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévu par l'article 37/4 de la loi organique des élections provinciales.

⁽⁸³⁾ Sur la nature juridique de cet organe, voyez I. Kovalovszky, « La compétence du Conseil d'État à l'égard des décisions de la commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques », *Administration publique*, 1997, pp. 139-149.

van de dotatie die de meest representatieve politieke partijen toekomt op basis van artikel 15 van de wet van 4 juli 1989 betreffende de controle op de verkiezingsuitgaven alsook op de financiering en op de open boekhouding van de politieke partijen.

Krachtens artikel 13 van de wet van 4 juli 1989, gewijzigd door de wetten van 18 juni 1993 en van 19 mei 1994 « in het geval van inbreuk op de verbodsbepalingen voorzien in artikel 5, § 1, 1^o, en in het geval het maximumbedrag, als bepaald in artikel 2, § 1, wordt overschreden, verliest de politieke partij in de daaropvolgende periode, die minimum één maand en maximum vier maanden kan duren, als bepaald door de controlecommissie, het recht op de dotatie als voorzien in artikel 15 ».

Dezelfde strafbepaling is voorzien in artikel 9 van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle op de verkiezingsuitgaven in het kader van de verkiezingen voor het Waals Parlement, het Vlaams Parlement en de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Die bepaling vinden we eveneens terug in artikel 9 van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle op de verkiezingsuitgaven in het kader van de verkiezingen van het Europees Parlement.

Krachtens artikel 11 van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle op de verkiezingsuitgaven in het kader van de verkiezingen van de provincieraadsleden en de gemeenteraadsleden en van de rechtstreekse verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, « wanneer de aangifte als voorzien in artikel 8 niet wordt ingediend, in het geval van inbreuk op de verbodsbepalingen voorzien in artikel 7 of in het geval het maximum toegelaten bedrag als bepaald in artikel 2 wordt overschreden en wanneer deze feiten kunnen worden toegeschreven aan een politieke partij, verliest de betrokken politieke partij, gedurende de daaropvolgende periode, die minimum één maand en maximum vier maanden kan duren, als bepaald door de controlecommissie, het recht op de dotatie als voorzien in artikel 15 van de wet van 4 juli 1989.

Het verlies van de dotatie is niet alleen het gevolg van het gebruik van verboden propagandamiddelen of van het overschrijden van de bij wet bepaalde maximum bedragen inzake verkiezingsuitgaven. Artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989, ingevoegd door de wet van 12 februari 1999, bepaalt dat wanneer een politieke partij, door zijn eigen toedoen of door toedoen van zijn componenten, verkozen mandatarissen, of zelfs — wat ons hier interesseert — lijsten of kandidaten — « duidelijk en door middel van verscheidene, met elkaar overeenstemmende tekenen, aantoon dat ze vijandig staat tegenover de rechten en vrijheden » die door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en aanvullende Protocolen worden gewaarborgd, de dotatie « als een tweetalige kamer van de Raad van State daar zo

de la dotation qui revient aux partis politiques les plus représentatifs, sur la base de l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques.

En vertu de l'article 13 de la loi du 4 juillet 1989, modifié par les lois du 18 juin 1993 et du 19 mai 1994, « en cas d'infraction aux interdictions prévues à l'article 5, § 1^{er}, 1^o, et en cas de dépassement du montant maximum, fixé à l'article 2, § 1^{er}, le parti politique concerné perd, pendant la période subséquente fixée par la commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois, le droit à la dotation prévue à l'article 15 ».

La même sanction est prévue par l'article 9 de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Parlement flamand et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

On la retrouve également à l'article 9 de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen.

En vertu de l'article 11 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseillers provinciaux et communaux et pour l'élection directe des conseils de l'aide sociale, « lorsque la déclaration prévue à l'article 8 n'est pas déposée, en cas d'infraction, aux interdictions prévues à l'article 7, ou en cas de dépassement du montant maximum autorisé fixé à l'article 2, et lorsque ces faits sont imputables au parti politique, le parti politique concerné perd, pendant la période subséquente fixée par la commission de contrôle et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois, le droit à la dotation prévue à l'article 15 de la loi du 4 juillet 1989.

La perte de la dotation ne résulte pas uniquement de l'utilisation de moyens prohibés de propagande électorale ou du dépassement des plafonds de dépenses électorales imposés par la loi. En effet, aux termes de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989, inséré par la loi du 12 février 1999, lorsqu'un parti politique, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses mandataires élus, voire — ce qui nous intéresse ici — de ses listes ou de ses candidats — « montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés », ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, la dotation « doit, si une chambre bilingue du Conseil d'État le décide, être supprimée

over beslist, binnen vijftien dagen door de controlecommissie moet worden geschrapt ten belope van het bedrag waartoe door de Raad van State werd beslist » ⁽⁸⁴⁾.

B. Rechterlijke controles

We beschouwen achtereenvolgens de controles die worden uitgeoefend door de strafrechter, de grondwettelijke rechter en de Europese rechter.

1. De repressieve controle door de strafrechter

De rol van de strafrechter is beperkt inzake geschillen over de verkiezingen. De kieswetgeving voorziet weliswaar dat bepaalde handelswijzen inbreuken zijn. De meest voorkomende is waarschijnlijk het zich onttrekken aan zijn stemplicht; we weten nochtans dat de parketten zo een zaak slechts zelden vervolgen. Andere beschuldigingen betreffen het verloop van de verkiezingsverrichtingen. Inderdaad, soms worden handelswijzen vastgesteld die bedoeld zijn om of als gevolg hebben dat het resultaat van de stemming wordt vervalst. Daarbij denken we in het bijzonder aan de fraude die wordt gepleegd bij de telling.

Kan een inbreuk op de kieswetgeving worden beschouwd als een politiek misdrijf, volgens artikel 150 van de Grondwet, en dus onder de bevoegdheid vallen van een jury (Hof van Assisen)? De inbreuken die onder de verkiezingswetgeving vallen kunnen moeilijk worden beschouwd als politieke inbreuken ⁽⁸⁵⁾. Het is daarentegen wel zo dat inbreuken die fraude veronderstellen waarbij de verkiezingsverrichtingen werden vervalst en die ertoe strekken om de waarheid van de stemming te veranderen van nature politieke inbreuken zijn aangezien ze mogelijk de samenstelling van de politieke instellingen kunnen vertekenen ⁽⁸⁶⁾. Zo heeft op 18 september 1995 het

dans les quinze jours par la commission de contrôle à concurrence du montant décidé par le Conseil d'État » ⁽⁸⁴⁾.

B. Les contrôles juridictionnels

On envisage successivement les contrôles exercés par le juge pénal, par le juge constitutionnel et par le juge européen.

1. Le contrôle répressif du juge pénal

Le juge pénal a un rôle limité dans les contentieux qui se développent à la suite des élections. Certes, la législation électorale érige certains comportements en infractions. La plus répandue est probablement celle qui consiste à se soustraire à son devoir électoral; on sait cependant que les parquets poursuivent rarement en la matière. D'autres incriminations concernent le déroulement des opérations électorales. En effet, des comportements sont parfois constatés qui ont pour but ou pour effet de fausser le résultat du scrutin. On pense, tout spécialement, aux fraudes qui sont commises lors du dépouillement.

Une infraction électorale peut-elle être considérée comme un délit politique, au sens de l'article 150 de la Constitution, et donc relever de la compétence du jury (Cour d'assises) ? Les infractions qui relèvent de la police électorale peuvent difficilement être tenues pour des infractions politiques ⁽⁸⁵⁾. En revanche, les infractions qui constituent une fraude faussant les opérations électorales et tendant à altérer la vérité du scrutin sont, par nature, des infractions politiques, puisqu'elles sont susceptibles de vicier la composition d'institutions politiques ⁽⁸⁶⁾. C'est ainsi que, le 18 septembre 1995, la Cour d'assises de Flandre orientale a rendu une sentence condamnant

⁽⁸⁴⁾ Over dit artikel, zie S. Depré, « Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, blz. 287-302; F. Tulkens, « Statut juridique et financier des partis politiques : vers la fin du non-droit ? », *Revue de droit de l'ULB*, 1997, inzonderheid blz. 18-23; E. Bribosia et M. Juramie, « Restrictions légales aux libertés et droits des partis liberticides », *Revue de droit des étrangers*, 1999, inzonderheid blz. 191-196; H. Dumont en F. Tulkens, « Les activités liberticides et le droit public belge », *op. cit.*, blz. 270-273 en blz. 292-297; J. Velaers, « Quelques réflexions sur la démocratie combative en droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, *op. cit.*, blz. 323 en volgende; M. Verdussen, « Le financement public d'un parti raciste est-il légitime dans un État démocratique ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, specifiek blz. 659-663; J. Velaers, « Antidemocratische partijen in het Belgisch publiekrecht » en H. Dumont en F. Tulkens, « Les partis antidémocratiques et le droit public belge », in *De gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard ? — Le nœud gordien des partis antidémocratiques. La loi, une épée à double tranchant*, Handelingen van het colloquium georganiseerd door de Vakgroep Staats- en Bestuursrecht Onderzoeksgroep Mensenrechten, Vrije Universiteit Brussel, op 11 mei 2000, te verschijnen.

⁽⁸⁵⁾ Zie opmerking Cassatie, 19 augustus 1870, *Pasicrisie*, 1871, I, blz. 114, concl. van adv. gen. Faider.

⁽⁸⁶⁾ Zie opmerking Cassatie, 21 april 1947, *Pasicrisie*, 1947, I, blz. 168, concl. van adv. gen. Hayoit de Termicourt.

⁽⁸⁴⁾ Sur cet article, voyez S. Depré, « Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, pp. 287-302; F. Tulkens, « Statut juridique et financier des partis politiques : vers la fin du non-droit ? », *Revue de droit de l'ULB*, 1997, spécialement pp. 18-23; E. Bribosia et M. Juramie, « Restrictions légales aux libertés et droits des partis liberticides », *Revue de droit des étrangers*, 1999, spécialement pp. 191-196; H. Dumont et F. Tulkens, « Les activités liberticides et le droit public belge », *op. cit.*, pp. 270-273 et pp. 292-297; J. Velaers, « Quelques réflexions sur la démocratie combative en droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, *op. cit.*, pp. 323 et suivantes; M. Verdussen, « Le financement public d'un parti raciste est-il légitime dans un État démocratique ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, spécialement pp. 659-663; J. Velaers, « Antidemocratische partijen in het Belgisch publiekrecht » et H. Dumont et F. Tulkens, « Les partis antidémocratiques et le droit public belge », in *De gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard ? — Le nœud gordien des partis antidémocratiques. La loi, une épée à double tranchant*, Actes du colloque organisé par Vakgroep Staats- en Bestuursrecht Onderzoeksgroep Mensenrechten, Vrije Universiteit Brussel, le 11 mai 2000, à paraître.

⁽⁸⁵⁾ Voyez notamment Cassation, 19 août 1870, *Pasicrisie*, 1871, I, p. 114, concl. pr. av. gén. Faider.

⁽⁸⁶⁾ Voyez notamment Cassation, 21 avril 1947, *Pasicrisie*, 1947, I, p. 168, concl. pr. av. gén. Hayoit de Termicourt.

Hof van Assisen van Oost-Vlaanderen een uitspraak gedaan waarbij een getuige werd veroordeeld voor verkiezingsfraude bij de gemeenteraadsverkiezingen van Aalst; hij had de stembiljetten vervalst om een welbepaalde kandidaat vooruit te helpen.

2. De incidentele controle van de grondwettelijke rechter

We hebben al gezien dat in België, in tegenstelling tot bepaalde van onze burens, het grondwettelijk hof met geen enkele opdracht inzake geschillen over de verkiezingen werd belast. Betekent dat dat het optreden van het Arbitragehof volkomen uitgesloten is ?

Weliswaar niet, maar het optreden van het hof is gericht en hoe dan ook incidenteel. Wat wil dat zeggen ?

Het gebeurt regelmatig dat een rechter wordt geconfronteerd met twijfels over de grondwettelijkheid van een wetgevende norm — wet, decreet of ordonnantie — die toepasbaar is op het geschil waarvoor bij hem een verzoek werd ingediend. In voorkomend geval beschikt hij over het volgende alternatief.

Ofwel hebben zijn twijfels betrekking op een bepaling van de Grondwet waarop het Arbitragehof geen controle kan uitoefenen. In dat geval heeft de rechter geen andere mogelijkheid dan de bepaling in kwestie toe te passen, en dit hoewel hij denkt dat die grondwettelijk verdacht is (want hij slaagt er niet in er een interpretatie van te geven die haar verenigbaar maakt met de Grondwet). De wetbepalingen genieten op die manier een soort van grondwettelijke straffeloosheid of, om precies te zijn, een vermoeden van grondwettelijkheid.

Ofwel hebben zijn twijfels betrekking op een bepaling van de Grondwet waarvan het aan het Arbitragehof toekomt om ervoor te zorgen dat die wordt nageleefd (of op een regel of een beginsel die met een dergelijke bepaling worden gecombineerd), in welk geval de rechter er aan gehouden is om het probleem voor te leggen aan het Arbitragehof in de vorm van een prejudiciële vraag ⁽⁸⁷⁾. We herinneren eraan, mocht dat nog nodig zijn, dat het Arbitragehof enkel controle uitoefent op bepaalde grondwettelijke referentienormen : het gaat enerzijds om de regels die door de Grondwet worden vastgesteld, of krachtens de Grondwet, om de respectieve bevoegdheden van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten te bepalen; en anderzijds gaat het om het grondwettelijke principe van gelijkheid en niet-discriminatie (artikelen 10 en 11) en om de regels met betrekking tot de garanties inzake onderwijs (artikel 24). Het hof heeft zijn controlefunctie echter uitgebreid omdat het van oordeel was dat een discriminerende aanslag op een fundamen-

⁽⁸⁷⁾ Over dat mechanisme van aanhangigmaking bij het Arbitragehof, zie C. Horevoets en P. Boucquoy, *Les questions préjudicielles à la Cour d'Arbitrage — Aspects théoriques et pratiques*, Brussel, Bruylant, 2001.

un témoin pour fraude électorale lors des élections communales d'Alost; il avait falsifié des bulletins de vote afin de favoriser un candidat déterminé.

2. Le contrôle incident du juge constitutionnel

On l'a vu, en Belgique, à la différence de certains de nos voisins, la juridiction constitutionnelle n'a été investie d'aucune mission de contentieux électoral. Cela signifie-t-il que l'intervention de la Cour d'arbitrage est totalement exclue ?

Certes non, mais son intervention sera ponctuelle et, en toute hypothèse, incidente. Qu'est-ce à dire ?

Régulièrement, il se produit qu'un juge est confronté à un doute sur la constitutionnalité d'une norme législative — loi, décret ou ordonnance — applicable au litige dont il est saisi. Le cas échéant, il est placé devant l'alternative suivante.

Soit le doute se rapporte à une disposition de la Constitution à l'égard de laquelle la Cour d'arbitrage ne peut exercer aucun contrôle. Dans ce cas, le juge n'a d'autre possibilité que d'appliquer la règle en question, et ce, bien qu'il la tienne pour constitutionnellement suspecte (car il ne parvient pas à lui procurer une interprétation qui la rende compatible avec la Constitution). La règle législative jouit ainsi d'une sorte d'impunité constitutionnelle ou, plus exactement, d'une présomption de constitutionnalité.

Soit le doute se rapporte à une disposition de la Constitution dont il revient à la Cour d'arbitrage d'assurer le respect (ou à une règle ou un principe qui se combine avec une telle disposition), auquel cas le juge est tenu de soumettre le problème à la juridiction constitutionnelle, sous la forme d'une question posée à titre préjudiciel ⁽⁸⁷⁾. L'on rappellera, pour autant que de besoin, que la Cour d'arbitrage n'exerce son contrôle qu'à l'égard de certaines normes constitutionnelles de référence : il s'agit, d'une part, des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions; il s'agit, d'autre part, du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11) et des règles relatives aux garanties en matière d'enseignement (article 24). La Cour a toutefois élargi son contrôle, en considérant qu'une atteinte discriminatoire à un droit fondamental est constitutive d'une violation des articles 10 et 11, que ce droit soit reconnu par la Constitu-

⁽⁸⁷⁾ Sur ce mécanisme de saisine de la Cour d'arbitrage, voyez C. Horevoets et P. Boucquoy, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage — Aspects théoriques et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

teel recht een inbreuk inhoudt op de artikelen 10 en 11, of dat recht nu erkend word door de Grondwet of door een internationale overeenkomst die rechtstreeks toepasbaar is in de Belgische rechtsorde, zoals bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

In beide hypothesen kan de rechter nooit zelf de ongrondwettelijkheid van de wetbepaling vaststellen aangezien België resoluut heeft afgezien van een diffuse controle op zijn Amerikaans (*judicial review*).

Indien, in antwoord op de vraag, het Arbitragehof meent dat de bepaling die in twijfel wordt getrokken inderdaad ongrondwettelijk is moet de rechter die het hof daarover heeft geraadpleegd daar de gevolgen uit trekken en weigeren om de ongeldige bepaling toe te passen op het geschil waarvoor bij hem een verzoek werd ingediend.

Krachtens artikel 142 van de Grondwet zijn deze principes van toepassing op elke « rechtsmacht » ongeacht zijn positie in de rechterlijke piramide, ongeacht de orde waaronder hij valt (rechterlijke of administratieve), ongeacht de aard van zijn bevoegdheden (burgerlijk, strafrechtelijk, handel, sociaal, enz.), en ten slotte, ongeacht de aard van zijn optreden (ten gronde, met spoed, voorlopig, enz.). Bijgevolg kan het gebeuren dat deze principes worden toegepast op elke rechterlijke instantie die op de één of andere manier controle uitoefent op de verkiezingen.

Een bijzondere regel betreft heel in het bijzonder de Raad van State. Krachtens artikel 26, § 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, kan de Raad van State, wanneer bij hem — in het electorale of een ander contentieux — een verzoek wordt ingediend door één van de partijen om het Hof een prejudiciële vraag te stellen, hij zich daaraan niet onttrekken behalve wanneer hij vaststelt dat het beroep « onontvankelijk is wegens procedure-gronden op basis van bepalingen die niet het voorwerp uitmaken van het verzoek om een prejudiciële vraag ».

Zo vroeg de Raad van State, in een arrest van 17 januari 1995 ⁽⁸⁸⁾, aan het Arbitragehof of artikel 30, derde lid, van de gemeentekieswet een inbreuk is op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet « voorzover het artikel voorziet dat het stembiljet op het stembiljet naast de naam van alleenstaande kandidaten niet kleiner mag zijn ». Het Arbitragehof heeft door middel van een arrest onmiddellijk negatief geantwoord op de gestelde vraag ⁽⁸⁹⁾.

Het is daarentegen wel zo dat de Raad van State het verzoek van de eisende partij herhaaldelijk onontvankelijk verklaarde om op die manier af te zien van een formalistische interpretatie van artikel 26, § 2 van de bijzondere

tion ou par une convention internationale directement applicable dans l'ordre juridique belge, telle la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans les deux cas de figure, le juge ne peut jamais constater lui-même l'inconstitutionnalité de la norme législative, la Belgique s'étant résolument départie du contrôle diffus à l'américaine (*judicial review*).

Si, répondant à la question, la Cour d'arbitrage estime que la norme mise en cause est effectivement inconstitutionnelle, le juge qui l'a interrogée devra en tirer les conséquences, en refusant d'appliquer la norme invalidée au litige dont il est saisi.

En vertu de l'article 142 de la Constitution, ces principes s'appliquent à « toute juridiction », quelle que soit sa position dans la pyramide juridictionnelle, quel soit l'ordre auquel elle se rattache (judiciaire ou administratif), quelle que soit la nature de ses attributions (civile, pénale, commerciale, sociale, etc.), quel que soit, enfin, le caractère de son intervention (au fond, en urgence et au provisoire, etc.). Par conséquent, ces principes peuvent trouver à s'appliquer à toute autorité juridictionnelle exerçant, d'une manière ou d'une autre, un contrôle électoral.

Une règle particulière concerne tout particulièrement le Conseil d'État. En vertu de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, lorsque le Conseil d'État — statuant en matière électorale ou en tout autre domaine — est saisi par une des parties d'une demande visant à adresser à la Cour une question préjudicielle, il ne peut s'y soustraire, sauf à constater que le recours « est irrecevable pour des motifs de procédure tirés de normes ne faisant pas elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle ».

C'est ainsi que, par un arrêt du 17 janvier 1995 ⁽⁸⁸⁾, le Conseil d'État a interrogé la Cour d'arbitrage sur la question de savoir si l'article 30, alinéa 3, de la loi électorale communale viole les articles 10 et 11 de la Constitution, « en tant qu'il prévoit que sur le bulletin de vote, il ne se trouve pas de case de vote de dimensions moindres à côté du nom de candidats isolés ». Le 21 mars 1995, la Cour d'arbitrage, par un arrêt de réponse immédiate, a répondu négativement à la question posée ⁽⁸⁹⁾.

En revanche, à plusieurs reprises, le Conseil d'État a opposé une fin de non-recevoir à la demande du requérant, voulant ainsi se départir d'une interprétation formaliste de l'article 26, § 2, de la loi spéciale sur la Cour

⁽⁸⁸⁾ Raad van State, arrest *Moris*, n° 51.148, van 17 januari 1995.

⁽⁸⁹⁾ Arbitragehof, arrest n° 28/95, van 21 maart 1995.

⁽⁸⁸⁾ Conseil d'État, arrêt *Moris*, n° 51.148, du 17 janvier 1995.

⁽⁸⁹⁾ Cour d'Arbitrage, arrêt n° 28/95, du 21 mars 1995.

wet op het Arbitragehof. In zijn arrest van 22 maart 1995 ⁽⁹⁰⁾ meende hij dat het middel op basis waarvan de eisende partij om een prejudiciële aanhangigmaking verzocht bij het Arbitragehof, zelfs al was het gegrond, niet tot een ongeldigverklaring, zelfs geen gedeeltelijke, van de verkiezingen kon leiden; de eisende partij betwistte, met het oog op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de bestendige deputatie bij de uitoefening van haar opdracht als administratief rechtscollege om een uitspraak te doen over de regelmatigheid van de gemeenteraadsverkiezingen.

3. De subsidiaire controle van de Europese rechter

Krachtens artikel 34 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, kan bij het Europees Hof « een verzoek worden ingediend door natuurlijke personen, niet gouvernementele organisaties of groepen van privé-personen die zich het slachtoffer voelen van een inbreuk op de rechten, zoals die worden erkend in het Verdrag of de aanvullende Protocollen, door de Verdragsluitende partijen ». Voorafgaand moet de eisende partij, volgens artikel 35-1, alle rechtswegen waarover hij in het kader van zijn interne rechtsorde beschikt, hebben uitgeput.

De inbreuk kan toe te schrijven zijn aan een overheid die de controle heeft uitgeoefend op een verkiezing. Die inbreuk moet ofwel gebaseerd zijn op een algemeen fundamenteel recht — zoals bijvoorbeeld het recht op vrijheid van meningsuiting ⁽⁹¹⁾ — ofwel op een fundamenteel recht dat specifiek betrekking heeft op de verkiezingen.

Artikel 3 van aanvullend Protocol n° 1 van het Verdrag huldigt het recht op vrije verkiezingen : « De Verdragsluitende partijen verbinden zich ertoe om op redelijke tijdstippen vrije verkiezingen te organiseren bij geheime stemming in omstandigheden die de vrijheid van meningsuiting garanderen met betrekking tot de keuze van het wetgevend lichaam » ⁽⁹²⁾. Het Hof heeft zich minstens vier keer uitgesproken over de inbreuk op artikel 3 door een ondertekenende Staat ⁽⁹³⁾. Deze bepaling is niet van toepassing op de lokale verkiezingen.

⁽⁹⁰⁾ Raad van State, arrest *verkiezingen Charleroi*, n° 52.427, van 22 maart 1995.

⁽⁹¹⁾ Zie bijvoorbeeld arrest *Lopes Gomes da Silva versus Portugal*, van 20 september 2000.

⁽⁹²⁾ Zie M. Kaiser, « Le droit à des élections libres ... L'application timide d'une disposition ambitieuse », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire — Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Brussel, Bruylant, 2000, blz. 435-465.

⁽⁹³⁾ Arrest *Mathieu-Morin en Clerfayt versus België*, van 2 maart 1987; arrest *Gitonas e.a. versus Griekenland*, van 1 juli 1997; arrest *Ahmed e.a. versus Verenigd Koninkrijk*, van 2 september 1998; arrest *Matthews versus Verenigd Koninkrijk*, van 18 februari 1999.

d'arbitrage. Dans un arrêt du 22 mars 1995 ⁽⁹⁰⁾, il a estimé que le moyen par lequel le requérant sollicitait la saisine préjudicielle de la Cour d'arbitrage, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à l'annulation, même partielle, des élections; en l'espèce, le requérant contestait, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, l'indépendance et l'impartialité de la députation permanente dans l'exercice de la mission juridictionnelle de statuer sur la régularité des élections communales.

3. Le contrôle subsidiaire du juge européen

En vertu de l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne « peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles ». Préalablement, il convient, selon l'article 35-1 que le requérant ait épuisé les voies de recours dont il dispose dans son ordre juridique interne.

Cette violation peut être imputable à une autorité ayant exercé un contrôle électoral. Elle sera fondée soit sur un droit fondamental général — comme le droit à la liberté d'expression ⁽⁹¹⁾ —, soit sur un droit fondamental spécifique aux élections.

En effet, l'article 3 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention consacre le droit à des élections libres, en ces termes : « Les hautes parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » ⁽⁹²⁾. À quatre reprises au moins, la Cour s'est prononcée sur la question de la violation de l'article 3 par un État signataire ⁽⁹³⁾. Cela étant, cette disposition ne s'applique pas aux élections locales.

⁽⁹⁰⁾ Conseil d'État, arrêt *élections Charleroi*, n° 52.427, du 22 mars 1995.

⁽⁹¹⁾ Voyez par exemple l'arrêt *Lopes Gomes da Silva contre Portugal*, du 20 septembre 2000.

⁽⁹²⁾ Voyez M. Kaiser, « Le droit à des élections libres ... L'application timide d'une disposition ambitieuse », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire — Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 435-465.

⁽⁹³⁾ Arrêt *Mathieu-Morin et Clerfayt contre Belgique*, du 2 mars 1987; arrêt *Gitonas e.a. contre Grèce*, du 1^{er} juillet 1997; arrêt *Ahmed e.a. contre Royaume-Uni*, du 2 septembre 1998; arrêt *Matthews contre Royaume-Uni*, du 18 février 1999.

— CONCLUSIES

Dankzij het onderzoek van de regels inzake controle op de verkiezingen heeft het wetenschappelijk comité de vinger kunnen leggen op een aantal problemen en een aantal punten van kritiek kunnen aantonen. De belangrijkste daarvan worden hieronder weergegeven.

— De hoofdbureaus zijn niet bevoegd om na te gaan of aan alle verkiesbaarheidsvoorwaarden is voldaan. Bovendien kan tegen de beslissingen van diezelfde bureaus die geen betrekking hebben op de al dan niet verkiesbaarheid van de kandidaten geen beroep worden aangekend bij het hof van beroep, hoewel dergelijke beslissingen een doorslaggevende invloed kunnen hebben op het verloop van de verkiezingen.

— Het voorlopige en dringende optreden van de rechter in kort geding beantwoordt onmiskenbaar aan een behoefte. Niettemin leidt zulks tot grote rechtsonzekerheid.

— De parlementaire procedure van onderzoek van de geloofsbrieven staat meer dan ooit aan felle kritiek bloot. In sommige kritieken wordt het beginsel zelf van een parlementaire controle op de helling gezet, die zou moeten worden vervangen door een rechterlijke controle, bijvoorbeeld door het Arbitragehof.

— Om vergelijkbare redenen doet de bevoegdheid van de bestendige deputatie van de provincieraad — van een politiek orgaan dus — om geschillen in verband met de gemeenteraadsverkiezingen te beslechten een probleem rijzen.

— Nog steeds in verband met de gemeenteraadsverkiezingen hebben alleen de kandidaten de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen, met uitsluiting van de kiezers die geen kandidaat zijn. Is een dergelijke beperking opportuun? Die vraag verdient aan de orde te worden gebracht in het raam van een reflectie over de politieke vernieuwing.

— De juridische aard van de controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven blijft onzeker. Het optreden van een parlementair orgaan blijft ook hier in elk geval betwistbaar.

— CONCLUSIONS

L'examen des règles relatives au contrôle des élections a permis au comité scientifique de relever l'existence de certains problèmes et de quelques critiques. Les plus importants sont repris, en substance, ci-dessous.

— Les bureaux principaux n'ont pas compétence pour vérifier la réunion de toutes les conditions d'éligibilité. De surcroît, les décisions prises par ces mêmes bureaux principaux qui sont étrangères à l'éligibilité ou l'inéligibilité des candidats ne peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel, alors même qu'elles peuvent avoir une influence prépondérante sur le déroulement des élections.

— L'intervention provisoire et urgente du juge des référés répond assurément à un besoin. Elle n'en est pas moins génératrice d'une grande insécurité juridique.

— La procédure parlementaire de vérification des pouvoirs fait, aujourd'hui plus que jamais, l'objet de vives critiques. Certaines d'entre elles remettent en cause le principe même d'un contrôle parlementaire, auquel devrait être substitué un contrôle juridictionnel, par exemple par la Cour d'arbitrage.

— Pour des raisons comparables, la compétence de la députation permanente du conseil provincial — donc d'un organe politique — dans le contentieux des élections communales pose problème.

— Toujours en ce qui concerne les élections communales, la possibilité d'introduire une réclamation est réservée aux seuls candidats, à l'exclusion des électeurs non-candidats. Une telle restriction est-elle opportune? La question mérite d'être posée dans le cadre d'une réflexion sur le renouveau politique.

— La nature juridique de la Commission de contrôle des dépenses électorales reste incertaine. En toute hypothèse, l'intervention d'un organe parlementaire apparaît, ici encore, contestable.

HOOFDSTUK II

Bijzonderheden van de kiesstelsels op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten

I. — DE JURIDISCHE GRONDSLAG VAN HET KIESEL STELSEL IN DE DEELGEBIEDEN

1. Het stelsel voor de verkiezing van de leden van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement ⁽¹⁾

Het merendeel van de leden van het Vlaams Parlement en alle leden van het Waals Parlement worden door middel van rechtstreekse verkiezingen aangewezen. In het kader van de vertegenwoordigende democratie, meer in het bijzonder tegen de achtergrond van de mogelijke wijzigingen van het verkiezingsstelsel, rijst op de eerste plaats de vraag naar de rechtsgrondslag van het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van die deelstatelijke wetgevende vergaderingen.

Dit probleem rijst niet bij de verkiezing van de « Vlaamse Gewestraad », de Franse Gemeenschapsraad en de Franse Gemeenschapscommissie; hun leden worden krachtens de toepasselijke regelgeving immers niet rechtstreeks verkozen.

Een « Vlaamse Gewestraad » bestaat als afzonderlijk orgaan zelfs niet; overeenkomstig artikel 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen ⁽²⁾ treedt de « Raad van de Vlaamse Gemeenschap » — weliswaar in een licht aangepaste samenstelling, dit wil zeggen zonder de zes eerst gekozen leden van de Nederlandse taalgroep in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement — ook op als decreetgevende vergadering van het Vlaams Gewest ⁽³⁾.

Het Parlement van de Franse Gemeenschap wordt dan weer samengesteld uit enerzijds de rechtstreeks verkozen leden van het Waals Parlement en anderzijds negentien verkozen leden uit de Franstalige taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (artikel 24, § 3, 1^e lid, BWHI).

Ten slotte moet melding worden gemaakt van de vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie; dit orgaan treedt bij toepassing van artikel 138 van de Grondwet op als decreetgever, ingeval de uitoefening van ge-

⁽¹⁾ In de hiernavolgende tekst wordt de — althans in Vlaanderen — courante terminologie, dus niet noodzakelijk de terminologie uit de regelgeving gehanteerd.

⁽²⁾ Hierna aangehaald als BWHI.

⁽³⁾ Al naargelang de aangelegenheid die in het decreet wordt behandeld, vermeldt artikel 1 van dat decreet uitdrukkelijk of het een gemeenschaps- dan wel een gewestaangelegenheid betreft.

CHAPITRE II

Les particularités des systèmes électoraux au niveau des communautés et des régions

I. — LE FONDEMENT JURIDIQUE DU SYSTÈME ÉLECTORAL DANS LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

1. Le système d'élection des membres du Parle- ment flamand et du Parlement wallon ⁽¹⁾

La plupart des membres du Parlement flamand et tous les membres du Parlement régional wallon sont désignés par la voie d'élections directes. Dans le cadre de la démocratie représentative et, plus particulièrement, dans la perspective des modifications éventuelles du système électoral, se pose tout d'abord la question du fondement juridique du système électoral pour l'élection des membres desdites assemblées législatives des entités fédérées.

Ce problème ne se pose pas en ce qui concerne l'élection du « Conseil régional flamand » ni du Conseil de la Communauté française ni de la Commission communautaire française; en effet, selon la réglementation en vigueur, leurs membres ne sont pas élus directement.

Il n'existe d'ailleurs même pas de Conseil régional flamand qui soit un organe indépendant; aux termes de l'article 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽²⁾, le « Conseil de la Communauté flamande » — dans une composition certes quelque peu adaptée, à savoir sans les six premiers membres élus du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale — fonctionne aussi comme assemblée décrétole de la Région flamande ⁽³⁾.

Le Parlement de la Communauté française est composé quant à lui, d'une part, des membres élus directs du Parlement wallon et, d'autre part, de 19 membres élus par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 24, § 3, alinéa 1^{er}, LSRI).

Enfin, il convient de mentionner l'assemblée de la Commission communautaire française; cet organe agit en tant que pouvoir décrétole en application de l'article 138 de la Constitution, dans les cas où l'exercice des com-

⁽¹⁾ Dans le présent document, l'on a utilisé la terminologie employée par les institutions elles-mêmes, qui n'est pas nécessairement la terminologie utilisée par les textes constitutionnels et légaux.

⁽²⁾ Désignée ci-après par l'abréviation LSRI.

⁽³⁾ Selon la matière qui y est traitée, l'article 1^{er} du décret indique expressément s'il s'agit d'une matière communautaire ou régionale.

meenschapsbevoegdheden door de Raad van de Franse Gemeenschapsraad gelijktijdig aan het Waals Parlement (voor het Franse taalgebied) en de Franse Gemeenschapscommissie (voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad) wordt overgedragen. De leden van die commissie worden echter niet rechtstreeks verkozen; de vergadering, zoals trouwens ook de vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie die evenwel nooit als decreetgever kan optreden, wordt gevormd door de rechtstreeks verkozen leden van de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (artikel 60, lid 3, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen ⁽⁴⁾).

Te herhalen valt dat ook voor het Vlaams Parlement niet alle leden rechtstreeks in die hoedanigheid worden verkozen; dit deelparlement telt naast 118 rechtstreeks verkozen leden ook zes eerstverkozen leden van de Nederlandse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, die van *rechtswege* lid worden van het Vlaams Parlement (artikel 24, § 1, 1^e lid, BWHI); voor de aanwijzing van die zes leden geldt derhalve niet het kiesstelsel van het Vlaams Parlement, maar wel dat van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

De constitutionele rechtsgrond van het kiesstelsel van de leden van het Waals Parlement en de rechtstreeks verkozen leden van het Vlaams Parlement is terug te vinden in de artikelen 115 tot en met 118 van de Grondwet. In die artikelen heeft de Grondwetgever het uitwerken van het kiesstelsel van beide deelparlementen echter in hoofdzaak toegewezen aan de bijzondere wetgever.

De Grondwet bevat enkel het beginsel van de *vijfjaarlijkse verkiezing* van de deelstatelijke parlementen ⁽⁵⁾ en bepaalt verder, hetzij dat de leden van de gemeenschapsraden rechtstreeks tot lid van de betrokken raad of tot lid van een gewestraad gekozen moeten zijn, hetzij dat de leden van de gewestraden rechtstreeks gekozen moeten zijn tot lid van de betrokken raad of tot lid van een gemeenschapsraad.

Bij toepassing van de grondwettelijke bepalingen, rekening houdend met de draagwijdte van beide hierboven vermelde artikelen, moet de bijzondere wetgever de regels inzake verkiezing van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement in beginsel zelf uitwerken (artikel 118, § 1, van de Grondwet).

⁽⁴⁾ Hierna bijzondere Brusselwet.

⁽⁵⁾ Artikel 117, 2^e lid, van de Grondwet bepaalt tevens dat de verkiezingen voor de raden plaats vinden op dezelfde dag welke samenvalt met die van de verkiezingen voor het Europees Parlement; de bijzondere wetgever kan evenwel ook van deze bepaling afwijken.

⁽⁶⁾ Voor de leden van de gewestraden.

⁽⁷⁾ Voor de leden van de gemeenschapsraden.

pétences communautaires par le Conseil de la Communauté française est transféré simultanément au Parlement wallon (pour la région de langue française) et à la Commission communautaire française (pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale). Les membres de cette commission ne sont néanmoins pas élus directement; l'assemblée est composée des membres élus directement du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 60, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises ⁽⁴⁾), tout comme l'assemblée de la Commission communautaire flamande, qui ne peut toutefois jamais fonctionner en tant que pouvoir décentralisé.

Il convient de rappeler que les membres du Parlement flamand ne sont pas non plus tous élus directement en cette qualité. Ce Parlement fédéré compte dans ses rangs, outre les 118 membres élus directement, les 6 premiers membres élus du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui deviennent membres *de plein droit* du Parlement flamand (article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, LSRI). Ces 6 membres sont désignés en application non pas du système électoral pour l'élection au Parlement flamand, mais du système électoral pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le fondement constitutionnel du système électoral pour l'élection des membres du Parlement wallon et des membres à élire au suffrage universel direct du Parlement flamand réside dans les articles 115 à 118 de la Constitution. Dans ces articles, le constituant a néanmoins confié principalement au législateur spécial le soin d'élaborer le système électoral pour l'élection aux deux parlements fédérés.

Seul le principe des *élections quinquennales* (article 117 de la Constitution) ⁽⁵⁾ et la condition selon laquelle les membres doivent avoir été élus directement en qualité de membre de l'assemblée concernée ou, selon le cas, d'un conseil de communauté ⁽⁶⁾ ou de région ⁽⁷⁾ (article 116 de la Constitution) sont consacrés par la Constitution.

En vertu des dispositions de la Constitution, le législateur spécial doit, compte tenu de la portée des deux articles précités, établir en principe lui-même les règles pour l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon (article 118, § 1^{er}, de la Constitution).

⁽⁴⁾ Appelée ci-après loi spéciale sur Bruxelles.

⁽⁵⁾ L'article 117, alinéa 2, de la Constitution dispose aussi que les élections pour les conseils ont lieu le même jour que les élections pour le Parlement européen; le législateur spécial peut toutefois également déroger à cette disposition.

⁽⁶⁾ Pour les membres des conseils de région.

⁽⁷⁾ Pour les membres des conseils de communauté.

Die verplichting geldt echter uitsluitend voor de grondregels van het kiesstelsel. De Raad van State acht het zelfs « *een misbruik van de bijzondere meerderheidsvereiste* » om alle bepalingen over die verkiezingen in een bijzondere wet op te nemen; dit geldt met name voor de louter technische regelingen zonder enige institutionele inhoud, zoals de indeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het stempapier, de inrichting van de kishokjes, enz. Volgens de Raad van State kunnen (moeten) die loutere uitvoerings- en detailmaatregelen bij « *gewone meerderheidswet* » — die regel blijft — worden ingevoerd en in beide federale assemblees worden aangenomen ⁽⁸⁾.

Overeenkomstig artikel 118, § 2, van de Grondwet kan de bijzondere wetgever de aangelegenheden aanwijzen betreffende de verkiezing, samenstelling en werking van het Vlaams Parlement en van het Waals Parlement ⁽⁹⁾ die beide vergaderingen zelf kunnen regelen. De decreten die in dit kader worden uitgevaardigd, moeten wel door een bijzondere meerderheid worden goedgekeurd (*id est* een 2/3-meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen op voorwaarde dat een gewone meerderheid van de leden van de betrokken raad aanwezig is).

De bijzondere wetgever heeft het Vlaams Parlement en het Waals Parlement in dit kader bepaalde regels inzake de verkiezing van hun leden doen vaststellen; zo zijn het Vlaams Parlement en het Waals Parlement bevoegd om bij bijzonder decreet :

1° de grenzen van de kieskringen te bepalen (artikel 26, §§ 1 en 2, BWHI);

2° de hoofdplaatsen en de gewestelijke centrale bureaus vast te stellen (artikel 26 *quater* en 29 *undecies*, 2° lid, BWHI);

3° het voor een akte van voordracht vereiste aantal handtekeningen te bepalen (artikel 28 *bis*, § 1, 2° lid, BWHI);

4° te bepalen hoeveel stemmen een lijstengroep minimaal moet verkrijgen om in aanmerking te komen voor de zetelverdeling (artikel 29 *sexies*, § 2, BWHI).

De belangrijkste aspecten van het kiesstelsel van de voormelde deelparlementen, heeft de bijzondere wetgever zich echter voorbehouden. Zodoende :

— bepaalt artikel 25, BWHI de voorwaarden om het actief kiesrecht voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement te kunnen uitoefenen;

⁽⁸⁾ Parl. Stuk, Senaat, 1988-1989, n° 514/1.

⁽⁹⁾ Volledigheidshalve is op te merken dat de constitutieve autonomie ook aan de Franse Gemeenschapsraad toekomt; in het kader van de hier behandelde thematiek, met name de rechtstreekse verkiezing van het deelparlement, speelt die constitutieve autonomie voor die assemblee echter niet en wordt ze dus evenmin vermeld.

Cette obligation ne vaut toutefois que pour les règles de base du système électoral. Le Conseil d'État considère même comme « *un abus de l'exigence de la majorité spéciale* » le fait d'inscrire dans une loi spéciale toutes les dispositions relatives à ces élections; cela vaut notamment pour les dispositions purement techniques dépourvues de tout contenu institutionnel, comme la répartition des électeurs en cantons et en sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isolements, etc. Selon le Conseil d'État, ces simples mesures d'exécution et ces mesures de détail doivent être prises au moyen d'une « *loi votée à la majorité simple* » — ce qui reste la règle —, et être adoptées par les deux chambres fédérales.

Aux termes de l'article 118, § 2, de la Constitution, le législateur spécial peut désigner les matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Parlement wallonne ⁽⁹⁾ et du Parlement flamand, qui sont réglés ces conseils. Toutefois, les décrets qui sont adoptés dans ce cadre doivent être approuvés à une majorité spéciale (à savoir une majorité des deux tiers des suffrages valablement émis à condition qu'une majorité ordinaire de membres du conseil en question soit présente).

Le législateur spécial a chargé le Parlement flamand et le Parlement wallon de fixer, dans ce cadre, certaines règles relatives à l'élection de leurs membres; c'est ainsi que le Parlement flamand et le Parlement wallon ont compétence pour déterminer, par décret spécial :

1° les circonscriptions électorales qui peuvent éventuellement être fusionnées en une seule (article 26, §§ 1^{er}, 2 et 3, LSRI);

2° les chefs-lieux des circonscriptions électorales et les bureaux principaux (articles 26 *quater* et 29 *undecies*, alinéa 2, LSRI);

3° le nombre minimum de signatures requises pour un acte de présentation (article 28 *bis*, § 1^{er}, alinéa 2, LSRI);

4° la quotité minimale de voix requise pour qu'un groupe de liste puisse participer à l'appareillement (article 29 *sexies*, § 2, LSRI).

Toutefois, le législateur spécial s'est réservé le droit de régler les aspects principaux du système électoral pour l'élection des Parlements fédérés précités. C'est ainsi :

— que l'article 25 LSRI fixe les conditions d'électorat pour le Parlement flamand et le Parlement wallon;

⁽⁸⁾ Doc. parl., Sénat, 1988-1989, n° 514/1.

⁽⁹⁾ Dans un souci d'exhaustivité, il faut faire remarquer que l'autonomie constitutive revient également au Parlement de la Communauté française. Dans le cadre du sujet examiné ici, à savoir l'élection directe des parlements fédérés, l'autonomie constitutive de cette assemblée ne joue toutefois aucun rôle : c'est la raison pour la quelle elle n'est pas mentionnée.

- stelt artikel 26 van het BWHI het beginsel voorop van verkiezing volgens ten minste 1 kieskring, die het grondgebied van een gewest niet mag overschrijden;
- legt artikel 26*bis* van het BWHI het beginsel van de verplichte en geheime stemming vast;
- omvat artikel 28*quater* van het BWHI het systeem van de lijstverbinding;

- huldigen de artikelen 29 tot en met 29*septies* van het BWHI het systeem van de evenredige vertegenwoordiging bij de verdeling van de zetels over de lijsten;
- omvatten artikelen 29*octies* en volgende van de het BWHI de procedure tot aanwijzing van de gekozenen, waarbij rekening moet worden gehouden met de invloed van de lijststem.

De overige, meer gedetailleerde, maatregelen inzake de verkiezingen zijn — overeenkomstig het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State — opgenomen in de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur; die wet regelt onder meer :

- de vaststelling van de kiezerslijsten;
- de opmaak van de kandidatenlijsten en stembiljetten;
- de inrichting van de stemlokalen en het verloop van de stemming;
- de stemopneming en telling van de stemmen;
- de sancties op de niet-naleving van de opkomstplicht.

Voor wat de geautomatiseerde stemming betreft, is ook te wijzen op de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.

Ten slotte is het ook nog belangrijk te wijzen op de voorschriften inzake het beperken van het aantal mannen en vrouwen op de lijsten, die niet in de bijzondere wet zijn vervat, maar wel in de gewone wet van 16 juli 1993 (cf. artikel 14*bis*).

2. Het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement

Evenals voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement wordt het vastleggen van (de grondregels van) het kiesstelsel van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement in de artikelen 115 tot en met 118 van de Grondwet doorgeschoven naar de bijzondere wetgever; de Grondwet beperkt zich hier opnieuw tot het beginsel van de vijfjaarlijkse verkiezing en het vereiste dat de leden rechtstreeks als lid van die gewestraad of als lid van een gemeenschapsraad verkozen moeten zijn.

In tegenstelling tot regels betreffende de verkiezing van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement, staat de grondwetgever de bijzondere wetgever echter niet toe

- que l'article 26 LSRI établit le principe selon lequel aucune circonscription électorale, ne peut dépasser les limites du territoire d'une région;

- que l'article 26*bis* LSRI fixe le principe du vote obligatoire et secret;

- que l'article 28*quater* LSRI fixe le système d'apparement des listes, le Parlement flamand et le Parlement wallon pouvant cependant le quorum requis pour participer à l'apparement (article 29*sexies*, § 2);

- que l'article 29 à 29*septies* LSRI établissent le système de la représentation proportionnelle pour ce qui est de la répartition des sièges entre les listes;

- que les articles 29*octies* et suivants LSRI contiennent la procédure de désignation des élus, dans le cadre de laquelle il faut tenir compte de l'influence du vote en tête de liste.

Les autres mesures, plus détaillées, relatives aux élections ont été inscrites — conformément à l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État — dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui règle notamment :

- l'établissement des listes d'électeurs;
- l'établissement des listes de candidats et des bulletins de vote;
- l'aménagement des locaux de vote et le déroulement du vote;
- le dépouillement et le comptage des votes;
- les sanctions en cas de non-respect de l'obligation de participer aux élections.

En ce qui concerne le vote automatisé, il y a lieu aussi d'attirer l'attention sur la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

Enfin, il importe d'attirer l'attention sur les règles en matière de limitation du nombre d'hommes et de femmes sur les listes, qui figurent non pas dans la loi spéciale, mais bien dans la loi ordinaire du 16 juillet 1993 (cf. article 14*bis*).

2. Le système électoral pour l'élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Comme c'est le cas pour le Parlement flamand et le Parlement wallon, les articles 115 à 118 inclus de la Constitution confient au législateur spécial la fixation des principes du système électoral pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. La Constitution se limite également en l'espèce au principe selon lequel les élections ont lieu tous les cinq ans et à définir la condition selon laquelle les membres doivent être élus directement en qualité de membres d'un conseil de région ou d'un conseil de communauté.

Contrairement à ce qui a été prévu pour l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon, la Constitution ne permet pas d'accorder l'autonomie constitutive

constitutieve autonomie toe te kennen aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Algemeen gesteld, kan men zeggen dat de machtiging aan de bijzondere wetgever tot toekenning van constitutieve autonomie zich niet uitstrekt tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement moeten de regels betreffende het kiesstelsel derhalve steeds in federale (bijzondere) wetten terug te vinden zijn. De belangrijkste aspecten van het kiesstelsel van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement heeft de bijzondere wetgever geregeld in de bijzondere Brusselwet. Aldus :

- bepaalt artikel 13 van de bijzondere Brusselwet de voorwaarden om het actief kiesrecht voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement te kunnen uitoefenen;

- stelt artikel 14 van de bijzondere Brusselwet het beginsel voorop van verkiezing door een kiescollege, samengesteld uit alle kiezers van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

- heeft artikel 17 van de bijzondere Brusselwet betrekking op het beginsel van de eentalige lijsten;

- legt artikel 21 van de bijzondere Brusselwet het verplicht en geheim karakter van de stemming vast;

- bevat artikel 17 het beginsel van het toebehoren tot een taalgroep, die in een verklaring van bewilling is vervat en die voor elke volgende verkiezing blijft gelden;

- stelt artikel 20 van de bijzondere Brusselwet het systeem van de evenredige vertegenwoordiging vast bij de verdeling van de zetels over de lijsten; dit wordt evenwel gemoduleerd ingevolge het systeem van de poolvorming (artikel 20, § 2, 1^e en 2^e lid, van de bijzondere Brusselwet). Alvorens de zetels te verdelen over de lijsten in functie van de stemcijfers, worden die zetels omgeslagen over het totaal van de lijsten van elke taalgroep; op die wijze kan worden vermeden dat de stemmen op de kleinere — vooral Nederlandstalige — lijsten verloren gaan voor die taalgroep;

- bepaalt artikel 20, § 2, *in fine*, van de bijzondere Brusselwet dat de gekozen leden worden aangewezen overeenkomstig de procedure geldend voor de aanwijzing van de federale parlementsleden (artikelen 172 en 173 van het Kieswetboek ⁽¹⁰⁾), die de lijststem laat spelen.

De overige, meer gedetailleerde, maatregelen inzake de verkiezingen werden eveneens opgenomen in een gewone wet, meer bepaald de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt verkozen. Die wet regelt onder meer :

- de vaststelling van de kiezerslijsten;

⁽¹⁰⁾ Kieswetboek van 12 augustus 1928.

en matière d'élections au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. D'ailleurs, de manière générale, l'autonomie constitutive ne s'applique pas à la Région de Bruxelles-Capitale.

Les règles relatives au système électoral pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale doivent dès lors toujours être inscrites dans des lois fédérales (spéciales). Les principaux aspects du système électoral de la Région de Bruxelles-Capitale ont été réglés par le législateur spécial dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. C'est ainsi :

- que l'article 13 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises fixe les conditions d'électorat pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- que l'article 14 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises consacre le principe de l'élection par un collège électoral composé de l'ensemble des électeurs des communes de la Région de Bruxelles-Capitale;

- que l'article 17 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises concerne le principe des listes unilingues;

- que l'article 21 de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises prévoit le caractère obligatoire et secret du vote;

- que les articles 17 à 20 inclus de la loi relative aux institutions bruxelloises consacrent le système de la représentation proportionnelle pour ce qui est de la répartition des sièges entre les listes. Le système est toutefois modulé par le système de *pool* (article 20, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de la loi relative aux institutions bruxelloises). Avant d'être répartis entre les listes en fonction des résultats électoraux, ces sièges sont répartis entre l'ensemble des listes de chaque groupe linguistique, ce qui permet d'éviter que des voix en faveur de petites listes — surtout néerlandophones — soient perdues pour ce groupe linguistique;

- que l'article 20, § 2, *in fine*, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises dispose que les membres élus sont désignés conformément à la procédure applicable pour ce qui est de la désignation des parlementaires fédéraux (articles 172 et 173 du Code électoral ⁽¹⁰⁾), qui fait jouer le vote en tête de liste.

Les autres mesures, plus détaillées, relatives aux élections ont également été inscrites dans une loi ordinaire, à savoir la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette loi règle notamment :

- l'établissement des listes d'électeurs;

⁽¹⁰⁾ Code électoral du 12 août 1928.

- de opmaak van de kandidatenlijsten en stembiljetten;
- de inrichting van de stemlokalen en het verloop van de stemming;
- de stemopneming en telling van de stemmen;
- de sanctie bij het niet nakomen van de verplichting tot stemmen.

De voorschriften inzake de beperking van het aantal mannen en vrouwen op de lijsten zijn evenmin in de bijzondere Brusselwet vervat, maar vormen het voorwerp van artikel 11*bis* van de gewone wet van 12 januari 1989.

Aangaande de geautomatiseerde stemming gelden ook voor de verkiezingen de bepalingen van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.

3. Het kiesstelsel voor de verkiezing van de leden van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap

Voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap omvatten de artikelen 115 tot en met 118 van de Grondwet evenzeer een verregaande delegatie. Eens te meer beperkt de Grondwet zich tot het vaststellen van het beginsel van de vijfjaarlijkse verkiezing en het vereiste dat de leden rechtstreeks als lid van die gemeenschapsraad of als lid van een gewestraad verkozen moeten zijn.

In tegenstelling echter tot de regelgeving inzake de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vereist de Grondwet voor het vastleggen van de (grond)regels van het kiesstelsel hier geen tussenkomst van de bijzondere wetgever; een gewone wet volstaat derhalve voor de vaststelling van alle verkiezingsregels voor dit deelparlement.

De (gewone) wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, bepaalt bijgevolg :

- de voorwaarden om het actief kiesrecht voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap te kunnen uitoefenen (artikel 3);
- het beginsel van de enige kieskring voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, bestaande uit de gemeenten van het Duitstalige taalgebied (artikel 11);
- het systeem van de evenredige vertegenwoordiging bij de verdeling van de zetels over de lijsten (artikel 44);
- de procedure tot aanwijzing van de gekozenen, waarbij rekening te houden is met de lijststem (artikel 45);
- het verplicht karakter van de stemming (artikel 49);
- een aantal andere, meer gedetailleerde, maatregelen inzake de verkiezingen, zoals de vaststelling van de kiezerslijsten, de opmaak van de stembiljetten, de inrichting van de stemlokalen en het verloop van de stem-

- l'établissement des listes de candidats et des bulletins de vote;
- l'aménagement des locaux de vote et le déroulement du vote;
- le dépouillement et le comptage des votes;
- la sanction de l'obligation de vote.

Les règles relatives à la limitation du nombre d'hommes et de femmes sur les listes n'ont pas non plus été inscrites dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises et font l'objet de l'article 11*bis* de la loi ordinaire du 12 janvier 1989.

En ce qui concerne le vote automatisé, les dispositions de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé sont également applicables dans le cadre de ces élections.

3. Le système électoral pour l'élection des membres du Conseil de la Communauté germanophone

Pour l'élection des membres du Conseil de la Communauté germanophone, les articles 115 à 118 de la Constitution prévoient également une importante délégation. Une fois encore, la Constitution se borne à énoncer le principe selon lequel l'élection a lieu tous les cinq ans et la condition selon laquelle les membres du Conseil de la Communauté germanophone doivent avoir été élus directement en cette qualité ou en qualité de membre d'un conseil de région.

Toutefois, contrairement à la réglementation relative aux élections pour le Parlement flamand, le Parlement wallon et le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, la Constitution n'exige aucune intervention du législateur spécial en l'espèce, pour ce qui est de la fixation des règles de base du système électoral. Une loi ordinaire suffit par conséquent pour fixer le système électoral pour l'élection de ce Conseil.

La loi (ordinaire) du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone arrête par conséquent :

- les conditions pour pouvoir exercer le droit de vote pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone (article 3);
- le principe de la circonscription électorale unique pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, composée des communes de la région de langue allemande (article 11);
- le système de la représentation proportionnelle pour la répartition des sièges entre les listes (article 44);
- la procédure de désignation des élus, en tenant compte des votes de liste (article 45);
- le caractère obligatoire du vote (article 49);
- une série d'autres mesures, plus détaillées, relatives aux élections, telles que l'établissement des listes des électeurs, la confection des bulletins de vote, l'aménagement des installations électorales et le déroulement

ming en de stemopneming en de telling van de stemmen;

— de beperking van het aantal mannen en vrouwen op de lijsten (artikel 22 *bis*).

Voor wat de geautomatiseerde stemming betreft, is nogmaals te wijzen op de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.

4. Besluit

Uit het voorgaande blijkt dat de regelgeving betreffende het kiesstelsel van de deelstatelijke assemblees, het voorwerp vormt van bepalingen in de Grondwet, in bijzondere wetten, in gewone wetten en — in de toekomst misschien ook ⁽¹¹⁾ — van bijzondere decreten.

De *Grondwet* bevat enkel het beginsel van de vijfjaarlijkse verkiezing van de deelstatelijke parlementen en bepaalt verder, hetzij dat de leden van de gemeenschapsraden rechtstreeks tot lid van de betrokken raad of tot lid van een gewestraad gekozen moeten zijn, hetzij dat de leden van de gewestraden rechtstreeks gekozen moeten zijn tot lid van de betrokken raad of tot lid van een gemeenschapsraad.

De essentiële kenmerken van de deelstatelijke kiesstelsels — zoals bijvoorbeeld de stemplicht, het evenredigheidsstelsel en het actief en passief kiesrecht — liggen voor het merendeel vevat in *bijzondere wetten* (de BWHI voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement, en de bijzondere Brusselwet voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement). Enkel voor de Duitstalige Gemeenschap zijn die kenmerken geregeld in een gewone wet van 6 juli 1990.

De in de Grondwet en bijzondere wetten vastgelegde grondbeginselen werden vervolgens nader uitgewerkt in een aantal *gewone wetten*. Die kieswetgeving behelst onder meer de vaststelling van de kiezerslijsten, de opmaak van de kandidatenlijsten (inclusief de beperking van het aantal leden van hetzelfde geslacht op de kandidatenlijsten), de inrichting van de stemlokalen en het verloop van de stemming, de stemopneming en telling van de stemmen.

Ten slotte is aan te stippen dat voor een aantal aspecten van hun kiesstelsel het Vlaams Parlement en het

du vote ainsi que le dépouillement du scrutin et le recensement des votes;

— la limitation du nombre d'hommes et de femmes sur les listes (article 22 *bis*).

Pour ce qui est du vote automatisé, il est renvoyé à la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

4. Conclusion

Il ressort de ce qui précède que la réglementation relative au système électoral pour l'élection des assemblées des entités fédérées fait l'objet de dispositions de la Constitution et des lois spéciales — et fera peut-être un jour l'objet ⁽¹¹⁾ — de décrets spéciaux.

La *Constitution* se borne à énoncer le principe selon lequel l'élection pour les Parlements fédérés a lieu tous les cinq ans et dispose en outre, d'une part, que les membres des conseils de communauté doivent avoir été élus directement en qualité de membre du conseil concerné ou en qualité membre d'un conseil de région et, d'autre part, que les membres des conseils de région doivent avoir été élus directement en qualité de membre du conseil concerné ou en qualité de membre d'un conseil de communauté.

Les caractéristiques essentielles des systèmes électoraux des entités fédérées — telles que l'obligation du vote, le régime de proportionnalité et le droit de vote et l'éligibilité — figurent en grande partie dans des *lois spéciales* (la LSRI pour le Parlement flamand et le Parlement wallon et la loi spéciale sur Bruxelles pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale). Il n'y a que pour la Communauté germanophone que ces modalités sont réglées par une loi ordinaire, en l'occurrence celle du 6 juillet 1990.

Les principes de base consacrés par la Constitution et par les lois spéciales ont été développés plus avant par la suite dans plusieurs *lois ordinaires*. La législation électorale couvre notamment l'établissement des listes des électeurs, l'élaboration de listes de candidats (y compris le nombre de candidats d'un même sexe sur ces listes), l'aménagement des installations électorales et le déroulement du vote, le dépouillement du scrutin et le recensement des votes ainsi que la sanction de l'obligation de vote.

Enfin, il convient de noter que pour plusieurs aspects de leur système électoral, le Parlement flamand et le

⁽¹¹⁾ Er werd tot op heden nog geen gebruikgemaakt van de constitutieve autonomie waarover bepaalde deelstaten inzake de verkiezing van hun assemblees beschikken. Volledigheidshalve valt wel op te merken dat bepaalde bijzondere decreten aangaande de samenstelling en werking van die deelparlementen wel reeds werden uitgevaardigd.

⁽¹¹⁾ À ce jour, il n'a jamais été fait usage de l'autonomie constitutive dont disposent certaines entités fédérées en matière d'élection de leurs assemblées respectives. Pour être tout à fait complet, il convient néanmoins de faire remarquer que certains décrets spéciaux relatifs à la composition et au fonctionnement de ces Parlements fédérés ont quant à eux d'ores et déjà été pris.

Waals Parlement over een *constitutieve autonomie* beschikken en zij, voor wat betreft de verkiezing van hun respectieve assemblees, in van de bijzondere wet afwijkende regelingen kunnen voorzien.

Die autonomie geldt met name bij het bepalen van de grenzen van de kieskringen (artikel 26, §§ 1 en 2, BWHI) en het vastleggen van de hoofdplaatsen en de gewestelijke centrale bureaus (cf. de artikelen 26*quater* en 29*undecies*, 2^e lid, BWHI); evenzeer kunnen zij het voor een akte van voordracht vereiste aantal handtekeningen vaststellen (artikel 28*bis*, § 1, 2^e lid, BWHI) en het vereiste stemmenaantal bepalen om in aanmerking te komen voor de zetelverdeling (artikel 29*sexies*, § 2, BWHI). Het uitoefenen van die constitutieve autonomie veronderstelt wel een decreet dat met een bijzondere 2/3-meerderheid moet worden aangenomen.

II. — BETREFFENDE DE MOGELIJKHEID WIJZIGINGEN AAN TE BRENGEN AAN DE DEELSTATELIJKE KIESSTELSELS

In het licht van de hierboven gesitueerde bevoegdheidsproblematiek, rijst vervolgens de rechtsvraag welke (grond)wetgevende interventies zich, desgevallend, opdringen om — in de context van de vertegenwoordigende democratie — de stelsels voor de verkiezingen van de deelstatelijke assemblees te wijzigen. Hieronder wordt dit rechtsvraagstuk — weliswaar verkennend — voor een aantal mogelijke aanpassingen onderzocht.

1. De afschaffing van de opkomstplicht

Zowel op federaal, deelstatelijk, als lokaal niveau vormt de opkomstplicht momenteel nog steeds een essentieel aspect van de Belgische kieswetgeving. Enkel in het kader van de zogenaamde gemeentelijke of provinciale volksraadpleging — die echter bezwaarlijk met een verkiezing van een beraadslagende vergadering valt gelijk te stellen — is van het beginsel van de verplichte deelneming afgestapt.

Voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement stelt artikel 26*bis* BWHI het beginsel van de verplichte stemming, *id est* opkomst, voorop, waarbij de bestraffing — *id est* de incriminatie en de voorziene straffen — op het miskennen van die verplichting is terug te vinden in artikel 27, § 1 van de gewone wet van 16 juli 1993 ⁽¹²⁾.

Het afschaffen van de opkomstplicht voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement veronderstelt derhalve

⁽¹²⁾ Dit artikel verklaart per analogie de straffen van de artikelen 207 tot en met 210 van het Algemeen Kieswetboek toepasselijk op de miskenning van de stemplicht bij de deelstaatverkiezingen.

Parlement wallon jouissent d'une *autonomie constitutive* et qu'ils peuvent prévoir, pour l'élection de leurs assemblees respectives, des règles dérogatoires à la loi spéciale.

Cette autonomie peut notamment être invoquée pour la détermination du nombre et des limites des circonscriptions (article 26, §§ 1^{er} et 2, LSRI) et la détermination des chefs-lieux et des bureaux centraux régionaux (voir les articles 26*quater* et 29*undecies*, alinéa 2, LSRI); de même, on peut user de cette compétence pour déterminer le nombre de signatures requis pour la présentation de candidats (article 28*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, LSRI) et le quorum de voix requis pour participer à l'apparement (article 29*sexies*, § 2, LSRI). L'exercice de cette autonomie constitutive nécessite toutefois l'adoption d'un décret à une majorité spéciale des deux tiers.

II. — EN CE QUI CONCERNE LA FACULTÉ D'APPORTER DES MODIFICATIONS AU SYSTÈME ÉLECTORAL DES ENTITÉS FÉDÉRÉES

Dans le prolongement de l'examen du problème de compétence ci-dessus, l'on peut se demander quelles sont, en droit, les interventions législatives (ou constitutantes) nécessaires le cas échéant pour modifier, dans le contexte de la démocratie représentative, les systèmes électoraux gouvernant l'élection des assemblees fédérées. Cette question est examinée ci-dessous, à titre exploratoire, à propos de quelques pistes de modification possibles.

1. La suppression de l'obligation de vote

À l'heure actuelle, l'obligation de vote est un aspect essentiel de la législation électorale belge, tant au niveau fédéral qu'aux niveaux fédéré et local. Le principe de l'obligation de vote n'a jusqu'à présent été abandonné qu'en ce qui concerne la consultation populaire communale ou provinciale, que l'on ne peut assimiler à un scrutin en vue de l'élection d'une assemblee délibérante.

Pour le Parlement flamand et le Parlement wallon, l'article 26*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles pose le principe de l'obligation de vote. La sanction du non-respect de celle-ci — à savoir l'incrimination et les peines prévues — est régie par l'article 27, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 ⁽¹²⁾.

La suppression de l'obligation de vote pour l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon suppose

⁽¹²⁾ Cet article déclare par analogie les peines des articles 207 à 210 du Codé électoral général applicables à l'inobservation du vote obligatoire aux élections pour les entités fédérées.

een tussenkomst van de bijzondere en de gewone wetgever; hierbij moet, enerzijds, het beginsel van de verplichte stemming in artikel 26*bis* BWHI worden geschrapt en, anderzijds, moeten de sancties die de gewone wet van 16 juli 1993 oplegt, worden opgeheven.

Als alternatief zou ervoor kunnen worden geopteerd de sanctie op de miskennen van de opkomstplicht af te schaffen (artikel 27 van de wet van 16 juli 1993), maar het beginsel zelf ervan wel te behouden (artikel 26*bis* BWHI). Die handelwijze kan een interventie van de bijzondere wetgever vermijden maar holt in de praktijk de opkomstplicht zo goed als uit; niet-deelneming aan verkiezingen voor een deelstatelijke assemblee zou als het ware — onvoorwaardelijk — worden gedoogd. In beginsel zou hiertoe zelfs geen aanpassing van de gewone wet van 16 juli 1993 zijn vereist, daar met een afschaffing van de sancties die het Algemeen Kieswetboek stelt op de miskennen van de stemplicht een gelijkaardig resultaat kan worden bereikt; de strafbaarstelling van de opkomstplicht in de gewone wet van 16 juli 1993 geschiedt immers via verwijzing naar de artikelen 207 tot en met 210 van dat Kieswetboek. Te benadrukken valt echter dat vanuit louter wetgevingstechnisch oogpunt en dit met het oog op een doorzichtige en begrijpelijke regelgeving, de voormelde « alternatieven » volgens ons echter moeten worden vermeden.

Voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement stelt artikel 21 van de bijzondere Brusselwet het beginsel van de verplichte stemming voorop. De eigenlijke straffen op het miskennen van die verplichting zijn — ook hier onder verwijzing naar de hierboven aangehaalde artikelen uit het Algemeen Kieswetboek — terug te vinden in artikel 21, § 1, van de gewone wet van 12 januari 1989.

De afschaffing van de opkomstplicht voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement veronderstelt derhalve evenzeer een tussenkomst van zowel de bijzondere (artikel 21 van de bijzondere Brusselwet) als de gewone wetgever (artikel 21, § 1, van de wet van 12 januari 1989). Daarnaast kunnen bij wijze van alternatief ook hier — naar analogie — de hoger geschetste handelwijzen in overweging worden genomen, met dien verstande dat onze bemerkingen terzake volledig blijven gelden.

Wat de opkomst voor de verkiezingen van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap ten slotte betreft, is de verplichte stemming in artikel 4 van de wet van 6 juli 1990 vervat; artikel 49, § 1, van dezelfde wet verklaart op de miskennen van die verplichting dezelfde sancties van het Algemeen Kieswetboek toepasselijk.

Een afschaffing van de opkomstplicht bij deze verkiezingen veronderstelt echter enkel de tussenkomst van de gewone wetgever, die kan zowel het beginsel van de verplichte stemming als de straffen bij niet-deelneming opheffen.

donc une intervention du législateur spécial et du législateur ordinaire; à cet égard, il y a lieu d'abroger le principe de l'obligation du vote inscrite à l'article 26*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles et les sanctions prévues par la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

Une autre solution pourrait consister à supprimer la sanction du non-respect de l'obligation de vote (article 27 de la loi du 16 juillet 1993), tout en maintenant le principe proprement dit (article 26*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles). En agissant de la sorte, on pourrait éviter une intervention du législateur spécial, mais, dans la pratique, on viderait également pour ainsi dire de sa substance l'obligation de vote; la non-participation à l'élection d'une assemblée d'une entité fédérée serait en quelque sorte — inconditionnellement — *tolérée*. En principe, cela ne nécessiterait même pas une adaptation de la loi ordinaire du 16 juillet 1993, puisque la suppression des sanctions que le Code électoral général inflige en cas d'inobservation de l'obligation de vote permet d'obtenir un résultat similaire. En effet, l'incrimination, par la loi ordinaire du 16 juillet 1996, de l'inobservation de l'obligation de vote se fait par référence aux articles 207 à 210 du Code électoral. Nous tenons toutefois à souligner qu'à notre avis, il y a lieu, dans une optique purement législative et pour rendre la réglementation plus transparente et compréhensible, d'éviter les « variantes » susvisées.

Pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 21 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises pose le principe de l'obligation de vote. Ici aussi, pour les peines proprement dites qui sanctionnent l'inobservation de cette obligation, référence est faite aux articles susmentionnés du Code électoral général par l'article 21, § 1^{er}, de la loi ordinaire du 12 janvier 1989.

La suppression de l'obligation de vote pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale suppose donc également une intervention du législateur spécial (article 21 de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises) et du législateur ordinaire (article 21, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 1989). Les procédures esquissées ci-dessus peuvent également être prises en considération à titre de variantes — par analogie — étant entendu que nos remarques en la matière restent parfaitement valables.

Enfin, en ce qui concerne les élections du Conseil de la Communauté germanophone, l'obligation de vote est prévue à l'article 4 de la loi du 6 juillet 1990. L'article 49, § 1^{er}, de la même loi prévoit les mêmes sanctions du Code électoral général en cas d'inobservation de cette obligation.

La suppression de l'obligation de vote pour ces élections ne suppose toutefois que l'intervention du législateur ordinaire : celui-ci peut abroger tant le principe de l'obligation de vote que les peines à infliger en cas de non-participation.

2. Het inruilen van het stelsel van evenredigheid voor een meerderheidsstelsel en het invoeren van een kiesdrempel

Voor de verkiezing van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement schuift artikel 29, § 1, BWHI uitdrukkelijk het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging naar voor. In het veeleer hypothetische geval dat er binnen een kieskring slechts een kandidaat te verkiezen is, wordt de kandidaat met de meeste stemmen verkozen verklaard (artikel 29, § 2, BWHI).

De artikelen 29*ter* tot en met 29*septies* BWHI bepalen de wijze waarop de zetels, volgens het evenredigheidsbeginsel, over de verschillende kandidatenlijsten worden verdeeld ⁽¹³⁾. Bij die verdeling verzet de BWHI zich tegen het instellen van een kiesdrempel.

Volgens de toepasselijke kieswetgeving moet een kiesdeler worden bepaald en moet vervolgens iedere lijst, ongeacht het percentage van het totale aantal stemmen dat die lijst heeft behaald, een aantal zetels toegekend krijgen dat gelijk is aan het aantal keren dat haar stemcijfer de kiesdeler bevat (artikel 29*ter*, lid 2, BWHI). De invoering van een kiesdrempel veronderstelt derhalve de tussenkomst van de bijzondere wetgever. Daarnaast zullen trouwens eveneens aan de gewone wet van 16 juli 1993 aan aantal aanpassingen moeten worden doorgevoerd; met name de erin vervatte uitvoeringsbepalingen (bijvoorbeeld met betrekking tot de lijstverbinding) zullen aan de nieuwe kiesdrempel moeten worden aangepast.

Voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement vormen het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en de onmogelijkheid een kiesdrempel toe te passen niet als dusdanig het voorwerp van uitdrukkelijke bepalingen in de bijzondere Brusselwet. Die bijzondere wet stelt enkel voorop dat — voorafgaand aan de verdeling van de zetels over de verschillende lijsten — de zetels eerst moeten worden omgeslagen over de groep van kandidatenlijsten van de Nederlandse taalgroep en de groep van kandidatenlijsten van de Franse taalgroep (poolingsysteem).

Met betrekking tot de nadere verdeling van de zetels (binnen elke lijstengroep) over de lijsten verwijst de bijzondere Brusselwet naar de verdelingswijze van het Algemeen Kieswetboek (artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek). Die artikelen stellen op hun beurt het beginsel van de evenredige verdeling voorop en lijken het hanteren van een kiesdrempel uit te sluiten.

⁽¹³⁾ Terzake is een onderscheid te maken al naargelang al dan niet van het systeem van lijstenverbinding of apparentering wordt gebruikgemaakt.

2. La substitution d'un système majoritaire au système de l'élection à la proportionnelle ou l'introduction d'un seuil électoral

L'article 29, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prescrit explicitement le système de la représentation proportionnelle pour ce qui est de l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon. Dans le cas plutôt hypothétique où il n'y aurait qu'un seul candidat à élire dans une circonscription électorale donnée, ce serait le candidat qui a obtenu le plus de voix qui serait proclamé élu (article 29, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

Les articles 29*ter* à 29*septies* de la loi spéciale de réformes institutionnelles fixent le mode de répartition des sièges, suivant le principe de la proportionnalité, entre les diverses listes de candidats ⁽¹³⁾. Pour cette répartition, ladite loi spéciale s'oppose à l'introduction d'un seuil électoral.

En vertu de la législation électorale applicable, il y a lieu de fixer un diviseur électoral et d'attribuer ensuite à chaque liste, quel que soit le pourcentage auquel correspond l'ensemble des voix recueillies par cette liste, autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le diviseur électoral (article 29*ter*, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles). L'introduction d'un seuil électoral suppose donc une intervention du législateur spécial. Il faudra d'ailleurs aussi apporter une série d'adaptations à la loi ordinaire du 16 juillet 1993; les modalités d'application qu'elle prévoit (par exemple en ce qui concerne le groupement de listes) devront être adaptées en fonction du nouveau seuil électoral.

Pour ce qui est de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le principe de la représentation proportionnelle et l'impossibilité d'appliquer un seuil électoral ne sont pas mentionnés explicitement en tant que tels dans aucune disposition de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. Cette loi spéciale dispose simplement que, préalablement à leur répartition entre les diverses listes, les sièges doivent être répartis entre l'ensemble des listes, l'ensemble des listes de candidats du groupe linguistique français et de candidats du groupe linguistique néerlandais (système de formation de *pools*).

En ce qui concerne la répartition des sièges (au sein de chaque groupe de listes) qui doit avoir lieu ensuite entre les listes, la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises renvoie au mode de répartition prévu par le Code électoral général (articles 167 et 168 du Code électoral). Ces articles posent à leur tour le principe de la répartition proportionnelle et ils excluent le recours à un seuil électoral.

⁽¹³⁾ Il faut ici faire une distinction selon que l'on a eu recours ou non au système du groupement de listes ou d'apparement.

Ook voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement veronderstelt de invoering van een meerderheidsstelsel of een kiesdrempel derhalve een aanpassing van de bijzondere wet. Desgevallend zou dergelijke aanpassing alsnog kunnen worden vermeden, door de bepalingen inzake het evenredigheidsstelsel van de artikelen 167 en 168 van het Kieswetboek te wijzigen ⁽¹⁴⁾, wat dan uiteraard ook voor de samenstelling van de federale assemblees zal gelden ⁽¹⁵⁾.

Het zijn immers die artikelen die — via verwijzing — de evenredigheid vaststellen bij de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Artikel 44 van de wet van 6 juli 1990 huldigt het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, zonder kiesdrempel, voor de verkiezingen van en zetelverdeling in de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Een gewone wet zal derhalve volstaan om — indien hiertoe wordt besloten — dit stelsel aan te passen in de zin van een meerderheidsstelsel en/of het inbouwen van een kiesdrempel.

3. Het milderen of afschaffen van de lijststem

Het zogenaamde systeem « van de lijststem » bij het aanwijzen van de leden van het Vlaams Parlement en van het Waals Parlement wordt uitgewerkt in de artikelen 29octies BWHI (voor de effectieve kandidaten) en 29novies BWHI (voor de kandidaat-opvolgers). Eens te meer vereist een wijziging van dit aspect van de verkiezingen, in de zin van het milderen of *tout court* het afschaffen van het systeem van de lijststem, voor het Vlaams en het Waals Parlement een wijziging van de BWHI.

Voor de verkiezing van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verwijst artikel 20, § 2, derde lid, van de bijzondere Brusselwet naar de artikelen 172 en 173 van de Algemene Kieswet; die artikelen regelen de aanwijzing van de verkozenen (artikel 172) en kandidaat-opvolgers (artikel 173) overeenkomstig het systeem van de lijststem.

Het milderen of afschaffen van de lijststem bij de verkiezing van de leden van die parlementaire assemblee veronderstelt een aanpassing van het voormelde artikel

⁽¹⁴⁾ Voor de voorwaarden waaronder deze bepalingen kunnen worden aangepast naar een meerderheidsstelsel of een kiesdrempel, kan worden verwezen naar het eerste deel van deze studie.

⁽¹⁵⁾ Het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging is voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat evenwel grondwettelijk vastgesteld, zodat die wijziging een voorafgaande grondwetsherziening veronderstelt; de betrokken grondwetsbepalingen zijn echter niet in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 4 mei 1999 opgenomen en kunnen tijdens de huidige zittingsperiode derhalve niet worden gewijzigd. Zie hierover uitgebreid, *supra*.

Pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'introduction d'un système majoritaire ou d'un seuil électoral supposerait donc aussi une adaptation de la loi spéciale. Le cas échéant, on pourrait éviter une telle adaptation par une modification des dispositions des articles 167 et 168 du Code électoral relatives au système proportionnel ⁽¹⁴⁾ qui s'appliquerait bien sûr aussi en ce qui concerne la composition des assemblées fédérales ⁽¹⁵⁾.

Ce sont en effet ces articles qui prévoient — par référence — la proportionnalité pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 44 de la loi du 6 juillet 1990 consacre le principe de la représentation proportionnelle sans seuil électoral pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone et de la répartition des sièges au sein de celui-ci. Si l'on décidait d'adapter ce système dans le sens d'un système majoritaire et/ou d'y introduire un seuil électoral, une loi ordinaire suffirait donc.

3. L'atténuation ou la suppression de l'effet divolutif du vote en case de tête

Le système dit « du vote en case de tête » pour la désignation des membres du Parlement flamand et du Parlement wallon est défini aux articles 29octies (pour les candidats effectifs) et 29novies (pour les candidats suppléants) de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Une fois de plus, une modification de cet élément du système électoral dans le sens d'une atténuation ou, carrément, d'une suppression de l'effet du vote en case de tête pour le Parlement flamand et pour le Parlement wallon nécessiterait une modification de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Pour l'élection des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 20, § 2, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises renvoie aux articles 172 et 173 du Code électoral général; ces articles règlent la désignation des élus (article 172) et des suppléants (article 173) conformément au système du vote en case de tête.

L'atténuation ou la suppression de l'effet du vote en case de tête pour ce qui est de l'élection des membres de cette assemblée parlementaire suppose une adapta-

⁽¹⁴⁾ Pour les conditions dans lesquelles ces dispositions peuvent être adaptées dans le sens d'un système majoritaire ou de l'introduction d'un seuil électoral, on se référera à la première partie de la présente étude.

⁽¹⁵⁾ Pour la Chambre des représentants et le Sénat, le principe de la représentation proportionnelle est toutefois inscrit dans la Constitution, si bien que cette modification suppose une révision préalable de la Constitution; les dispositions constitutionnelles en question ne figurent toutefois pas dans la déclaration de révision de la Constitution du 4 mai 1999 et ne peuvent dès lors pas être modifiées au cours de la présente législature. Pour de plus amples détails, voir *supra*.

van de bijzondere Brusselwet door de bijzondere wetgever. Een gelijkaardig resultaat kan weliswaar ook onrechtstreeks worden bereikt, via het aanpassen van de regeling voor de aanwijzing van de federale parlementsleden (artikelen 172 en 173 van het Kieswetboek) ⁽¹⁶⁾.

Het stelsel van de lijststem voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt uitgewerkt in artikel 45 van de wet van 6 juli 1990. Een wet aangenomen met gewone meerderheid zal derhalve volstaan om — indien hiertoe wordt besloten — het systeem van de lijststem te milderen of af te schaffen.

4. Wat met de constitutieve autonomie ?

Uit de bovenstaande analyse is op te maken dat, behoudens voor de verkiezing van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, het aanpassen van het kiesstelsel van de deelstatelijke wetgevende vergaderingen een tussenkomst van de bijzondere wetgever veronderstelt. Dit geldt zowel voor het afschaffen van de stemplicht, het invoeren van een meerderheidsstelsel of kiesdrempel, en het nuanceren of afschaffen van de werking van de lijststem (artikel 118, § 1, van de Grondwet). De bijzondere wetgever zal de voormelde wijzigingen zelf kunnen doorvoeren, en er de reikwijdte en gevolgen van kunnen bepalen.

Voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement kan echter ook worden gewezen op de mogelijkheid van het gebruik door bepaalde deelgebieden van de constitutieve autonomie om, desgevallend, wijzigingen aan het kiesstelsel door te voeren. De bijzondere wetgever zou dan niet langer zelf bepaalde voormelde wijzigingen doorvoeren, maar die bevoegdheid overdragen aan de betrokken deelparlementen. De opkomstplicht, de werking van de lijststem, het invoeren van de kiesdrempel, enz. zijn immers aan te merken als « aangelegenheden betreffende de verkiezing van het Vlaams Parlement en het Waals Parlement » in de zin van artikel 118, § 2, van de Grondwet. Dit grondwetsartikel maakt het mogelijk dat de bijzondere wetgever die aangelegenheden in de BWHI aanduidt als een bevoegdheid van de betrokken deelparlementen, verder uit te werken en te regelen bij bijzonder meerderheidsdecreet.

Of het *in casu* ook aangewezen is de constitutieve autonomie te laten spelen, is op de eerste plaats veeleer een politieke overweging en hangt samen met de vraag naar de wenselijkheid van een verschillend kiesstelsel voor het federaal niveau en het deelstatelijk niveau, en na toepassing van de constitutieve autonomie zelfs een verschillend kiesstelsel tussen de deelstaten. Slechts in-

tion, par le législateur spécial, de l'article précité de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises. L'on peut bien sûr obtenir indirectement un résultat analogue en adaptant les règles de désignation des parlementaires fédéraux (articles 172 et 173 du Code électoral) ⁽¹⁶⁾.

Le système du vote en case de tête pour l'élection du Conseil de la Communauté germanophone est défini à l'article 45 de la loi du 6 juillet 1990. Si l'on décidait d'atténuer ou de supprimer l'effet du vote en case de tête, une loi adoptée à la majorité simple suffirait donc.

4. Qu'en est-il de l'autonomie constitutive ?

Il ressort de l'analyse qui précède que, sauf en ce qui concerne l'élection du Conseil de la Communauté germanophone, l'adaptation du système électoral des assemblées législatives des entités fédérées suppose une intervention du législateur spécial. Cela vaut et pour la suppression de l'obligation de vote et pour l'introduction d'un système majoritaire ou d'un seuil électoral et pour l'atténuation ou la suppression de l'effet du vote en case de tête (article 118, § 1^{er}, de la Constitution). Le législateur spécial pourra apporter lui-même les modifications susvisées et en déterminer la portée et les conséquences.

En ce qui concerne le Parlement flamand et le Parlement wallon, on peut toutefois aussi attirer l'attention sur la possibilité, pour le législateur spécial d'élargir leur autonomie constitutive en vue de leur permettre d'apporter, le cas échéant, des modifications au système électoral. Dans ce cas, le législateur spécial n'aurait plus lui-même compétence pour apporter certaines des modifications susvisées. Cette compétence serait transférée aux Parlements fédérés concernés. L'obligation de vote, l'effet du vote en case de tête, l'introduction d'un seuil électoral, etc., doivent en effet être considérés comme « *des matières relatives à l'élection du Conseil de la Région wallonne et du Conseil de la Communauté flamande* » au sens de l'article 118, § 2, de la Constitution. Cet article de la Constitution permet au législateur spécial de disposer, dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, que la compétence relative aux dites matières revient aux Parlements fédérés concernés qui doivent la régler par la voie d'un décret adopté à la majorité spéciale.

La question de savoir s'il convient de faire jouer l'autonomie constitutive en l'espèce procède en première instance de considérations d'ordre politique et elle ne peut être dissociée de la question de savoir s'il est souhaitable ou non que l'on applique des systèmes électoraux différents au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, et, une fois l'autonomie constitutive mise en

⁽¹⁶⁾ Voor de voorwaarden waaronder die aanpassing mogelijk is, kan worden verwezen naar het eerste deel van deze studie.

⁽¹⁶⁾ Pour les conditions dans lesquelles cette adaptation est possible, on se référera à la première partie de la présente étude.

dien differentiatie aanvaardbaar wordt geacht, lijkt het toekennen van een constitutieve autonomie zinvol.

III. — BETREFFENDE DE MOGELIJKHEID EN DE WENSELIJKHEID EEN VERSCHILLEND KIESSTELSEL IN TE VOEREN VOOR HET FEDERAAL NIVEAU EN HET DEELSTATELIJK NIVEAU EN TUSSEN DE DEELSTATEN

Uit hetgeen voorafgaat, is af te leiden dat het juridisch mogelijk is een verschillend kiesstelsel in te voeren voor het federale en het deelstatelijke niveau, of voor de verschillende deelstaten. Op een aantal punten bestaan tussen die kiesstelsels al verschillen; zo is bijvoorbeeld te wijzen op het systeem van de « poolvorming » van Nederlandse en Franse lijsten dat enkel terug te vinden is bij de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, waar dit uiteraard zijn eigen betekenis heeft.

In beginsel veronderstellen die wijzigingen, het zij herhaald, een normerend optreden van de bijzondere wetgever, terwijl voor het wijzigen van het kiesstelsel van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap een gewone wet volstaat. Voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement kan de bijzondere wetgever er bovendien voor opteren de (essentiële) kenmerken van hun kiesstelsel via het mechanisme van de constitutieve autonomie door beraadslagende organen van die deelgebieden zelf te laten vastleggen.

De juridische mogelijkheid tot het invoeren van verschillende kiesstelsels onbetwistbaar vastgesteld, rijst evenwel nog de vraag naar de wenselijkheid ervan. Het spreekt voor zich dat het antwoord op die vraag, zoals hierboven reeds gezegd, een bij uitstek politieke aangelegenheid betreft, die door de jurist met de grootst mogelijke voorzichtigheid moet worden benaderd.

Vanuit juridisch oogpunt kan er wel op worden gewezen dat de voorgenomen wijzigingen aan het kiesstelsel, in ieder geval tot een (verdere) differentiatie van de deelstatelijke kiesstelsels zal leiden.

Zo lijkt het bijvoorbeeld voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement noodzakelijk om een (eventuele) kiesdrempel te moduleren in het licht van het bestaan van Nederlandstalige en Franstalige lijsten; indien voor die verkiezingen zonder meer een kiesdrempel wordt ingesteld, is de kans immers groot dat slechts enkele Nederlandstalige lijsten de vooropgestelde drempel zullen halen. Het valt te betwijfelen of, met de zogenaamde mini-costa in het achterhoofd waar precies over de gegarandeerde vertegenwoordiging van de Brusselse Vlamingen in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wordt

œuvre, d'une entité fédérée à l'autre. L'octroi de l'autonomie constitutive n'aurait de sens que si une telle différenciation était jugée acceptable.

III. — À PROPOS DE LA POSSIBILITÉ D'APPLIQUER DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DIFFÉRENTS AU NIVEAU FÉDÉRAL ET AU NIVEAU DES ENTITÉS FÉDÉRÉES, D'UNE PART, ET D'UNE ENTITÉ FÉDÉRÉE À L'AUTRE, D'AUTRE PART, ET LA QUESTION DE SAVOIR S'IL EST SOUHAITABLE DE LE FAIRE

On peut déduire de ce qui précède qu'il est possible juridiquement d'appliquer des systèmes électoraux différents au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, d'une part, et d'une entité fédérée à l'autre, d'autre part. Il existe d'ailleurs déjà des différences sur une série de points; on peut citer par exemple à cet égard le système de la « formation de pools » de listes francophones et néerlandophones qui n'existe que pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, dans le cadre de laquelle il a, bien entendu, une signification spécifique.

En principe, ces modifications supposent — il faut le répéter — une intervention normative du législateur spécial, alors que pour modifier le système électoral du Conseil de la Communauté germanophone, une loi ordinaire suffit. Pour l'élection du Parlement flamand et du Parlement wallon, le législateur spécial peut en outre choisir de laisser — dans le cadre de l'autonomie constitutive — le soin de définir les caractéristiques (essentiels) de leur propre système électoral aux organes délibératifs des entités fédérées elles-mêmes.

Une fois établie de manière incontestable la possibilité juridique d'appliquer des systèmes électoraux différents, il y a encore lieu de se demander s'il est souhaitable ou non de le faire. Il va de soi, comme l'on a déjà dit ci-dessus, qu'il s'agit d'une question éminemment politique à laquelle le juriste doit répondre avec la plus grande circonspection.

Du point de vue juridique, on peut toutefois souligner que les modifications que l'on envisage d'apporter au système électoral conduiront en tout cas à une différenciation accrue des systèmes électoraux des entités fédérées.

C'est ainsi qu'il paraît par exemple nécessaire, pour l'élection du Parlement de Bruxelles-Capitale, de moduler un (éventuel) seuil électoral en fonction de l'existence de listes francophones et néerlandophones; si l'on introduit sans plus un seuil électoral pour ces élections, le risque est grand en effet que seules quelques-unes des listes néerlandophones atteignent le seuil retenu. On aurait peine à croire, eu égard aux discussions au sein de la « mini-CIIRI », dans lesquelles il est précisément question de la représentation garantie des Flamands bruxellois au sein du Parlement de la Région de Bruxelles-Ca-

gepraat, dergelijke verdergaande minorisering wordt beoogd.

1 augustus 2001

De leden van het wetenschappelijk comité,

Jaak BILLIET
Pascal DELWIT
Kris DESCHOUWER
Jean DUJARDIN
Hugues DUMONT
Jean-Claude SCHOLSEM
Ludo VENY
Marc VERDUSSEN

pitale, que l'on puisse avoir pour objectif d'aggraver leur position minoritaire.

1^{er} août 2001

Les membres du comité scientifique,

Jaak BILLIET
Pascal DELWIT
Kris DESCHOUWER
Jean DUJARDIN
Hugues DUMONT
Jean-Claude SCHOLSEM
Ludo VENY
Marc VERDUSSEN

BIJLAGE

**Mogelijke gevolgen van
een gewijzigde stemmingsprocedure ⁽¹⁾**

In weerwil van de talrijke methodologische moeilijkheden die wij in de loop van deze uiteenzetting nader zullen toelichten, hebben wij toch het volgende willen nagaan : blijken de veronderstellingen waarvan men is uitgegaan — duidelijkheid, verkozen homogene regering, verdwijnen van PSC, Ecolo, Agalev, Volksunie, Vlaams Blok — *van meetaf aan* te kloppen wanneer men de verkiezingsuitslag van 1995 en 1999 statistisch omzet in een uninominale stemming, die in een of twee stemrondes in het federale België zou plaatsvinden ?

Resultaten in 1995 en in 1999

	1995	1999
<i>Arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde</i>		
Agalev	1,26	4,55
SP	3,02	4,84
VB	3,71	8,67
VU	1,17	4,31
VLD	2,84	11,12
CVP	3,34	9,63
PS	18,19	9,97
Ecolo	10,12	14,13
PRL-FDF	34,75	20,7
PSC	9,31	5,9
FN	7,63	1,64
FNB		0,86
Andere	4,67	3,68
<i>Vlaanderen zonder de Vlaamse kantons uit Halle-Vilvoorde</i>		
Agalev	6,99	11,28
SP	19,86	15,71
VB	12,19	15,43
VU	7,38	8,82
VLD	20,89	22,67
CVP	27,31	22,62
Andere	5,48	3,47
<i>Wallonië</i>		
PS	33,70	29,20
ECOLO	10,36	18,31
PRL-FDF	23,92	24,73
PSC	22,52	16,83
FN	5,47	4,09
FNB		0,83
Andere	4,09	6,01

Bij de allereerste fase van een soortgelijke denkoefening wordt men al meteen geconfronteerd met een methodo-

⁽¹⁾ Uittreksels uit : Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.), « *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?* », Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000; titel van de bijdrage : « Vers un changement du mode de scrutin en Belgique ? ».

ANNEXE

**Hypothèses sur l'impact d'un changement
de mode de scrutin ⁽¹⁾**

En dépit des nombreuses difficultés d'ordre méthodologique que nous exposerons dans le cours de la démonstration, nous avons voulu examiner si les hypothèses posées — lisibilité, gouvernement homogène choisi, élimination du PSC, d'Ecolo, d'Agalev, de la Volksunie, du Vlaams Blok — se révélaient *d'emblée* correctes en transposant statistiquement les résultats des élections de 1995 et de 1999 à un mode de scrutin uninominal à un et deux tours dans la Belgique fédérale.

Résultats de 1995 et de 1999

	1995	1999
<i>Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde</i>		
Agalev	1,26	4,55
SP	3,02	4,84
VB	3,71	8,67
VU	1,17	4,31
VLD	2,84	11,12
CVP	3,34	9,63
PS	18,19	9,97
Ecolo	10,12	14,13
PRL-FDF	34,75	20,7
PSC	9,31	5,9
FN	7,63	1,64
FNB		0,86
Autres	4,67	3,68
<i>Flandre sans les cantons flamands de Hal-Vilvoorde</i>		
Agalev	6,99	11,28
SP	19,86	15,71
VB	12,19	15,43
VU	7,38	8,82
VLD	20,89	22,67
CVP	27,31	22,62
Autres	5,48	3,47
<i>Wallonie</i>		
PS	33,70	29,20
ECOLO	10,36	18,31
PRL-FDF	23,92	24,73
PSC	22,52	16,83
FN	5,47	4,09
FNB		0,83
Andere	4,09	6,01

L'étape liminaire d'une telle démarche est la première difficulté méthodologique : il s'agit de redécouper la Belgique

⁽¹⁾ Extraits de : Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele (ed.) *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2000 : titre de la contribution : « Vers un changement du mode de scrutin en Belgique ? ».

logische moeilijkheid : men moet immers een methode vinden om vanuit de thans in België geldende kieskantons over te stappen naar een nieuwe indeling in 150 uninominale kieskringen. Sinds de « *Gerrymander* » ⁽²⁾, weten we dat een nieuwe indeling in kieskringen zowel kan leiden tot spanningen tussen de betrokken actoren als tot verregaande vormen van onzindelijk gedrag bij de omzetting van de stemresultaten in zetels. De geschiedenis leert het ons : de wijze waarop de democratie en de stemming bij universeel stemrecht tot stand gekomen zijn, toont aan dat de diverse partijen daarbij talloze pogingen hebben ondernomen om hun potentieel electoraal draagvlak zo groot mogelijk te maken.

Bij onze oefening werden wij met vier moeilijkheden geconfronteerd.

— Wij moesten, uitgaande van een bestaande indeling, tot een nieuwe opsplitsing in honderdvijftig kieskringen komen teneinde achteraf de kiesuitslagen te kunnen omzetten. Bij het uittekenen van de kaart met kieskringen, zijn wij *in casu* uitgegaan van de kieskantons. Daarbij hadden we een dubbele doelstelling voor ogen : de bestaande kanton-grenzen zoveel mogelijk *talis qualis* behouden en de nieuwe kieskringen zoveel mogelijk samenstellen uit aan elkaar grenzende kantons. Er zij evenwel onderstreept dat het best zou kunnen dat de wetgever bij een nieuwe indeling niet van de kantons, maar van de gemeenten uitgaat, wat dan weer tot een andere kaart zou leiden.

— De grote steden doen een probleem rijzen : meestal vormen zij immers maar één kanton of de basis van één kanton. Wij hebben ze dus in verscheidene kieskringen moeten opdelen. Bij de omzetting leidt een en ander dan uiteraard tot het meermaals voorkomen van exact dezelfde resultaten in soms vijf of zes uninominale kieskringen. Het geval Antwerpen kan daarbij als een modelvoorbeeld gelden.

— Aangezien wij bestaande kantons niet wensten te splitsen, werden wij tevens genoodzaakt om uninominale kieskringen van verschillende omvang uit te tekenen; zulks is bij uninominale stemmingen zeer vaak het geval. Het verschil is evenwel niet uitermate groot en wij hebben ervoor gezorgd dat de zeteltoewijzing dezelfde als in de bestaande administratieve arrondissementen.

— Ten slotte is er de specifieke moeilijkheid met betrekking tot de kantons van Brussel-Halle-Vilvoorde. Gaat men uit van de bestaande kantons, dan speelt dat bij een uninominale stemming haast onvermijdelijk in het nadeel van de Vlaamse partijen in het Brusselse Gewest, terwijl een geografisch onderscheid tussen de Brusselse regio en Vlaams-Brabant kan worden gemaakt.

Wat dekt die indeling nu juist ?

⁽²⁾ Naar de naam van gouverneur Gerry van Massachusetts, een expert in de zogenaamde « salamander »-indeling. Bij een senaatsverkiezing in 1812 kwam het tot een situatie waarbij zijn politieke vrienden 29 zetels behaalden voor 50 164 stemmen, terwijl zijn politieke tegenstrevers, die 51 766 stemmen in de wacht hadden gesleept, 11 zetels toegewezen kregen.

Dominique Chagnollaude, *Introduction à la politique*, Seuil, 1996, blz. 32.

des cantons électoraux en 150 circonscriptions uninominales. Bien évidemment, le découpage des circonscriptions est crucial. On sait, depuis le *Gerrymander* ⁽²⁾, que l'établissement de circonscriptions peut être source tout à la fois de tensions entre les acteurs et de malhonnêtetés profondes dans la traduction des résultats en voix en sièges. L'histoire de la démocratie et du suffrage universel est celle des tentatives de maximiser, pour les partis, leur potentiel électoral.

Pour notre propos, nous avons été confronté à quatre difficultés.

— Il nous a fallu construire cent cinquante circonscriptions à partir d'un découpage existant afin, ensuite, de pouvoir transposer les résultats électoraux. En l'occurrence, nous avons utilisé les cantons électoraux pour élaborer notre carte des circonscriptions. Nous avons pris un double parti : conserver autant que faire se peut les frontières des cantons telles qu'elles et construire des circonscriptions de cantons contigus. Soulignons cependant qu'un nouveau redécoupage du législateur pourrait partir non pas des cantons mais des communes et pourrait ainsi conduire à une carte différente.

— Le cas des grandes villes est problématique dans la mesure où elles ne constituent le plus souvent qu'un seul canton ou la base d'un seul canton. Nous avons donc dû les diviser en plusieurs circonscriptions. Mais bien évidemment dans la transposition, cela entraîne une reproduction de résultats identiques dans parfois cinq ou six circonscriptions uninominales. Le cas d'Anvers est de ce point de vue emblématique.

— La volonté de ne pas couper des cantons existants nous a aussi obligé à bâtir des circonscriptions uninominales de taille différente — ce qui est très souvent le cas dans les scrutins uninominaux. L'écart n'est pas significatif et nous avons veillé à ce que la dévolution des sièges soit la même que dans les actuels arrondissements administratifs.

— Enfin, il y a la difficulté spécifique des cantons de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde. Partir des cantons existants entraîne quasi inmanquablement que l'on fait un sort, dans un scrutin uninominal, aux partis flamands de la région bruxelloise dès lors que l'on peut distinguer aires géographiques bruxelloise et du Brabant flamand.

Que recouvre donc ce découpage ?

⁽²⁾ Du nom du gouverneur Gerry du Massachusetts, expert en découpage en forme de « salamandre » qui avait, en 1812, débouché dans une élection sénatoriale à une situation où ses amis politiques avaient recueilli 29 sièges avec 50 164 suffrages pour 11 à leurs adversaires qui avaient, eux, récolté 51 766 suffrages.

Dominique Chagnollaude, *Introduction à la politique*, Seuil, 1996, p. 32.

Tabel met de 150 uninominale kieskringen
 (ingeschreven kiezers : situation in 1995)

Tableau des 150 circonscriptions uninominales
 (électeurs inscrits : situation de 1995)

Brussel-Schaarbeek-Ukkel 1 <i>Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 1</i>	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 1 <i>Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 1</i>	48 067	Landen-Tienen <i>Landen-Tirlemont</i>	46 907
Brussel-Schaarbeek-Ukkel 2 <i>Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 2</i>	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 2 <i>Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 2</i>	48 067	Hasselt-Tongeren-Bilzen-Riemst-Voeren 1 <i>Hasselt-Tongres-Bilzen-Riemst-Fourons 1</i>	47 576
Brussel-Schaarbeek-Ukkel 3 <i>Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 3</i>	42 431	Fléron-Aywaille 1 <i>Fléron-Aywaille 1</i>	43 056	Hasselt-Tongeren-Bilzen-Riemst-Voeren 2 <i>Hasselt-Tongres-Bilzen-Riemst-Fourons 2</i>	47 576
Brussel-Schaarbeek-Ukkel 4 <i>Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 4</i>	42 431	Fléron-Aywaille 2 <i>Fléron-Aywaille 2</i>	43 056	Hasselt-Tongeren-Bilzen-Riemst-Voeren 3 <i>Hasselt-Tongres-Bilzen-Riemst-Fourons 2</i>	47 576
Brussel-Schaarbeek-Ukkel 5 <i>Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 5</i>	42 431	Seraing <i>Seraing</i>	45 099	Beringen-Peer 1 <i>Beringen-Peer 1</i>	53 307
Anderlecht - Molenbeek - Sint-Gillis 1 <i>Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 1</i>	41 978	Hoei-Ferrières-Nandrin <i>Huy-Ferrières-Nandrin</i>	59 687	Beringen-Peer 2 <i>Beringen-Peer 2</i>	53 307
Anderlecht - Molenbeek - Sint-Gillis 2 <i>Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 2</i>	41 978	Héron-Verlaine-Borgworm-Hanuit <i>Héron-Verlaine-Waremme-Hannut</i>	60 607	Genk <i>Genk</i>	50 034
Anderlecht - Molenbeek - Sint-Gillis 3 <i>Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 3</i>	41 978	Verviers <i>Verviers</i>	39 035	Herk-de-Stad - Sint-Truiden - Borgloon 1 <i>Herk-de-Stad-Saint-Trond-Borgloon 1</i>	48 925
Anderlecht - Molenbeek - Sint-Gillis 4 <i>Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 4</i>	41 978	Aubel-Eupen-Limbourg <i>Aubel-Eupen-Limbourg</i>	50 723	Herk-de-Stad - Sint-Truiden - Borgloon 2 <i>Herk-de-Stad-Saint-Trond-Borgloon 2</i>	48 925
Elsene 1 <i>Ixelles 1</i>	37 619	Dison-Herve-Spa <i>Dison-Eupen-Limbourg</i>	45 912	Maasmechelen-Maaseik-Bree 1 <i>Maasmechelen-Maaseik-Bree 1</i>	48 606
Elsene 2 <i>Ixelles 2</i>	37 619	Malmédy - Sankt-Vith - Stavelot <i>Malmédy-Saint-Vith-Stavelot</i>	43 986	Maasmechelen-Maaseik-Bree 2 <i>Maasmechelen-Maaseik-Bree 2</i>	48 606
Sint-Joost 1 <i>Saint-Josse 1</i>	41 258	Aarlen-Messancy-Virton-Florenville <i>Arlon-Messancy-Virton-Florenville</i>	58 129	Neerpelt <i>Neerpelt</i>	47 161
Sint-Joost 2 <i>Saint-Josse 2</i>	41 258	Marche-Durbuy-Erezée-La Roche-Nassogne-Houffalize-Vielsalm-Saint-Hubert-Wellin <i>Marche-Durbuy-Erezée-La Roche-Nassogne-Houffalize-Vielsam-Saint-Hubert-Wellin</i>	59 018	Gent-Nevele 1 <i>Gand-Nevele 1</i>	48 122
Asse-Halle-Lennik 1 <i>Asse-Hal-Lennik 1</i>	36 220	Bastenaken-Fauvillers-Sainte-Ode-Neufchâteau-Bouillon-Paliseul-Etalle <i>Basstogne-Fauvillers-Saint-Ode-Neufchâteau-Bouillon-Paliseul-Etalle</i>	54 787	Gent-Nevele 2 <i>Gand-Nevele 2</i>	48 122
Asse-Halle-Lennik 2 <i>Asse-Hal-Lennik 2</i>	36 220	Namen-Eghezée 1 <i>Namur-Eghezée 1</i>	49 820	Gent-Nevele 3 <i>Gand-Nevele 3</i>	48 122
Asse-Halle-Lennik 3 <i>Asse-Hal-Lennik 3</i>	36 220	Namen-Eghezée 2 <i>Namur-Eghezée 2</i>	49 820	Gent-Nevele 4 <i>Gand-Nevele 4</i>	48 122
Asse-Halle-Lennik 4 <i>Asse-Hal-Lennik 4</i>	36 220	Andenne-Ciney-Rochefort <i>Andenne-Ciney-Rochefort</i>	52 796	Deinze-Nazareth-Oosterzele 1 <i>Deinze-Nazareth-Oosterzele 1</i>	47 983
Asse-Halle-Lennik 5 <i>Asse-Hal-Lennik 5</i>	36 220	Fosses-la-Ville - Philippeville-Couvin-Walcourt <i>Fosses-la-Ville-Philippeville-Couvin-Walcourt</i>	63 338	Deinze-Nazareth-Oosterzele 2 <i>Deinze-Nazareth-Oosterzele 2</i>	47 983
Asse-Halle-Lennik 6 <i>Asse-Hal-Lennik 6</i>	36 220	Gembloers <i>Gembloux</i>	50 595	Zomergen-Evergem <i>Zomergen-Evergem</i>	43 005
Meise-Vilvoorde-Zaventem 1 <i>Meise-Vilvorde-Zaventem 1</i>	62 204	Dinant-Beauraing-Gedinne-Florennes <i>Dinant-Beauraing-Gedinne-Florennes</i>	49 432	Destelbergen-Lochristi-Assenede <i>Destelbergen-Lochristi-Assenede</i>	56 614
Meise-Vilvoorde-Zaventem 2 <i>Meise-Vilvorde-Zaventem 2</i>	62 204	Antwerpen 1 <i>Anvers 1</i>	48 635	Waarschoot-Eeklo-Kaprijke <i>Waarschoot-Eeklo-Kaprijke</i>	48 062
Meise-Vilvoorde-Zaventem 3 <i>Meise-Vilvorde-Zaventem 3</i>	62 204	Antwerpen 2 <i>Anvers 2</i>	48 635	Dendermonde-Wetteren 1 <i>Dendermonde-Wetteren 1</i>	46 646
Nijvel 1 <i>Nivelles 1</i>	44 523	Antwerpen 3 <i>Anvers 3</i>	48 635	Dendermonde-Wetteren 2 <i>Dendermonde-Wetteren 2</i>	46 646
Nijvel 2 <i>Nivelles 2</i>	44 523	Antwerpen 4 <i>Anvers 4</i>	48 635	Hamme-Temse <i>Hamme-Temse</i>	54 450
Genappe-Geldenaken-Perwez <i>Genappe-Jodoigne-Perwez</i>	58 923	Antwerpen 5 <i>Anvers 5</i>	48 635	Zelee-Lokeren <i>Zelee-Lokeren</i>	51 098
Waver 1 <i>Wavre 1</i>	42 556	Antwerpen 6 <i>Anvers 6</i>	48 635	Sint-Niklaas <i>Saint-Nicolas</i>	51 885
Waver 2 <i>Wavre 2</i>	42 556	Antwerpen 7 <i>Anvers 6</i>	48 635	Beveren-Sint-Gillis-Waas <i>Beveren-Saint-Gilles-Waas</i>	58 365
Bergen (4/5)-Zinnik-Le Roeulx 1 <i>Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 1</i>	45 539	Boom <i>Boom</i>	41 571	Oudenaarde-Ronse <i>Audenarde-Renaix</i>	53 564
Bergen (4/5)-Zinnik-Le Roeulx 2 <i>Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 2</i>	45 539	Brecht-Kapellen-Zandhoven 1 <i>Brecht-Kapellen-Zandhoven 1</i>	51 410	Kruishoutem-Horebeke-Brakel-Zottegem <i>Kruishoutem-Horebeke-Brakel-Zottegem</i>	54 145
Boussu <i>Boussu</i>	43 860	Brecht-Kapellen-Zandhoven 2 <i>Brecht-Kapellen-Zandhoven 2</i>	51 410	Aalst 1 <i>Alost 1</i>	44 425
Dour-Frameries <i>Dour-Frameries</i>	53 409	Brecht-Kapellen-Zandhoven 3 <i>Brecht-Kapellen-Zandhoven 3</i>	51 410	Aalst 2 <i>Alost 2</i>	44 425
Lens-Edingen-Lessen- Bergen (1/5) <i>Lens-Enghien-Lessines-Mons (1/5)</i>	46 681	Brecht-Kapellen-Zandhoven 4 <i>Brecht-Kapellen-Zandhoven 4</i>	51 410	Geraardsbergen-Herzele-Ninove 1 <i>Grammont-Herzele-Ninove 1</i>	49 019
La Louvière <i>La Louvière</i>	44 033	Kontich 1 <i>Kontich 1</i>	45 153	Geraardsbergen-Herzele-Ninove 2 <i>Grammont-Herzele-Ninove 2</i>	49 019

Tabel met de 150 uninominale kieskringen
(ingeschreven kiezers : situatie in 1995)**Tableau des 150 circonscriptions uninominales**
(électeurs inscrits : situation de 1995)

Doornik <i>Tournai</i>	50 019	Kontich 2 <i>Kontich 2</i>	45 153	Brugge-Torhout 1 <i>Bruges-Torhout 1</i>	52 049
Antoing-Celles-Leuze-Estaimpuis- Chièvres-Vloesberg-Frasnes <i>Antoing-Celles-Leuze-Estaimpuis- Chièvres-Vloesberg-Frasnes</i>	62 719	Mechelen-Lier 1 <i>Malines-Lier 1</i>	52 672	Brugge-Torhout 2 <i>Bruges-Torhout 2</i>	52 049
Péruwelz-Ath-Belœil <i>Péruwelz-Ath-Belœil</i>	47 394	Mechelen-Lier 2 <i>Malines-Lier 2</i>	52 672	Brugge-Torhout 3 <i>Bruges-Torhout 3</i>	52 049
Moeskroen-Komen –Waasten <i>Mouscron-Comines-Warmeton</i>	46 539	Duffel - Heist-op-den-Berg 1 <i>Duffel-Heist-op-den-Berg 1</i>	46 895	Brugge-Torhout 4 <i>Bruges-Torhout 4</i>	52 049
Charleroi-Thuin 1 <i>Charleroi-Thuin 1</i>	39 246	Duffel - Heist-op-den-Berg 2 <i>Duffel-Heist-op-den-Berg 2</i>	46 895	Veurne-Mesen-Poperinge-Vleteren <i>Furnes-Messines-Poperinge-Vleteren</i>	58 875
Charleroi-Thuin 2 <i>Charleroi-Thuin 2</i>	39 246	Puurs <i>Puurs</i>	32 625	Nieuwpoort-Diksmuide <i>Nieuport-Dixmude</i>	44 193
Charleroi-Thuin 3 <i>Charleroi-Thuin 3</i>	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 1 <i>Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 1</i>	54 422	Ieper-Zonnebeke-Wervik <i>Ypres-Zonnebeke-Wervik</i>	54 537
Charleroi-Thuin 4 <i>Charleroi-Thuin 4</i>	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 2 <i>Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 2</i>	54 422	Oostende-Gistel 1 <i>Oostende-Gistel 1</i>	55 344
Châtelet <i>Châtelet</i>	57 545	Herentals-Mol-Westerlo 1 <i>Herentals-Mol-Westerloo 1</i>	61 463	Oostende-Gistel 2 <i>Oostende-Gistel 2</i>	55 344
Fontaine-L'Évêque <i>Fontaine-L'Évêque</i>	45 117	Herentals-Mol-Westerlo 2 <i>Herentals-Mol-Westerloo 2</i>	61 463	Roeselare - Izegem-Meulebeke <i>Oostrozebeke-Harelbeke 1</i>	41 964
Seneffe <i>Seneffe</i>	38 386	Herentals-Mol-Westerlo 3 <i>Herentals-Mol-Westerloo 3</i>	61 463	Roeselare - Izegem-Meulebeke <i>Oostrozebeke-Harelbeke 2</i>	41 964
Binche <i>Binche</i>	40 141	Leuven-Haacht 1 <i>Louvain-Haecht 1</i>	45 844	Roeselare - Izegem-Meulebeke <i>Oostrozebeke-Harelbeke 2</i>	41 964
Beaumont-Chimay-Merbes-le-Château <i>Beaumont-Chimay-Merbes-le-Château</i>	35 681	Leuven-Haacht 2 <i>Louvain-Haecht 2</i>	45 844	Roeselare - Izegem-Meulebeke <i>Oostrozebeke-Harelbeke 3</i>	41 964
Luik-Wezet-Herstal 1 <i>Liège-Wezet-Herstal 1</i>	40 527	Leuven-Haacht 3 <i>Louvain-Haecht 3</i>	45 844	Roeselare - Izegem-Meulebeke <i>Oostrozebeke-Harelbeke 4</i>	41 964
Luik-Wezet-Herstal 2 <i>Liège-Wezet-Herstal 2</i>	40 527	Leuven-Haacht 4 <i>Louvain-Haecht 4</i>	45 844	Lichtervelde-Hoogde-Tielt-Ruiselede <i>Lichtervelde-Hoogde-Tielt-Ruiselede</i>	62 663
Luik-Wezet-Herstal 3 <i>Liège-Wezet-Herstal 3</i>	40 527	Aarschot-Glabbeek <i>Aarschot-Glabbeek</i>	50 245	Kortrijk - Avelgem 1 <i>Courtrai-Avelgem 1</i>	54 405
Luik-Wezet-Herstal 4 <i>Liège-Wezet-Herstal 4</i>	40 527	Diest-Zoutleeuw <i>Diest-Zoutleeuw</i>	60 474	Kortrijk - Avelgem 2 <i>Courtrai-Avelgem 2</i>	54 405
				Menen <i>Menin</i>	47 600

Gesteld dat een uninominale stemming in één stemronde zou plaatsvinden (dezelfde stemprocedure als in Groot-Brittannië), hoe zou de uitslag er dan uitzien wanneer we de resultaten van 1995 en van 1999 zouden omzetten ?

Dans l'éventualité où nous aurions affaire à un mode de scrutin uninominal à un tour, mode de scrutin identique à la Grande-Bretagne, qu'observerions-nous en transposant les résultats de 1995 et ceux de 1999 ?

Bewerking op basis van de uitslag van 1995**Simulation sur la base du résultat de 1995**

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC	
Eerste	11	7	9	62	34	20	7	Premier.
Tweede	27	0	49	13	18	23	20	Deuxième.
Aantal deelnames aan de tweede Stemronde	38	7	58	75	52	43	27	Nombre de participations au deuxième tour.

Bewerking op basis van de uitslag van 1999**Simulation sur la base du résultat de 1999**

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC	ECOLO	
Eerste	2	11	45	31	31	26	4	0	Premier.
Tweede	10	1	36	42	13	25	3	20	Deuxième.
Aantal deelnames aan de tweede Ronde	12	12	81	73	44	51	7	20	Nombre de participations au deuxième tour.

In geen enkel geval behaalt een bepaalde politieke stroming een zetelmeerderheid. Op regeringsvlak zou dus hoe dan ook een coalitie moeten worden gesloten. In gelijksoortige omstandigheden als bij de verkiezingen van 1995 zou men daarvoor automatisch bij de CVP en bij de PS uitkomen — de twee cruciale regeringspartijen in de regeerperiode 1995-1999. Als men de situatie van 1999 bekijkt, zou de PS eens te meer onmisbaar zijn, terwijl dat aan Vlaamse zijde voor de VLD zou gelden — beide partijen zijn dan ook de spilformaties van de huidige regering.

Elke taalgemeenschap kent andere meerderheden. In 1995 is er een duidelijk overwicht van de CVP. In gelijksoortige omstandigheden als in 1999 behaalt de VLD de meerderheid met één zetel. Zij die beweren dat de invoering van een uninominale stemming in één stemronde de CVP voor eeuwig en altijd aan de macht zou vastkluisteren, zouden hun mening dus het best herzien. Wat de Franstalige gekozenen betreft, kan worden gesteld dat de PS, in weerwil van het feit dat de stemuitslagen van 1995 en 1999 voor die partij een historisch naoorlogs dieptepunt betekenden, telkens een zetelmeerderheid behaalt, met dien verstande dat de PS daarvoor in de kiescontext van 1999 maar één zetel op overschot heeft.

Kleine of middelgrote partijen van algemene strekking hebben het moeilijk om zetels binnen te halen. Zowel in de situatie van 1995 als in die van 1999 slagen Ecolo, Agalev en de Volksunie er in geen enkele omstandigheid in om in een kieskring als overwinnaar uit de bus te komen. Het ligt dus in de lijn der verwachtingen dat die partijen het meeste nadeel zouden ondervinden mocht men voor een uninominale stemming in één stemronde opteren. Hoe echter te verklaren dat een zelfde analyse zeker niet opgaat, voor het Vlaams Blok in 1995 en voor de PSC in 1999? Heel eenvoudig omdat bij een uninominale stemming de geografische opsplitsing van de uitgebrachte stemmen een belangrijke rol speelt. Het Vlaams Blok is de eerste partij in Antwerpen, terwijl de PSC, ondanks ondermaatse resultaten in 1999, in een aantal regio's van West-Henegouwen, Luxemburg en de Oostkantons toch sterk blijft staan.

Een regering met een meerderheid aan zetels zou feitelijk, op het vlak van de landelijk uitgebrachte stemmen, een uitgesproken minderheidspositie bekleden. Nemen we de hypothese van een CVP-PS-regering in 1995: die zou door 29,04 % van het Belgische kiezerskorps gesteund zijn. Mocht men na de verkiezingen van 13 juni 1999 een VLD-PS-regering hebben gevormd, dan zou die door 26,46 % van de Belgische kiezers gesteund zijn.

Begin 1998 werd een studie uitgevoerd over de omzetting van de resultaten van 1995 in een uninominale stemming bij meerderheid van stemmen in één stemronde ⁽³⁾. Men ging daarbij uit van een andere indeling dan die in kieskringen. Het is dus interessant dat onderzoek naast het onze te leggen. Men zal merken dat er op sommige punten enkele afwijkingen zijn, maar dat alle grote trends die wij hebben aange-toond, worden bevestigd.

⁽³⁾ Evelyne Lentzen, Marjorie Gassner, « *Conversion du proportionnel en majoritaire. Il n'y a pas de modèle idéal* », *Réflexions*, n° 21, januari 1998, blz. 7.

En aucune circonstance, une famille politique ne remporte une majorité de sièges. En tout état de cause donc, un gouvernement de coalition s'imposerait. Dans les conditions de 1995, il imposerait automatiquement la présence du CVP et du parti socialiste — les deux partis axes du gouvernement de la législature entre 1995 et 1999. Dans les conditions de 1999, le PS serait une fois encore incontournable tandis que le VLD le serait du côté flamand — PS et VLD sont aussi les deux formations centrales de l'actuel gouvernement.

Dans chaque communauté linguistique, les majorités sont différentes. En 1995, le CVP est largement dominant. Dans les conditions de 1999, le VLD a un siège de majorité. Ainsi, ceux qui présentaient le CVP au pouvoir *ad vitam eternam* dans l'hypothèse d'avènement d'un mode de scrutin uninominal à un tour pourraient-ils s'interroger à ce sujet. Parmi les élus francophones, en dépit du fait que les scrutins de 1995 et de 1999 ont été les plus mauvais de son histoire d'après guerre, le parti socialiste décroche chaque fois une majorité en sièges, mais elle tient à une unité dans les conditions du scrutin de 1999.

Les petits ou moyens partis généralistes ont beaucoup de difficultés à accéder à des sièges. Tant dans les conditions de 1995 que dans celles de 1999, Ecolo, Agalev et la Volksunie ne parviennent en aucune circonstance à être le premier dans une circonscription. Il est donc vraisemblable qu'il s'agit là des formations qui seraient les plus handicapées si un mode de scrutin uninominal à un tour était choisi. Comment saisir que le PSC et le Vlaams Blok ne sont pas dans les mêmes cas d'école surtout en 1995 pour le Vlaams Blok et en 1999 pour le PSC? Tout simplement parce qu'une dimension importante dans un mode de scrutin uninominal est la répartition géographique des suffrages. Le Vlaams Blok est le premier parti d'Anvers tandis que le parti social chrétien, en dépit de sa très mauvaise performance de 1999, conserve certaines zones de forces dans le Hainaut occidental, dans le Luxembourg et dans les cantons de l'Est.

Un gouvernement majoritaire en sièges pourrait en réalité être extrêmement minoritaire en voix dans le pays. Si l'on prend le cas d'école d'un gouvernement CVP-PS en 1995, cet exécutif aurait bénéficié du soutien de 29,04 % de l'électorat belge. Si l'on avait établi un gouvernement VLD-PS au terme du scrutin du 13 juin, celui-ci aurait joui de l'appui de 24,46 % de l'électorat en Belgique.

Un travail de transposition des résultats de 1995 à un mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour avait été fait au début de l'année 1998 ⁽³⁾. Compte tenu d'un découpage différent des circonscriptions, il est intéressant de comparer les deux séries. On note qu'il existe quelques dissemblances mais que toutes les grandes tendances que nous avons mises en évidence sont confirmées.

⁽³⁾ Evelyne Lentzen, Marjorie Gassner, « *Conversion du proportionnel en majoritaire. Il n'y a pas de modèle idéal* », *Réflexions*, n° 21, janvier 1998, p. 7.

Vergelijkende bewerking op basis van het resultaat van 1995**Simulation comparée sur la base du résultat de 1995**

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC
Indeling Lentzen/Gassner. — <i>Découpage Lentzen/Gassner.</i>	8	9	16	59	30	20	8
Indeling Delwit. — <i>Découpage Delwit.</i>	11	7	9	62	34	20	7

Uninominale stemming in twee stemrondes

Om een bewerking te maken van de resultaten die een uninominale stemming in twee stemrondes zou opleveren, hebben wij ervoor gekozen daarbij alleen die twee partijen in aanmerking te nemen die als koplopers uit de eerste stemronde zijn gekomen. Die keuze houdt een afwijking in van de in Frankrijk geldende situatie, waar iedere partij die 12,5 % van de door de ingeschreven kiezers uitgebrachte stemmen heeft behaald, aan de tweede stemronde mag deelnemen. Op basis van de stemuitslag van 1995, zou zulks tot zeven mogelijke confrontaties leiden.

De vaakst voorkomende duels worden — vrij logisch — uitgevochten tussen de twee partijen die in elke gemeenschap als eerste uit de bus kwamen. In Vlaanderen is het meest voorkomende scenario dan ook een duel tussen de christen-democraten van de CVP en de liberalen van de VLD. In de Franse Gemeenschap staan de PS en de liberalen van de PRL-FDF-federatie het vaakst tegenover elkaar. Op te merken valt evenwel dat de partijen die in elke gemeenschap als derde gerangschikt staan, hoegenaamd niet uit de boot vallen, wel integendeel. Zo neemt de PSC in 27 gevallen aan de tweede stemronde deel, terwijl dat voor de Vlaamse socialistische partij, de SP, 38 keer gebeurt.

Mogelijke duels + aantal : situatie in 1995

CVP/VLD	PRL-FDF/PS	PRL-FDF/PSC	PS/PSC	VLAAMS BLOK/SP	CVP/SP	SP/VLD
51	34	8	19	7	24	7

De situatie die na de verkiezingen van 13 juni 1999 tot stand komt, zorgt voor een enigszins ander verloop van de tweede stemronde. De in elke gemeenschap als eerste gerangschikte partijen zijn immers achteruit gegaan, zonder dat de als tweede gerangschikte partijen een betekenisvolle vooruitgang boekten (+ 1 % voor de VLD en – 0,2 % voor de federatie PRL-FDF). In elke gemeenschap is één traditionele partij fors achteruit gegaan :

- de socialisten in Vlaanderen, die hun positie als derde grootste partij moeten prijsgeven aan het extreemrechtse Vlaams Blok;
- de christen-democraten in de Franse Gemeenschap die eveneens hun plaats als derde grootste partij verloren zien gaan ten voordele van de groenen van Ecolo.

Un mode de scrutin uninominal à deux tours

Pour tester les résultats en cas de scrutin uninominal à deux tours, nous avons pris le parti de ne prendre en compte que les deux formations arrivées en tête au premier tour. Ce choix est différent de la situation française où tout parti qui a recueilli 12,5 % des électeurs inscrits peut se présenter au deuxième tour. Sur la base du scrutin de 1995, cela offrirait sept confrontations possibles.

Assez logiquement, les duels les plus fréquents mettent aux prises les deux premiers partis dans chacune communauté. En Flandre, le cas de figure le plus habituel est un duel entre les démocrates chrétiens du CVP et les libéraux du VLD. En Communauté française, l'opposition la plus régulière met aux prises le parti socialiste et les libéraux de la fédération PRL-FDF. On observe toutefois que les troisièmes partis de chaque communauté ne sont pas exclus du débat, loin s'en faut. Ainsi, le PSC prend part au deuxième tour dans vingt-sept cas tandis que le parti socialiste flamand — le SP — est pour sa part présent en trente-huit circonstances.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1995

La situation au terme de l'élection du 13 juin 1999 modifie quelque peu la physionomie du deuxième tour. En effet, les premiers partis de chaque communauté ont reculé sans que l'on observe une poussée significative de la part des deuxièmes (+ 1 % pour le VLD et moins 0,2 % pour la fédération PRL-FDF). Dans chaque communauté, un parti traditionnel a enregistré un recul sévère :

- les socialistes en Flandre, qui perdent leur statut de troisième parti au profit de l'extrême droite du Vlaams Blok;
- les sociaux chrétiens en Communauté française qui, eux aussi, sont dépouillés de leur troisième place au profit des écologistes d'Ecolo.

Zo zou de stemuitslag van 1999 in de tweede stemronde tot twaalf soorten duels aanleiding kunnen geven. Het grootste aantal vormen nog maar eens die welke tussen de in elke gemeenschap als eerste gerangschikte partijen worden uitgevochten. Zo behoren 66 duels tussen VLD en CVP tot de mogelijkheden; in de Franse Gemeenschap zijn er dan 35 confrontaties tussen de PRL-FDF-federatie en de PS. De forse terugval van de Franstalige christen-democraten en van de Vlaamse socialisten blijft uiteraard niet zonder gevolg voor hun aanwezigheid bij de tweede stemronde. Zo nemen de Vlaamse socialisten daaraan nog maar in 12 gevallen deel, tegenover 38 op basis van de resultaten van 1995. De Franstalige christen-democraten vinden we nog slechts terug in 7 duels, tegenover 27 in het scenario van 1995. Omgekeerd leidt de vooruitgang van het Vlaams Blok ertoe dat het in 12 gevallen aan een duel mag deelnemen, terwijl dat in 1995 voor 7 het geval was; de winst van Ecolo leidt ertoe dat het aan 20 duels mag deelnemen.

Mogelijke duels + aantal : situatie in 1999

CVP/ VLD	PRL- FDF/ PS	PRL- FDF/ PSC	PS/ PSC	VLAAMS BLOK/ SP	CVP/ SP
66	35	5	1	1	5

1) *Ingewikkelde stemoverdrachten*

De belangrijkste vraag die in de tweede stemronde rijst, is : hoe verlopen de stemoverdrachten ? Aangezien in België, sinds de invoering van de verkiezingen bij algemeen stemrecht, nooit enige verkiezing in meer dan één stemronde heeft plaatsgevonden, hebben we het raden naar het antwoord op die vraag. Niemand kan immers een zinnig antwoord geven op de vraag hoe de diverse *kiespublieken* bij een stemming in twee stemrondes zouden stemmen.

Om ons werk tot een goed einde te brengen, mochten we die vraag evenwel niet uit de weg gaan. In een poging daarop een antwoord te formuleren, hebben wij ons gebaseerd op wat de verkiezingssociologie en de politieke geschiedenis van ons land ons ter zake kunnen bijbrengen. Eenvoudige, vaste patronen inzake stemoverdracht zijn voor België immers moeilijk in kaart te brengen. In tegenstelling tot een land als Frankrijk, waar de breuk links-rechts nog in ruime mate het politieke landschap en het kiesgedrag structureel beheerst, gelden in België diverse breuklijnen die de Belgische samenleving doorkruisen en die, bij de keuze die de kiezer maakt, allemaal kunnen meespelen.

De kloof links-rechts speelt uiteraard nog steeds, maar daarop ent zich meteen de levensbeschouwelijke breuklijn. Het beschoot tussen de niet-gelovige en de katholieke wereld is weliswaar niet volledig waterdicht, maar blijft hoe dan ook nog steeds belangrijk. Ook de taalbreuklijn speelt ten slotte een rol. Zo staan Vlaamse en Franstalige partijen in de 22 kieskringen van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde tegenover elkaar tijdens de eerste stemronde; in de tweede stemronde zouden Franstalige kiezers zich dan weer moeten uitspreken over duels die twee Vlaamse partijen moeten uitvechten, terwijl Vlaamse kiezers een keuze tussen twee Franstalige formaties zouden moeten maken.

Aussi, le scrutin de 1999 dégagerait douze types de duels au deuxième tour. Les plus importants en nombre sont une fois encore ceux qui opposent les deux premiers partis de chaque communauté. Il y a de la sorte soixante-six duels entre le VLD et le CVP et trente-cinq confrontations entre la fédération PRL-FDF et le parti socialiste en Communauté française. Le rude reflux des sociaux chrétiens francophones et des socialistes flamands a bien évidemment un impact sur leur présence au deuxième tour. Les socialistes flamands ne sont plus présents que dans douze cas contre trente-huit sur la base des résultats de 1995. Les sociaux chrétiens francophones ne sont partie prenante que dans sept duels pour vingt-sept dans la configuration de 1995. Inversement, la progression du Vlaams Blok le conduit à être présent dans douze cas (sept en 1995) et celle d'Ecolo lui permet d'être partie prenante dans vingt duels.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1999

SP/ VLD	RL-FDF/ ECOLO	ECOLO/ PSC	PS/ ECOLO	VLAAMS BLOK/ VLD	CVP/ VLAAMS BLOK
6	11	1	8	9	2

1) *Des reports de voix complexes*

La question principale qui se pose pour le deuxième tour est celle des reports des voix. Étant donné qu'il n'y a jamais eu d'élection à plus d'un tour en Belgique depuis l'instauration du suffrage universel, cette problématique est une énigme. Personne n'est à même de savoir comment se comporteraient *les électors* en cas de scrutin à deux tours.

Pour les besoins de notre travail, il fallait néanmoins tenter l'exercice. Nous l'avons fait en nous fondant sur les enseignements de la sociologie électorale belge et de l'histoire politique du pays. En effet, des clés de report relativement simples sont difficilement pensables pour la Belgique. Contrairement à la France, où le clivage gauche-droite structure dans une large mesure le paysage politique et le comportement électoral, il y a en Belgique plusieurs lignes de fracture qui traversent la société belge et toute sont susceptibles d'intervenir dans le choix des électeurs.

Il y a bien sûr le clivage gauche-droite qui intervient mais s'y superpose immédiatement le clivage philosophique. La frontière entre mondes laïques et catholiques, sans être complètement étanche, reste néanmoins toujours importante. Enfin, le clivage linguistique joue aussi un rôle. En effet, partis flamands et partis francophones sont en confrontation au premier tour dans les vingt-deux circonscriptions de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvoorde. Par ailleurs, au deuxième tour, des électeurs francophones auraient à se prononcer sur des duels opposant deux partis flamands et des électeurs flamands auraient à choisir entre deux formations francophones.

Op grond van een en ander hebben wij een sleutel uitgewerkt die we als « neutraal » aanmerken, waarmee we bedoelen dat die in een « normale » situatie kan gelden. Nadien zullen we een sleutel voorstellen die geldt wanneer de opinie naar rechts of naar centrumrechts evolueert, dan wel wanneer die trend naar links of naar centrumlinks omslaat.

**« Neutrale » sleutel inzake de stemoverdracht in de tweede stemronde
(NB = niet-betrokken)**

Compte tenu des ces éléments, nous avons élaboré une clé que nous qualifions de « neutre », c'est à dire ce que l'on peut imaginer en situation « normale ». Par la suite nous proposerons une clé en cas de mouvement de l'opinion à droite et au centre-droit ou à gauche ou vers le centre-gauche.

**Clé « neutre » de report de vote pour le deuxième tour
(NC = non concerné)**

	Agalev	SP	VB	VU	VLD	CVP	Agir	Ecolo	PSC	FN	PS	PRL-FDF	Diversen
Duel PS/PRL-FDF													
PS	75 %	85 %	25 %	50 %	25 %	55 %	40 %	80 %	45 %	40 %			50 %
PRL-FDF	25 %	15 %	75 %	50 %	75 %	45 %	60 %	20 %	55 %	60 %			50 %
Duel PRL-FDF/PSC													
PRL-FDF	35 %	35 %	65 %	30 %	80 %	20 %	70 %	30 %		70 %	45 %		50 %
PSC	65 %	65 %	35 %	70 %	20 %	80 %	30 %	70 %		30 %	55 %		50 %
Duel PRL-FDF/Ecolo													
PRL-FDF	15 %	40 %	80 %	45 %	85 %	45 %			50 %	75 %	35 %		50 %
Ecolo	85 %	60 %	20 %	55 %	15 %	55 %			50 %	25 %	65 %		50 %
Duel Ecolo/PSC													
Ecolo	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB			70 %	75 %	35 %	50 %
PSC	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB			30 %	25 %	65 %	50 %
Duel Ecolo/PS													
Ecolo	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB		25 %	35 %		45 %	50 %
PS	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB		75 %	65 %		55 %	50 %
Duel PS/PSC													
PS	NB	NB	NB	NB	NB	NB	45 %	60 %		45 %		30 %	50 %
PSC	NB	NB	NB	NB	NB	NB	55 %	40 %		55 %		70 %	50 %
Duel CVP-VLD													
CVP	80 %	60 %	35 %	70 %			NB	75 %	80 %	30 %	70 %	20 %	50 %
VLD	20 %	40 %	65 %	30 %			NB	25 %	20 %	70 %	30 %	80 %	50 %
Duel SP/VB													
SP	90 %			85 %	65 %	70 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	70 %
VB	10 %			15 %	35 %	30 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	30 %
Duel SP-CVP													
SP	65 %		40 %	55 %	35 %		NB	NB	NB	NB	NB	NB	50 %
CVP	35 %		60 %	45 %	65 %		NB	NB	NB	NB	NB	NB	50 %
Duel SP/VLD													
SP	85 %		35 %	60 %		55 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	50 %
VLD	15 %		65 %	40 %		45 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	50 %
Duel VB/VLD													
VB	10 %	20 %		25 %		25 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	35 %
VLD	90 %	80 %		75 %		75 %	NB	NB	NB	NB	NB	NB	65 %
Duel VB/CVP													
VB	10 %	20 %		25 %	25 %		NB	NB	NB	NB	NB	NB	25 %
CVP	90 %	80 %		75 %	75 %		NB	NB	NB	NB	NB	NB	75 %

Deze voorgestelde sleutel doet — nog afgezien van het reeds gemaakte voorbehoud — een ander probleem rijzen : men gaat uit van de veronderstelling dat hij overal identiek is. Met andere woorden : voormelde sleutel zou geografisch op een homogene wijze van toepassing zijn. Wij weten evenwel dat zo'n homogeen verloop hoegenaamd niet vaststaat. Dat heeft bijvoorbeeld te maken met de uiteenlopende samenstelling van de diverse kiespublieken, of nog met het gewicht of de persoonlijke uitstraling van sommige prominente kandidaten.

Welk resultaat verkrijgen we, als we daarmee rekening houden ?

**Resultaten in zetels na de tweede stemronde :
situatie in 1995**

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	VLAAMS BLOK
Brussel-Halle-Vilvoorde. — <i>Bruxelles-Hal-Vilvorde.</i>	9				13		
Wallonië. — <i>Wallonie.</i>				33	5	10	
Vlaanderen. — <i>Flandre.</i>	65	12	3				0
Totaal. — <i>Total.</i>	74	12	3	33	18	10	0

Op basis van de stemuitslag van 1995 kan worden gesteld dat de tweede stemronde de elementen die we reeds voor de eerste stemronde hebben aangetoond, nog zou uitvergrooten : zo zouden de Vlaamse christen-democraten 74 op een totaal van 89 zetels behalen. Terzelfder tijd zouden de Franstalige socialisten 33 op een totaal van 61 in de Franstalige Gemeenschap toe te wijzen zetels behalen. Om de federale regering te vormen zou men niet om de PS, noch om de CVP heen kunnen.

Welk beeld krijgen we op basis van de resultaten van 1999 ?

**Resultaten in zetels na de tweede stemronde :
situatie in 1999**

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Brussel-Halle-Vilvoorde.	8			4	10			
Wallonië.				35	6	6		
Vlaanderen.	56	6	19					
Totaal.	64	6	19	39	16	6	0	0

Alles bij elkaar genomen, oogt het plaatje maar weinig anders. In Vlaanderen blijft de CVP een ruime meerderheid behouden en kalft de partij nauwelijks af. In de Franse Gemeenschap was bij de verkiezingen van 13 juni 1999 een lichte verschuiving naar links merkbaar : daarvan profiteert de PS dan ook in de tweede stemronde.

Cette proposition de clé, tenant compte des réserves que nous avons déjà émises, pose un autre problème : elle est supposée être identique partout. En d'autres termes, elle s'appliquerait de façon géographiquement homogène. Or, nous savons qu'en la matière, l'homogénéisation est loin d'être assurée. En raison par exemple de la nature composite des électors. En raison aussi du poids ou de l'influence de certaines notabilités.

Quel résultat obtient-on à l'issue de cette opération ?

**Résultats en sièges au deuxième tour :
situation de 1995**

Sur la base du scrutin de 1995, le deuxième tour amplifierait les éléments que nous avons relevés pour le premier tour : les démocrates chrétiens flamands recueilleraient soixante-quatorze sièges sur quatre-vingt neuf. Dans le même temps, les socialistes francophones décrocheraient trente-trois des soixante et un sièges pourvus en Communauté française. Parti socialiste et CVP seraient incontournables pour la confection de l'exécutif fédéral.

Qu'en est-il sur la base des résultats de 1999 ?

**Résultats en sièges au deuxième tour :
situation de 1999**

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde.	8			4	10			
Wallonie.				35	6	6		
Flandre.	56	6	19					
Total.	64	6	19	39	16	6	0	0

Somme toute, la configuration est peu différente. Le CVP reste très majoritaire dans son espace. Il n'est qu'à peine écorné. Le parti socialiste, compte tenu du léger glissement à gauche observé en Communauté française lors des élections du 13 juin 1999, en bénéficie au deuxième tour.

De CVP en de PS zouden eens te meer onmisbaar blijken voor de vorming van de federale regering. Met andere woorden : in dat scenario heeft de proportionele stemprocedure een alternatieve constellatie mogelijk gemaakt — de Franstalige en Vlaamse christen-democraten werden naar de oppositie verwezen — die bij een uninominale stemprocedure in twee stemrondes onmogelijk was geweest.

Naast die opmerkingen moet erop worden gewezen dat de VLD in die context relatief zwak staat : die partij zou het moeilijk hebben om in de tweede stemronde voldoende stemmen te halen. Voor de VLD wordt het dus uitermate lastig om veel zetels te halen. Zelfs met de resultaten van 1999 blijft de VLD in zetelaantal ver achter op de CVP. Die opmerking geldt zeker voor het Vlaams Blok dat het (net als het Franse *Front national*) wellicht heel moeilijk krijgt om in een kieskring de helft van het kiezerskorps achter zich te krijgen.

Met die overdrachtsleutel zou Ecolo, in een toestand van tweede maar doorgaans een flink eind achter op de partij die in een kieskring op kop ligt, geen van zijn 20 duels winnen.

Ten slotte zou de PSC in geen van beide overdrachten uit het parlement verdwijnen, in tegenstelling tot wat velen verwachten. Hoewel het resultaat van 1999 voor de Franstalige christen-democraten de slechtste was sinds de instelling van het algemeen kiesrecht, dan nog zou de PSC 6 zetels halen.

Toch zijn er meerdere redenen om ter zake behoedzaam en genuanceerd te zijn. Benevens het al aangehaalde methodologische voorbehoud, is het interessant om te wijzen op de verschillen in de duels in de tweede ronde naargelang de configuraties, hetgeen we de « intensiteit » van de duels kunnen noemen. We zijn dieper ingegaan op drie hypothesen :

- een kleine voorsprong van de eerste op de tweede : tussen 50 % en 52 %;
- een middelmatige marge tussen de eerste partij en de tweede : tussen 52,01 % en 55 %;
- een « comfortabele » voorsprong van de winnende partij op de verliezer : meer dan 55 %.

Intensiteit van de duels : toestand van 1995

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	13	41	96

Intensiteit van de duels : toestand van 1999

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	40	50	60

De « neutrale » overdrachtsleutel toont voor het geval uit 1995 een toestand waarbij een geringe stemmenverschuiving *a priori* de aard van de resultaten voor de Kamer niet kan veranderen. Er is immers in amper 13 kieskringen een gering verschil, tegenover 96 in het segment « comfortabele voorsprong ».

Een en ander is meer genuanceerd in vergelijking met de toestand uit 1999 : er komt een verschuiving van de minder « intense » segmenten naar uitslagen die veel dicht bij el-

Une fois encore, la présence du CVP et du PS se révéleraient inévitables dans le gouvernement fédéral. Autrement dit, dans ce cas d'école, le mode de scrutin proportionnel a permis une forme d'alternance — les sociaux chrétiens francophones et flamands dans l'opposition — que n'aurait pas permis le mode de scrutin uninominal à deux tours.

Au-delà de ces observations, il faut noter la position relativement fragile du VLD qui aurait des difficultés à rassembler au deuxième tour et donc le plus grand mal à capter un grand nombre de sièges. Même dans la situation de 1999, il se trouverait loin du CVP en termes de sièges. Cette observation est encore plus forte pour le Vlaams Blok qui, à l'instar du Front national français, aurait sans doute toutes les peines du monde à rassembler la moitié d'un électorat dans une circonscription.

Partant dans d'une situation de deuxième le plus souvent assez éloignée du parti en tête de la circonscription, Ecolo ne parviendrait à gagner aucun de ses vingt duels dans cette clé de report.

Enfin, contrairement à ce que beaucoup imaginent, dans aucune des deux transpositions, le parti social chrétien ne serait éliminé de l'assemblée parlementaire. Alors même que le résultat de 1999 a été le plus mauvais pour les sociaux chrétiens depuis l'instauration du suffrage universel, il récolterait encore six sièges.

Plusieurs éléments de prudence et de nuance s'imposent toutefois. Outre les réserves méthodologiques que nous avons déjà soulignées, il est intéressant de pointer les écarts dans les compétitions au deuxième tour suivant les configurations, ce que nous appelons l'« intensité » des duels. Nous avons évalué trois cas d'école :

- un avantage ténu du premier sur le deuxième : entre 50 % et 52 %;
- une marge de manœuvre moyenne de la première formation sur la seconde : entre 52,01 % et 55 %;
- un avantage « confortable » du parti vainqueur sur le plus vaincu : plus de 55 %.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	13	41	96

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	40	50	60

La clé « neutre » de reports offre, dans le cas de 1995, l'image d'une situation où un léger mouvement de l'opinion n'est, *a priori*, pas à même de modifier la teneur du résultat à la Chambre. Il n'y a en effet que treize circonscriptions concernées par un écart minime, pour quatre-vingt-seize se situant dans le segment « confortable ».

La perspective est plus nuancée par rapport à la situation de 1999 dans la mesure où l'on observe — logiquement compte tenu des résultats — un glissement des segments

kaar liggen; dat is logisch op grond van de resultaten. In dat geval zijn er nu 40 kieskringen met een heel gering verschil.

Uitgaande van het aantal gevallen met minieme verschillen, is het interessant om te werken met overdrachtsleutels die verband houden met een verschuiving naar centrum-rechts, dan wel naar centrum-links. Voor dat scenario hebben we als volgt het *continuüm* van links naar rechts bepaald, voor de partijen die aanwezig zijn bij de tweede ronde :

- voor de Franse Gemeenschap, van links naar rechts : PS, Ecolo, PSC, PRL-FDF-federatie;
- in Vlaanderen : SP, CVP, VLD, Vlaams Blok.

2) Een verschuiving naar centrum-rechts

De mogelijkheid van een verschuiving van de kiezers naar centrum-rechts wordt berekend aan de hand van een inkrimping met 10 % van elke overdracht voor de meest linkse partij in een duel, en dus omgekeerd met een verhoging met 10 % van elke overdracht voor de meest rechtse partij in een duel.

Resultaten in de tweede ronde, met een overdrachtsleutel die gunstig is voor de centrum-rechtse partijen (op basis van de resultaten van 1995)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	VB
Brussel-Halle-Vilvoorde	6		3		13		
Wallonië				23	11	14	
Vlaanderen	50	9	21				
Totaal	56	9	24	23	24	14	0

Uitgaande van de omzetting van de resultaten van 1995 valt het op dat de meerderheid die de CVP in Vlaanderen behaalt minder afgetekend zou zijn, maar toch nog groot is. De Vlaamse christen-democraten blijven met andere woorden *incontournable*. Bezuiden de taalgrens zou de PS met een overdracht van stemmen die gunstig is voor centrum-rechts de absolute meerderheid kwijtspelen, zonder dat een andere partij die echter haalt. De PS zou in dat geval de tweede partij worden, na de PRL-FDF-federatie. Geen enkele van de drie Franstalige partijen die aan de verkiezingen deelnemen haalt op haar eentje een meerderheid van de Franstalige zetels : voor een meerderheid in het Franstalige college is dus een coalitie vereist.

De omzetting in dezelfde context van de resultaten van 1999 toont aan dat de VLD deze keer baat heeft bij die verschuiving naar centrum-rechts : de VLD zou dan 54 van de 89 Vlaamse zetels toegewezen krijgen. Bezuiden de taalgrens zou, in vergelijking met wat we hebben aangetoond voor de « neutrale » sleutel voor de overdracht van stemmen, de PRL-FDF-federatie een nipte meerderheid van zetels behalen : 32 van de 61 toe te wijzen zetels.

les moins intenses vers les segments les plus intenses. Il y a désormais quarante circonscriptions où le duel est très serré.

Partant de ce nombre de cas où les écarts sont faibles, il est intéressant d'appréhender des clés de reports qui s'inscriraient soit dans un mouvement de centre-droit, soit dans un mouvement de centre-gauche. Pour examiner ce scénario, nous avons établi le continuum de la gauche à la droite pour les partis présents au deuxième tour de la manière suivante :

- pour la Communauté française, de la gauche à la droite : PS, Ecolo, PSC, Fédération PRL-FDF;
- pour la Communauté flamande : SP, CVP, VLD, Vlaams Blok.

2) Un mouvement de centre-droit

L'hypothèse d'un mouvement de centre-droit de l'opinion est calculée à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche dans le duel et donc, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit (sur la base des résultats de 1995)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde	6		3		13		
Wallonie				23	11	14	
Flandre	50	9	21				
Total	56	9	24	23	24	14	0

Sur la base de la transposition des résultats de 1995, on peut observer que la majorité du CVP en Flandre serait moins nette tout en restant significative. En d'autres termes, les démocrates chrétiens flamands demeureraient incontournables. Au sud du pays, dans une situation de report des voix favorable au centre-droit, le PS perdrait sa majorité absolue sans pour autant la céder à une autre formation. Il deviendrait deuxième cédant sa place à la fédération PRL-FDF. Aucun des trois partis francophones en compétition ne recueille seul une majorité des sièges francophones : une coalition serait donc nécessaire pour dégager une majorité dans le collège francophone.

En transposant les résultats de 1999 au même cas de figure, le VLD serait cette fois le vainqueur de ce mouvement de centre-droit puisqu'il décrocherait cinquante-quatre des quatre-vingt-neuf sièges détenus par des partis flamands. Au sud du pays, par rapport à ce que nous avons mis en évidence pour la clé « neutre » de report des voix, la fédération PRL-FDF remporterait une courte majorité en sièges : trente-deux sièges sur soixante et un en lice.

Resultaten in de tweede ronde, met een overdrachtsleutel die gunstig is voor de centrum-rechtse partijen (op basis van de resultaten van 1999)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Brussel-Halle-Vilvoorde.			8		14			
Wallonië.				18	18	4	7	
Vlaanderen.	32	3	46					
Totaal.	32	3	54	18	32	4	7	0

De hypothese met de resultaten van 1999 met een stemmenoverdracht die gunstig is voor rechts, zou het enige geval zijn waarbij een politieke « familie » een absolute meerderheid in zetels zou behalen, dus in het noorden én in het zuiden van het land. De liberale stroming (inclusief het daarbij aangesloten FDF) zou kunnen beschikken over een ruime meerderheid van 86 zetels op 150. De liberalen zouden anders gezegd met 24,44 % van de kiezers 57,3 % van de zetels toegewezen krijgen.

Wat voorts de intensiteit van de duels betreft, toont de omzetting van de resultaten van 1995 aan dat in bijna de helft van de duels het verschil heel nipt is; in één derde van de duels zou de marge wat groter zijn.

Intensiteit van de duels : toestand van 1995

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	48	31	71

De omzetting van de resultaten van 1999 wijst op een dubbele verschuiving in de richting van het tussensegment : minder nipte én comfortabele verschillen, en veel meer intermediaire gevallen.

Intensiteit van de duels : toestand van 1999

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	34	59	57

3) Een verschuiving naar centrum-links

De mogelijkheid van een verschuiving van de kiezers naar centrum-links wordt berekend aan de hand van een inkrimping met 10 % van elke overdracht voor de meest rechtse partij in een duel, en omgekeerd met een verhoging met 10 % van elke overdracht voor de meest linkse partij in een duel (alles wordt berekend aan de hand van de « neutrale » overdrachtsleutel).

Wat zouden de resultaten in een tweede ronde zijn, met een overdrachtsleutel die gunstig is voor de centrum-linkse partijen ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit (sur la base des résultats de 1999)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde.			8		14			
Wallonie.				18	18	4	7	
Flandre.	32	3	46					
Total.	32	3	54	18	32	4	7	0

Le cas d'école de 1999 avec une clé de report favorable à la droite serait la seule situation où une famille politique emporterait une majorité absolue en sièges tout à la fois au nord et au sud du pays. En effet, la famille libérale (avec les apparentés du FDF) aurait une majorité confortable de 86 sièges sur 150. En d'autres termes, avec 24,44 % de l'électorat, les libéraux détiendraient 57,3 % des sièges.

En ce qui concerne l'intensité des duels, la transposition des résultats de 1995 offrirait un cas d'école où un des tiers des confrontations seraient très serrées pour un peu moins de la moitié confortable.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	48	31	71

Se fondant sur la situation des 1999, nous observons un double mouvement vers le segment intermédiaire : un peu moins de confrontations serrées et confortables et beaucoup plus de cas intermédiaires.

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	34	59	57

3) Un mouvement de centre-gauche

L'hypothèse d'un mouvement de centre-gauche de l'électorat est établie à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel et, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche le tout calculé à partir de la clé « neutre ».

En nous fondant sur cette clé de répartition favorable aux partis du centre-gauche, quels seraient les résultats au deuxième tour ?

Resultaten in de tweede ronde, met een overdrachtsleutel die gunstig is voor de centrum-linkse partijen (op basis van de resultaten van 1995)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	VB
Brussel-Halle-Vilvoorde.	9			4	9		
Wallonië.				37	2	9	
Vlaanderen.	57	23					
Totaal.	66	23		41	11	9	0

Uitgaande van de omzetting van de resultaten van 1995 stellen we vast dat de socialistische « familie » logischerwijs het meest baat heeft bij die toestand : de PS zou een indrukwekkende absolute meerderheid behalen, met 41 van de 61 in Franstalig België toe te wijzen zetels; de Vlaamse socialistenvrouwen zouden eveneens een mooi resultaat boeken, met 23 van de 89 toe te wijzen zetels.

Omgekeerd zou een en ander uitgesproken in het nadeel zijn van de liberalen : de PRL-FDF-federatie zou alleen in de Brusselse regio succesvol zijn, terwijl de VLD echt zou worden weggespoeld, hetgeen aantoonde dat de positie van de VLD in de tweede ronde hachelijk is als wordt uitgegaan van de resultaten van 1995. Om de regering samen te stellen zouden twee partijen eens te meer *incontournable* zijn : de CVP en de PS.

Quid met de resultaten van 1999 ?

Resultaten in de tweede ronde, met een overdrachtsleutel die gunstig is voor de centrum-linkse partijen (op basis van de resultaten van 1999)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Brussel-Halle-Vilvoorde.	9			4	4		5	
Wallonië.				36	6	6		
Vlaanderen.	61	10	9					
Totaal.	70	10	9	40	10	6	5	0

De opmerkingen zijn grotendeels dezelfde, maar de verschillen zijn minder uitgesproken. De PS zou een ruime absolute meerderheid (40 zetels) behouden. Gelet op de 5 zetels die naar Ecolo zouden gaan, is er ook een potentiële centrum-linkse meerderheid van 45 zetels.

Wat Vlaanderen betreft, zou zelfs in deze voor centrum-links gunstige hypothese de SP maar moeizaam een tiental zetels toegewezen krijgen, tegenover 70 voor de Vlaamse christen-democraten. De mogelijke VLD-vertegenwoordiging — 9 zetels — bewijst de risico's die deze partij in een dergelijke hypothese loopt. Tevens wordt aangetoond dat de VLD wel degelijk de partij is die het meest wordt geraakt door een geringe verschuiving binnen het kiezerskorps.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche (sur la base des résultats de 1995)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde.	9			4	9		
Wallonie.				37	2	9	
Flandre.	57	23					
Totaal.	66	23		41	11	9	0

Transposant les résultats de 1995, nous constatons que logiquement, la famille socialiste profite le plus de cette situation. Le PS décrocherait une majorité absolue imposante avec quarante et un sièges sur soixante et un dans l'espace politique francophone. Pour leur part, les socialistes flamands « sauveraient la mise » en emportant vingt-trois des quarante-neuf sièges en jeu.

Inversement, les libéraux seraient les grands perdants de l'opération dès lors que la fédération PRL-FDF ne s'en sortirait que dans la région bruxelloise et que le VLD se verrait littéralement laminé, ce qui confirme la fragilité de sa position au deuxième tour en prenant comme point de référence les résultats de 1995. Pour la confection de l'exécutif, deux partis seraient à nouveau incontournables : le CVP et le PS.

Qu'en est-il par rapport aux scores de 1999 ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche (sur la base des résultats de 1999)

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde.	9			4	4		5	
Wallonie.				36	6	6		
Flandre.	61	10	9					
Total.	70	10	9	40	10	6	5	0

Les observations ne sont fondamentalement pas différentes mais elles sont quelque peu atténuées. Le parti socialiste conserverait une large majorité absolue avec quarante sièges. Et, compte tenu des cinq sièges emportés par Ecolo, il y aurait une majorité potentielle de centre-gauche de quarante-cinq sièges.

En Flandre, même dans cette configuration favorable au centre-gauche, le SP ne décrocherait péniblement qu'une dizaine de sièges pour soixante-dix aux démocrates chrétiens flamands. La représentation éventuelle du VLD — neuf sièges — témoigne des risques qu'encourt ce parti dans ce cas d'école. Elle atteste aussi qu'il est bien le parti le plus concerné par un petit mouvement de l'opinion.

In de toestand op grond van de resultaten van 1995, moesten de CVP en de PS noodzakelijkerwijs tot de regering toetreden. Hetzelfde geldt voor het scenario van 1999.

Algemeener moet ook worden gewezen op de uiteenlopende politieke bewegingen in het noorden en het zuiden van het land. Nog meer dan in 1995 verschillen in 1999 de sociologische en politieke meerderheden aan elke kant van de taalgrens. In Vlaanderen was er een verschuiving in stemmen en in zetels naar de centrum-rechtse partijen. In de Franse Gemeenschap noteerden we een verschuiving in stemmen en in zetels naar de centrum-linkse partijen.

In onze bewerkingen komt ook dat tot uiting, zowel voor de uninominale stemming in één ronde als over twee rondes. Concreter betekent dit ook dat de stelling als zou de kiezer zijn regering kunnen « aanwijzen » aan de hand van uninominale verkiezingen of zelfs via een gemengde procedure, geen hout snijdt.

Inzake de intensiteit van de duels, is dit de configuratie met de minste intensiteit. Op grond van de resultaten van de verkiezingen van 1995 en 1999, zou er in zowat 75 % van de duels een « comfortabele » marge zijn, tegenover amper 10 % met een nipt verschil.

Intensiteit van de duels : toestand van 1995

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	15	22	113

Intensiteit van de duels : toestand van 1999

	Tussen 50 % en 52 %	Tussen 52,01 % en 55 %	Meer dan 55 %
Aantal.	17	15	118

5) Kanttekeningen

De in deze bijdrage vervatte studie toont niets aan, en wel om meer dan één reden.

Om te beginnen hebben we de resultaten van 1995 en 1999 omgezet naar een virtuele toestand, te weten uninominale verkiezingen, met één of twee rondes. Zulks onderstelt derhalve een identieke reactie van de partijen en van de kiezers, ongeacht de aard van de verkiezingen, hetgeen heel waarschijnlijk geen bewaarheid zal worden. Sociologische studies over verkiezingen maken duidelijk dat een deel van het kiezerskorps uiteenlopend stemt naargelang de aard van de verkiezingen : het belang dat eraan wordt geschonken, de voorschriften ervan, het voorwerp ervan enz. Net als in de andere 14 lidstaten van de Europese Unie wijken in België de resultaten bij parlementsverkiezingen af van die bij Europese verkiezingen, maar ook van die bij gemeenteraadsverkiezingen; dat geldt zowel voor de politieke participatie als voor de verkiezingsuitslag. Het valt overigens niet na te gaan wat de omvang en de aard van de electorale verschuivingen zouden zijn.

Het is bovendien mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat bepaalde partijen anders gaan optreden zo de stemmingsprocedure wordt veranderd. Zouden Agalev of de Volksunie bijvoorbeeld er zonder meer mee instemmen dat de kans bestaat dat ze helemaal uit het parlement verdwijnen ?

Dans la situation de 1995, CVP et PS devaient nécessairement être au gouvernement. Il en va de même dans le scénario de 1999.

De manière plus globale, il convient d'observer la dynamique politique différente au nord et au sud du pays. En 1999 plus encore qu'en 1995, les majorités sociologiques et politiques au nord et au sud du pays diffèrent. En Flandre, il y a eu un déplacement de voix et de sièges vers les formations de centre-droit. En Communauté française, il y a eu un déplacement en suffrages et en mandats vers les formations de centre-gauche. Dans nos représentations, cela se vérifie tant pour le scrutin uninominal à un tour qu'à deux tours. Plus concrètement, cela signifie que l'idée que l'électeur pourrait « choisir » son gouvernement avec l'instauration d'un mode de scrutin uninominal ou même mixte tient difficilement la route.

En termes d'intensité de duels, nous sommes dans la configuration où l'intensité est la plus faible. Sur la base du scrutin de 1995 et de 1999, environ 75 % des duels se situeraient le segment « confortable » pour 10 % seulement de confrontations très serrées.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	15	22	113

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre.	17	15	118

5) Réflexions

Le travail que nous avons conduit dans cette contribution ne prouve rien. Cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, nous avons réalisé un exercice de transposition des résultats de 1995 et de 1999 à une situation virtuelle de scrutin uninominal à un ou deux tours. Ce travail suppose donc un comportement à l'identique des partis et des électeurs quel que soit le système électoral. Or, ce pré-supposé a très peu de chances d'être vérifié. Il est établi en sociologie électorale qu'une frange de l'électorat se comporte différemment selon le type de scrutin : l'importance qu'on lui accorde, ses règles, son objet ... En Belgique comme dans les quatorze autres États membres de l'Union européenne, les résultats aux élections nationales sont différents de ceux aux élections européennes mais aussi de ceux aux élections communales; que ce soit en termes de participation politique ou de résultats électoraux. Quels serait l'ampleur des mouvements électoraux et leur contenu est impossible à connaître.

Il est d'ailleurs possible sinon probable que certains partis modifieraient leur comportement dans l'hypothèse où le mode de scrutin serait changé. Imagine-t-on vraiment, par exemple, qu'Agalev ou la Volksunie réagiraient sans coup férir à la perspective d'une disparition pure et simple de l'assemblée parlementaire ?

Ten tweede hebben we voldoende gewezen op de huizen-hoge methodologische moeilijkheden bij de uitvoering van deze bewerkingen. We springen derhalve heel behoedzaam om met de resultaten die eruit voortvloeien. Elke stap leverde knelpunten op, van de opsplitsing in kieskringen tot de overdrachtsleutels.

Ten derde moet ook in herinnering worden gebracht dat de kiezers en de politici pas na verloop van tijd echt vertrouwd zijn met een bepaalde stemmingsprocedure. Dat tijds-aspect is vaak van doorslaggevend belang. Dit element kan echter per definitie niet worden gemeten.

Wat is de eindconclusie ? Het uitgangspunt was een vraagstuk dat al een hele zittingsperiode op de agenda van de politieke kopstukken staat. De omzettingen die we hebben gemaakt, voor uninominale verkiezingen in één of twee rondes ontkrachten de ruim verspreide en veel gehoorde stelling dat de overstap naar verkiezingen bij meerderheid van stemmen tot homogene regeringen kan leiden. Uninominale verkiezingen in één of twee rondes zullen niet resulteren in homogene regeringen, op één uitzondering na, te weten de meest onzekere toestand bij de overdrachtsleutels in de tweede ronde. Die vaststelling is niet echt verrassend, gelet op de maatschappelijke context en de uiteenlopende politieke krachtsverhoudingen in het noorden en het zuiden van het land. Toch dient dat in herinnering te worden gebracht omdat de argumenten ten voordele van een andere stemmingsprocedure onderstrepen dat een verkiezing bij meerderheid van stemmen verondersteld wordt eenduidiger te zijn en dat in het verlengde daarvan de kiezer de regering zou kunnen kiezen. Het is niet de bedoeling deze argumenten definitief te ontkrachten omdat er zowel een bipolaire dan tweepartijdynamiek tot stand kan komen; de onderliggende « evidentie » van die argumenten is echter onterecht, zeker gelet op de heel uiteenlopende krachtsverhoudingen in Vlaanderen, het Brussels Gewest en Wallonië.

Deuxièmement, nous avons suffisamment souligné les énormes difficultés d'ordre méthodologique pour mener à bien cette entreprise pour ne pas appréhender avec la plus grande circonspection les résultats qui en sortent. Des découpages électoraux aux clés de report, chaque étape a été une embûche.

Troisièmement, il importe aussi de rappeler qu'un mode de scrutin n'est intégré pleinement par les électeurs et les acteurs politiques que dans le temps. Cette dimension temporelle est souvent cruciale. Or, cet élément n'est, par définition, pas mesurable.

Que retenir alors de l'entreprise ? Dans le cadre d'une question qui est à l'agenda des élites politiques depuis une législature, les transpositions que nous avons effectuées, pour un mode de scrutin uninominal à un tour ou à deux tours, démentent l'idée largement répandue et développée qu'une évolution vers un mode de scrutin majoritaire serait de nature à dégager des gouvernements homogènes. À une exception près, qui est la situation la plus fragile dans les clés de report au deuxième tour, un gouvernement homogène ne pourrait voir le jour dans le cadre d'un mode de scrutin uninominal à un ou deux tours. Compte tenu de l'état de la société et du rapport de forces politiques différencié au nord et au sud, cette constatation n'est pas une surprise. Il est cependant nécessaire de la rappeler compte tenu que les arguments en faveur d'une transformation du système électoral insistent sur la lisibilité accrue supposée d'un mode de scrutin majoritaire et sur le choix du gouvernement par l'électeur qui en résulterait. L'objet n'est pas de délégitimer définitivement ces arguments puisque aussi bien on pourrait avoir une dynamique bipolaire plutôt que bipartite mais, à tout le moins, le caractère d'« évidence » qu'ils recèlent n'a pas lieu d'être; particulièrement si l'on observe le rapport des forces politiques très distinct en Flandre, en région bruxelloise et en Wallonie.