

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT  
DE BELGIQUE

24 avril 2014

**CIRCONSCRIPTION  
ÉLECTORALE FÉDÉRALE**

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE  
MIXTE "CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE FÉDÉRALE"  
PAR  
MM. **Benoit HELLINGS (S)** ET  
**Daniel BACQUELAINE (CH)** ET  
MME **Caroline GENNEZ (CH)**

SOMMAIRE

Page.

I. Introduction.....	3
II. Auditions .....	6
III. Échange de vues .....	111
Annexes.....	127
1. D. Sinardet, "Consensusdemocratie in het Federale België: Wat, waarom en waarheen"	
2. L. de Briey, "Circonscription fédérale et vote multiple" .....	129
3. S. Sottiaux, "De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federa- tie?" .....	163
4. J. Velaers, "De federale kieskring in een consti- tutioneel perspectief" .....	169

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS  
EN SENAAT

24 april 2014

**FEDERALE  
KIESKRING**

**VERSLAG**

NAMENS DE GEMENGDE PARLEMENTAIRE  
COMMISSIE "FEDERALE KIESKRING"  
UITGEBRACHT DOOR  
DE HEREN **Benoit HELLINGS (S)** EN  
**Daniel BACQUELAINE (K)** EN  
MEVROUW **Caroline GENNEZ (K)**

INHOUD

Blz.

I. Inleiding .....	3
II. Hoorzittingen .....	6
III. Gedachtewisseling .....	111
Bijlagen.....	127
1. D. Sinardet, "Consensusdemocratie in het Fede- rale België: Wat, waarom en waarheen"	
2. L. de Briey, "Circonscription fédérale et vote multiple" .....	129
3. S. Sottiaux, "De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federa- tie?" .....	163
4. J. Velaers, "De federale kieskring in een consti- tutioneel perspectief" .....	169

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/  
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag  
Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers**

Président/Voorzitter: André Flahaut

**A. — Titulaires / Vaste leden:**

N-VA Theo Francken, Jan Jambon, Ben Weyts  
PS Laurent Devin, André Frédéric, Bruno Van Grootenbrulle  
CD&V Raf Terwingen  
MR Daniel Bacquelaire  
sp.a Caroline Gennez  
Ecolo-Groen Stefaan Van Hecke  
Open Vld Patrick Dewael  
VB Barbara Pas  
cdH Catherine Fonck

**B. — Suppléants / Plaatsvervangers:**

Peter Dedecker, Daphné Dumery, Kristien Van Vaerenbergh  
Karine Lalieux, Yvan Mayeur, Christiane Vienne  
Leen Dierick  
François-Xavier de Donnea  
Karin Temmerman  
Kristof Calvo  
Herman De Croo  
Gerolf Annemans  
Georges Dallemagne

**Sénat/Senaat**

Président/Voorzitter: Sabine de Bethune

**A. — Titulaires/Vaste leden:**

N-VA: Huub Broers, Ide Louis, Karl Vanlouwe  
PS: Boussetta Hassan, Jean-François Istasse, Philippe Mahoux  
CD&V: Dirk Claes  
MR: Armand De Decker, Gérard Deprez  
sp.a: Bert Anciaux  
Ecolo-Groen: Jacky Moraël  
Open Vld: Rik Daems  
VB: Bart Laeremans

**B. — Suppléants/Plaatsvervangers:**

Frank Boogaerts, Inge Faes, Lieve Maes  
Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel  
Johan Verstreken  
Alain Courtois, Christine Defraigne  
Guy Swennen  
Benoit Hellings, Mieke Vogels  
Martine Taelman  
Anke Van dermeersch

**C. — Membres sans voix délibérative/Niet-stemgerechtigde leden**

cdH Francis Delpérée  
Ecolo-Groen Freya Piryns

N-VA	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PS	:	<i>Parti Socialiste</i>
MR	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
CD&V	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
sp.a	:	<i>socialistische partij anders</i>
Ecolo-Groen	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
Open Vld	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
VB	:	<i>Vlaams Belang</i>
cdH	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
FDF	:	<i>Fédéralistes Démocrates Francophones</i>
LDD	:	<i>Lijst Dedecker</i>
MLD	:	<i>Mouvement pour la Liberté et la Démocratie</i>
INDEP-ONAFH	:	<i>Indépendant-Onafhankelijk</i>

**Abréviations dans la numérotation des publications:**

DOC 53 0000/000: *Document parlementaire de la 53<sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif*  
QRVA: *Questions et Réponses écrites*  
CRIV: *Version Provisoire du Compte Rendu intégral*  
CRABV: *Compte Rendu Analytique*  
CRIV: *Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*  
PLEN: *Séance plénière*  
COM: *Réunion de commission*  
MOT: *Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

**Afkortingen bij de nummering van de publicaties:**

DOC 53 0000/000: *Parlementair document van de 53<sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*  
QRVA: *Schriftelijke Vragen en Antwoorden*  
CRIV: *Voorlopige versie van het Integraal Verslag*  
CRABV: *Beknopt Verslag*  
CRIV: *Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)*  
PLEN: *Plenum*  
COM: *Commissievergadering*  
MOT: *Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*

**Publications officielles éditées par la Chambre des représentants**

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

**Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers**

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

## I. — INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

La mise en place de la présente commission parlementaire mixte concrétise la déclaration gouvernementale du 21 novembre 2012 qui prévoit qu'une commission parlementaire mixte examinera "la question d'une circonscription électorale fédérale à la Chambre".

La séance plénière du 19 décembre 2013 (CRIV 53 PLEN 178) et la séance plénière du Sénat du 30 janvier 2014 (Annales, session ordinaire 2013-2014, n° 5-138, p. 9) ont approuvé la création de cette commission parlementaire mixte.

### Mission

Cette commission parlementaire mixte a pour mission d'étudier la question d'une circonscription électorale fédérale.

Dans le cadre de la réforme de l'État et dans un souci de renouveau politique, il a été notamment proposé de renforcer le rôle du parlement et de rendre le système électoral plus transparent et plus compréhensible pour l'électeur. Une série de mesures ont été élaborées pour, par exemple, revoir le bicaméralisme, empêcher les conflits d'intérêts dans le chef des élus, le cumul des candidatures à des élections simultanées ... Il a également été prévu de mettre sur pied une commission spécifique pour prolonger ces réflexions. La mission spécifique de la commission spéciale est précisément d'étudier la question d'une circonscription électorale fédérale.

La commission est chargée de déposer un rapport faisant état de ses travaux et des différentes recommandations sur la question de la circonscription électorale fédérale.

### Composition

La commission est composée de treize membres permanents et d'autant de suppléants, désignés par la Chambre des représentants parmi ses membres, suivant la règle de la représentation proportionnelle des groupes politiques et de treize membres permanents et d'autant de suppléants, désignés par le Sénat parmi ses membres, suivant la même règle.

Les autres groupes politiques des deux Chambres peuvent chacun désigner un membre qui participera,

## I. — INLEIDING

DAMES EN HEREN,

Deze gemengde parlementaire commissie werd ingesteld ter invulling van de beleidsverklaring van 21 november 2012, die aangeeft dat een gemengde parlementaire commissie de mogelijke invoering van een federale kieskring voor de Kamer zal nagaan.

De plenaire vergadering van de Kamer van 19 december 2013 (CRIV 53 PLEN 178) en de plenaire vergadering van de Senaat van 30 januari 2014 (Handelingen, gewone zitting 2013-2014, nr. 5-138, blz. 9) hebben de oprichting van deze gemengde parlementaire commissie aangenomen.

### Opdracht

Deze gemengde parlementaire commissie heeft als opdracht de mogelijke invoering van een federale kieskring te onderzoeken.

In het kader van de staatshervorming en met het oog op de politieke hernieuwing werd onder meer voorgesteld de rol van het parlement te versterken en het kiesstelsel transparanter en bevattelijker te maken voor de kiezer. Er werd een aantal maatregelen uitgewerkt om bijvoorbeeld het bicameralisme te herzien, belangenconflicten bij verkozenen te voorkomen, te verbieden dat kandidaten bij samenvallende verkiezingen op verschillende lijsten tegelijk opkomen enzovoort. Voorts zal een specifieke commissie worden ingesteld om deze denkpistes uit te diepen. De bijzondere commissie zal inzonderheid tot taak hebben de mogelijke invoering van een federale kieskring te onderzoeken.

De commissie is gelast een verslag in te dienen waarin zij rapporteert over de voortgang van haar werkzaamheden, alsook van de diverse aanbevelingen over de mogelijke invoering van een federale kieskring.

### Samenstelling

De commissie is samengesteld uit dertien vaste leden en dertien plaatsvervangers die door de Kamer van volksvertegenwoordigers onder haar leden worden aangewezen, volgens de regel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties, alsook uit dertien vaste leden en dertien plaatsvervangers die door de Senaat onder zijn leden volgens dezelfde regel worden aangewezen.

De andere politieke fracties van beide Kamers mogen elk één niet-stemgerechtigd lid aanwijzen dat

sans voix délibérative, aux travaux de la commission spéciale.

*En ce qui concerne la Chambre des représentants, la commission est composée des membres permanents suivants:*

N-VA: Theo Francken, Jan Jambon, Ben Weyts  
 PS: Laurent Devin, André Frédéric, Bruno Van Grootenbrulle  
 CD&V: Raf Terwingen  
 MR: Daniel Bacquelaine  
 sp.a: Caroline Gennez  
 Ecolo-Groen: Stefaan Van Hecke  
 Open Vld: Patrick Dewael  
 VB: Barbara Pas  
 cdH: Catherine Fonck

*En ce qui concerne le Sénat, la commission est composée des membres permanents suivants:*

N-VA: Huub Broers, Ide Louis, Karl Vanlouwe  
 PS: Boussetta Hassan, Jean-François Istasse, Philippe Mahoux  
 CD&V: Dirk Claes  
 MR: Armand De Decker, Gérard Depez  
 sp.a: Bert Anciaux  
 Ecolo-Groen: Jacky Morael  
 Open Vld: Rik Daems  
 VB: Bart Laeremans

M. Francis Delpérée (cdH) et Mme Freya Piryns (Ecolo-Groen) siègent sans voix délibérative.

Le 20 février 2014, la commission a été installée en séance publique. Au cours de cette première réunion, la commission a procédé à la nomination de son bureau et des rapporteurs.

*Ont été désignés présidents:*

- M. André Flahaut (Ch);
- Mme Sabine de Bethune (S).

*Ont été désignés vice-présidents:*

- M. Patrick Dewael (Ch) par 8 voix contre 3;
- M. Francis Delpérée (S) par 7 voix contre 3.

*Ont été désignés rapporteurs:*

- M. Benoit Hellings (S) par 7 voix contre 3;

aan de werkzaamheden van de bijzondere commissie deelneemt.

*Voor de Kamer van volksvertegenwoordigers bestaat de commissie uit de volgende vaste leden:*

N-VA: Theo Francken, Jan Jambon, Ben Weyts  
 PS: Laurent Devin, André Frédéric, Bruno Van Grootenbrulle  
 CD&V: Raf Terwingen  
 MR: Daniel Bacquelaine  
 sp.a: Caroline Gennez  
 Ecolo-Groen: Stefaan Van Hecke  
 Open Vld: Patrick Dewael  
 VB: Barbara Pas  
 cdH: Catherine Fonck

*Voor de Senaat bestaat de commissie uit de volgende vaste leden:*

N-VA: Huub Broers, Ide Louis, Karl Vanlouwe  
 PS: Boussetta Hassan, Jean-François Istasse, Philippe Mahoux  
 CD&V: Dirk Claes  
 MR: Armand De Decker, Gérard Depez  
 sp.a: Bert Anciaux  
 Ecolo-Groen: Jacky Morael  
 Open Vld: Rik Daems  
 VB: Bart Laeremans

De heer Francis Delpérée (cdH) en mevrouw Freya Piryns (Ecolo-Groen) hebben zitting als niet-stemgerechtigd lid.

Op 20 februari 2014 werd de commissie in openbare vergadering geïnstalleerd. Op die eerste vergadering heeft de commissie haar bureau en haar rapporteurs aangewezen.

*Werden aangewezen als voorzitter:*

- de heer André Flahaut (K);
- mevrouw Sabine de Bethune (S).

*Werden aangewezen als ondervoorzitter:*

- de heer Patrick Dewael (K), met 8 tegen 3 stemmen;
- de heer Francis Delpérée (S), met 7 tegen 3 stemmen.

*Werden aangewezen als rapporteur:*

- de heer Benoit Hellings (S), met 7 tegen 3 stemmen;

— M. Daniel Bacquelaine (Ch) par 8 voix contre 3;

— Mme Caroline Gennez (Ch) par 8 voix contre 3.

\*  
\* \*

La commission parlementaire mixte s'est réunie les 20 février 2014, 10, 17, 24, 31 mars et 22 avril 2014.

Lors de sa réunion du 10 mars 2014, votre commission a établi la liste des personnes qu'elle souhaitait entendre sur ce sujet, à savoir:

Lundi 17 mars 2014

— M. Philippe Van Parijs;  
— M. Dave Sinardet;  
— M. Bart Maddens;  
— M. Laurent de Briey;  
— M. Pascal Delwit;  
— Mme Petra Meier.

Lundi 24 mars 2014

— M. Christian Behrendt;  
— M. Hugues Dumont;  
— M. Luc Detroux;  
— M. Stefan Sottiaux;  
— M. Paul Van Orshoven;  
— M. Jan Velaers.

La candidature de M. Hendrik Vuye a été rejetée par 7 voix contre 3 et une abstention.

M. Paul Van Orshoven a décliné la demande d'être entendu par la commission. De même, M. Hugues Dumont a décliné cette demande, souscrivant entièrement à l'étude publiée par M. Luc Detroux (*Revue belge de droit constitutionnel*, n° 2011/4), également invité à être entendu.

— de heer Daniel Bacquelaine (K), met 8 tegen 3 stemmen;

— mevrouw Caroline Gennez (K), met 8 tegen 3 stemmen.

\*  
\* \*

De gemengde parlementaire commissie heeft vergaderd op 20 februari 2014, 10, 17, 24, 31 maart en 22 april 2014.

Op de vergadering van 10 maart 2014 heeft uw commissie de lijst opgesteld van de personen die zij over dit onderwerp wil horen, met name:

Maandag 17 maart 2014

— de heer Philippe Van Parijs;  
— de heer Dave Sinardet;  
— de heer Bart Maddens;  
— de heer Laurent de Briey;  
— de heer Pascal Delwit;  
— mevrouw Petra Meier.

Maandag 24 maart 2014

— de heer Christian Behrendt;  
— de heer Hugues Dumont;  
— de heer Luc Detroux;  
— de heer Stefan Sottiaux;  
— de heer Paul Van Orshoven;  
— de heer Jan Velaers.

De kandidaatstelling van de heer Hendrik Vuye werd verworpen met 7 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

De heer Paul Van Orshoven is niet ingegaan op het verzoek van de commissie om door haar te worden gehoord. De heer Hugues Dumont is evenmin ingegaan op de uitnodiging; hij heeft aangegeven dat hij zich volledig kan vinden in het door de heer Luc Detroux, die eveneens was uitgenodigd, gepubliceerde onderzoek (zie: *Revue belge de droit constitutionnel*, nr. 2011/4).

## II.— AUDITIONS

## A. Réunion du 17 mars 2014

Au cours de sa réunion du 17 mars 2014, la commission a eu un échange de vues avec:

- M. Philippe Van Parijs, professeur à l'Université catholique de Louvain;
- M. Dave Sinardet, professeur à la "Vrije Universiteit Brussel";
- M. Bart Maddens, professeur à la "Katholieke Universiteit Leuven";
- M. Laurent de Briey, professeur à l'Université de Namur;
- M. Pascal Delwit, professeur à l'Université libre de Bruxelles;
- Mme Petra Meier, professeur à l'"Universiteit Antwerpen".

## 1. Exposé du professeur Philippe Van Parijs

Le professeur Philippe Van Parijs rappelle que la proposition du Groupe Pavia<sup>1</sup> part d'une idée de bon sens. Par conséquent, il n'est pas étonnant que beaucoup de personnes y soient arrivées indépendamment.

Si on veut gouverner une population et prendre des décisions qui engagent cette population, il est important, pour que la démocratie fonctionne bien, qu'on rende compte à l'ensemble de cette population, qu'on soit amené à lui expliquer, à lui justifier ses projets, ses décisions. Dans les autres pays démocratiques, fédéraux ou non, cela se fait automatiquement de par l'existence de partis politiques se présentant sur l'ensemble du territoire.

En l'absence d'un tel mécanisme, la démocratie belge souffre structurellement de deux pathologies.

Premièrement, une tendance au blocage lors de la formation des gouvernements. Pour gagner des élections, les partis de chaque groupe linguistique doivent faire de la surenchère en faisant des promesses au détriment de l'autre communauté, qui leur font gagner un petit paquet de voix dans leur propre communauté et ne leur en font pas perdre dans l'autre, qui ne fait partie de leur électorat.

<sup>1</sup> Voy. K. Deschouwer et Ph. Van Parijs, "Ingénierie électorale pour une fédération bloquée. Une circonscription électorale fédérale pour le parlement fédéral belge", Re-Bel e-book 4, juillet 2009.

## II.— HOORZITTINGEN

## A. Vergadering van 17 maart 2014

Tijdens haar vergadering van 17 maart 2014 heeft de commissie van gedachten gewisseld met:

- de heer Philippe Van Parijs, hoogleraar aan de *Université catholique de Louvain*;
- de heer Dave Sinardet, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel;
- de heer Bart Maddens, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven;
- de heer Laurent de Briey, hoogleraar aan de *Université de Namur*;
- de heer Pascal Delwit, hoogleraar aan de *Université libre de Bruxelles*;
- mevrouw Petra Meier, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen.

## 1. Uiteenzetting van professor Philippe Van Parijs

Professor Van Parijs herinnert eraan dat het voorstel van de Pavia-groep<sup>1</sup> een zinnig idee als uitgangspunt heeft. Het is bijgevolg niet verwonderlijk dat veel mensen onafhankelijk van elkaar tot dat idee gekomen zijn.

Indien men een bevolking wil besturen en beslissingen wil nemen die voor die bevolking bindend zijn, dan is het voor de goede werking van de democratie belangrijk dat men rekenschap geeft aan de gehele bevolking, dat men haar zijn plannen, zijn beslissingen uitlegt, rechtvaardigt. In de andere, al dan niet federale, democratische landen, gebeurt dat automatisch door het bestaan van politieke partijen die op het hele grondgebied opkomen.

Door het ontbreken van een dergelijk mechanisme lijdt de Belgische democratie structureel aan twee kwalen.

Ten eerste de neiging tot blokkering bij de vorming van regeringen. Om de verkiezingen te winnen moeten de partijen van elke taalgroep aan opbod doen, met beloften die in het nadeel zijn van de andere gemeenschap, waardoor ze een beetje stemmen winnen in hun eigen gemeenschap en ze er geen verliezen in de andere, die immers geen deel uitmaakt van hun electoraat.

<sup>1</sup> Zie K. Deschouwer et Ph. Van Parijs, "Electorale hervormingen voor een geblokkeerde federatie. Een federale kieskring voor het federale parlement", Re-Bel e-book 4, juli 2009.

Pour participer au gouvernement, en revanche, ils doivent pouvoir renoncer à certaines de ces promesses, sans trop perdre la face d'une manière qui pourrait être exploitée par leurs concurrents plus intransigeants qui restent confortablement sur la touche. Le résultat, ce sont des négociations qui peuvent parfois durer très longtemps.

Le 6 novembre 2007, Kris Deschouwer et l'orateur ont publié une carte blanche dans *De Standard* et *Le Soir* qui commençait comme suit:

*“Nooit eerder in de Belgische geschiedenis hebben regeringsonderhandelingen zolang geduurd.”*

Le titre de la carte blanche était *“Volgende keer nog erger”* ou, dans la version publiée dans *Le Soir* *“Sans circonscription fédérale, ce sera pire encore la prochaine fois”*.

Il n'arrive pas souvent que les politiques fassent un tel effort pour confirmer les prédictions des universitaires. Ce n'était pas mauvais pour notre ego, par contre ce n'était pas bon du tout pour la population au service desquelles les institutions devraient fonctionner. Les jeunes, qui ont organisé, peu après, la manifestation *“Shame”*, avaient mille fois raison de s'indigner contre un système politique qui piégeait les politiques de manière à les empêcher de former un gouvernement et à faire attendre le pays aussi longtemps.

Après cette première pathologie, cette tendance systématique au blocage, déjà présente en 2007 et encore davantage en 2010-2011, une deuxième pathologie consiste en ceci qu'un ministre fédéral en fonction ne peut être récompensé ou sanctionné pour la politique qu'il mène que par une des deux parties de la population.

Que faire pour s'attaquer à ces deux pathologies? Toutes les deux sont les reflets du fait fondamental que ceux qui dirigent n'ont pas à rendre des comptes, à tous ceux affectés par leurs décisions et leurs programmes.

La solution que la Groupe Pavia propose est une petite modification du système électoral, qui n'oblige à quoi que ce soit ni les candidats ni les électeurs. Elle aura, au contraire, pour conséquence d'offrir plus de possibilités tant aux candidats qu'aux électeurs.

Le Groupe Pavia propose que quinze députés soient élus, non dans une circonscription provinciale, mais dans une circonscription couvrant l'ensemble du pays. Dans la proposition initiale, c'était quinze des cent cinquante. Mais, aujourd'hui, les quarante postes d'élus

Om in de regering te zitten moeten ze daarentegen sommige van hun beloften afzweren, zonder al te veel gezichtsverlies dat in het voordeel kan zijn van hun minder toegeeflijke concurrenten die comfortabel langs de zijlijn blijven. Het resultaat zijn onderhandelingen die soms zeer lang kunnen duren.

Op 6 november 2007 hebben Kris Deschouwer en de spreker een opiniebijdrage gepubliceerd in *De Standaard* en *Le Soir* die als volgt begon:

*“Nooit eerder in de Belgische geschiedenis hebben regeringsonderhandelingen zolang geduurd.”*

De titel van de opiniebijdrage was *“Volgende keer nog erger”* of, in de versie van *Le Soir* *“Sans circonscription fédérale, ce sera pire encore la prochaine fois”*.

Het gebeurt niet vaak dat de politici zoveel inspanning leveren om de voorspellingen van academici te bevestigen. Dat was niet slecht voor hun ego, maar het was helemaal niet goed voor de bevolking waarvoor de instellingen zouden moeten werken. De jongeren die kort daarop de *“Shame”*-manifestatie organiseerden hadden duizendmaal gelijk verontwaardigd te zijn over een politiek systeem dat de politici in de val liet lopen, zodat ze geen regering konden vormen en het land zo lang lieten wachten.

Naast die eerste kwaal, die systematische neiging tot blokkering, die reeds aanwezig was in 2007 en nog meer in 2010-2011, is een mogelijke tweede kwaal dat een federaal minister in functie niet kan worden beloond of afgestraft voor het beleid dat hij voert slechts kan worden beloond of afgestraft door één van beide bevolkingsgroepen.

Wat kunnen we doen om die twee kwalen aan te pakken? Beide zijn de weerspiegeling van het fundamentele feit dat de leidinggevenden niet aan allen die hun beslissingen en programma's ondergaan, rekenschap hoeven te geven.

De oplossing die de Pavia-Groep voorstelt is een kleine wijziging van het kiesstelsel, die niemand, noch de kandidaten, noch de kiezers tot iets verplicht. Ze zal tot gevolg hebben dat zowel kandidaten als kiezers meer mogelijkheden krijgen.

De Pavia-Groep stelt voor dat vijftien volksvertegenwoordigers niet in een provinciale kieskring zouden worden verkozen, maar in een kieskring die zich over het hele land uitstrekt. In het oorspronkelijke voorstel ging het om vijftien van de honderdvijftig. Vandaag echter

directs du Sénat ont été supprimés. Il y a de bonnes raisons d'ajouter ces quinze sièges aux cent cinquante de la Chambre. C'est bien expliqué, du reste, dans l'excellente note sur la circonscription fédérale que le professeur Pascal Delwit a rédigée.

Trois autres caractéristiques de la proposition sont importantes, plus même que le nombre exact de députés.

Premièrement, le double vote. Il doit être possible pour chaque électeur de voter en même temps dans la circonscription fédérale et dans la circonscription provinciale où il est domicilié. Cela n'est nullement exclu par l'esprit de l'article 61 de la Constitution, qui dit que chaque électeur n'a droit qu'à un vote — article qui avait été introduit pour exclure le vote plural.

Deuxièmement, la double candidature. Il doit être possible de se présenter comme candidat à la fois dans la circonscription fédérale et dans une circonscription provinciale. C'est très différent de la pratique aujourd'hui interdite, de se présenter simultanément à deux assemblées sans intention de siéger dans l'une d'entre elles.

En raison de ces deux caractéristiques, les candidats peuvent donc se présenter, comme avant, dans leur circonscription provinciale; quant aux électeurs, ils peuvent, s'ils le veulent, voter seulement dans leur circonscription provinciale ou voter pour le parti pour lequel ils votent d'habitude dans leur circonscription provinciale comme dans la circonscription fédérale.

Donc, personne n'est contraint à rien, mais une possibilité supplémentaire est offerte tant aux candidats qu'aux électeurs. La prédiction de l'intervenant est alors que tous les leaders de tous les partis — en particulier ceux qui ont l'ambition de diriger le pays, mais pas seulement eux — seront candidats dans cette circonscription fédérale. Ils auront donc à expliquer ce qu'ils proposent et pourquoi ils le proposent, à tous ceux qui devront se soumettre à leurs décisions, à tous les citoyens, dont ils veulent réformer les institutions.

La troisième et dernière caractéristique de la proposition du Groupe Pavia: les quotas. Dans la proposition, la répartition entre les groupes linguistiques des élus dans la circonscription fédérale est prédéterminée par la répartition entre les groupes linguistiques dans la Chambre sortante. Donc, s'il y a quinze élus dans la circonscription fédérale, il y aura dans l'état actuel des choses (qui risque de durer longtemps, vu la répartition démographique dans le pays) neuf élus néerlandophones et six élus francophones.

zijn de veertig zetels van rechtstreeks verkozenen in de Senaat verdwenen. Er zijn goede redenen om die vijftien zetels toe te voegen aan de honderdvijftig van de Kamer. Een en ander wordt goed uitgelegd in de uitstekende nota over de federale kieskring die professor Pascal Delwit heeft geschreven.

Drie andere kenmerken van het voorstel zijn van belang, meer nog dan het juiste aantal volksvertegenwoordigers.

Ten eerste is er de dubbele stem. Het moet voor elke kiezer mogelijk zijn tegelijk te stemmen in de federale kieskring en in de provinciale kieskring waar hij gedomicilieerd is. De filosofie die aan de basis ligt van artikel 61 van de Grondwet, dat zegt dat iedere kiezer recht heeft op slechts één stem — een artikel dat werd ingevoegd om het meervoudige stemrecht uit te sluiten — verhindert dat geenszins.

Ten tweede is er de dubbele kandidatuur. Het moet mogelijk zijn zich zowel in de federale kieskring als in een provinciale kieskring kandidaat te stellen. Dat is thans iets anders dan de verboden praktijk waarbij men zich tegelijk kandidaat stelt voor twee assemblees, zonder de bedoeling te hebben in een van beide zitting te nemen.

Door die twee kenmerken kunnen de kandidaten dus, zoals voordien, opkomen in hun provinciale kieskring; de kiezers kunnen, indien ze dat willen, alleen in hun provinciale kieskring stemmen of voor de partij waarvoor ze gewoonlijk stemmen in hun provinciale kieskring en in de federale kieskring.

Niemand wordt dus tot iets gedwongen, maar er wordt zowel de kandidaten als de kiezers een bijkomende mogelijkheid geboden. De spreker voorspelt dat alle leiders van alle partijen — vooral zij die de ambitie hebben het land te leiden, maar niet alleen zij — kandidaat zullen zijn in de federale kieskring. Ze zullen dus moeten uitleggen wat ze voorstellen, en waarom ze het voorstellen, aan al wie zich aan hun beslissingen zal moeten onderwerpen, aan alle burgers, aan al degenen wier instellingen ze willen hervormen.

Het derde en laatste kenmerk van het voorstel van de Pavia-Groep: de quota. In het voorstel wordt de verdeling over de taalgroepen van de verkozenen in de federale kieskring bepaald door de verdeling over de taalgroepen in de uittrekkende Kamer. Indien er vijftien verkozenen zijn in de federale kieskring, dan zullen er dus bij de huidige stand van zaken (die, gelet op de demografische verdeling in het land, lang kan duren) negen Nederlandstalige en zes Franstalige verkozenen zijn.

En fait, il y a déjà des quotas entre groupes linguistiques dans le système actuel. Mais ce sont des quotas implicites, qui découlent automatiquement, en Belgique comme dans les autres pays multilingues, de la structuration géographique des circonscriptions électorales. Si les circonscriptions électorales étaient structurées non pas en provinces mais en classes d'âge ou en groupes professionnels, il n'y aurait pas une répartition prédéterminée en fonction des groupes linguistiques.

Il est proposé de maintenir ces quotas pour la circonscription fédérale. Comme ils ne découlent plus, dans le cas de cette circonscription, de la structuration géographique, il faut les expliciter.

Est-ce que le fait qu'on propose des quotas ne démontre pas l'absurdité même de la proposition? Cela ne démontre-t-il pas son inadéquation à la situation présente de la Belgique?

C'est une objection importante, intéressante et un bon point de départ pour la comprendre est l'affirmation entendue de temps à autre que la circonscription fédérale serait un grand BHV. BHV est une circonscription électorale péniblement et heureusement scindée où les néerlandophones et les francophones pouvaient voter et être élus.

Il y a plusieurs différences entre BHV et la circonscription fédérale, notamment le fait que la subsistance de BHV était perçue par certains, de part et d'autre de la frontière linguistique, comme l'espoir ou la menace d'une expansion de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Mais l'orateur doute que quiconque puisse sérieusement voir dans la circonscription fédérale une menace d'expansion de la Région de Bruxelles-Capitale à l'ensemble du pays.

Néanmoins, il n'est pas absurde de prétendre que la circonscription fédérale aurait un système électoral identique à celui qui régnait pour BHV en l'absence de quotas. En l'absence de quotas, ce système aurait effectivement tendance à entretenir une dynamique que personne ne souhaite. Pourquoi y aurait-il cette similitude? Parce que, comme pour BHV, en l'absence de quotas dans cette circonscription fédérale, chaque parti pourrait dire aux électeurs: voter pour des candidats de l'autre groupe linguistique risque de diminuer la représentation de sa propre communauté au parlement. La probabilité de listes bilingues sera donc faible et l'ensemble de l'exercice ressemblerait fort à un recensement linguistique, pas beaucoup plus pacificateur que les recensements linguistiques qui ont conduit à l'agitation communautaire des années 60, plus connue à ce degré depuis lors. Voilà donc pourquoi les quotas sont essentiels.

Eigenlijk zijn er reeds quota tussen de taalgroepen in het huidig systeem. Het zijn echter impliciete quota, die in België zoals in andere landen met meer dan een taal, automatisch voortvloeien uit de geografische structurering van de kieskringen. Mochten de kieskringen gestructureerd zijn in leeftijds- of beroepsgroepen, en niet in provincies, dan zou er geen automatische verdeling op basis van taalgroepen zijn.

Er wordt voorgesteld die quota te handhaven voor de federale kieskring. Omdat ze in die kieskring, niet meer voortvloeien uit de geografische structurering, moeten ze expliciet worden vermeld.

Bewijst het feit dat men quota voorstelt niet de absurditeit van het voorstel? Bewijst het niet dat het ongeschikt is voor de toestand waarin België zich thans bevindt?

Dat is een belangrijk bezwaar en een goed uitgangspunt om het te begrijpen is de bewering die men van tijd tot tijd hoort dat de federale kieskring een groot BHV zou zijn. BHV is een kieskring waar Nederlandstaligen en Franstaligen konden stemmen en verkozen worden en die werd gesplitst.

Er zijn verscheidene verschillen tussen BHV en de federale kieskring, onder andere het feit dat het voortbestaan van BHV door sommigen, aan beide zijden van de taalgrens, werd gezien als de hoop op of de dreiging van een uitbreiding van het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De spreker betwijfelt evenwel dat iemand in de federale kieskring een gevaar voor uitbreiding van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot het hele land ziet.

Niettemin is het niet absurd te beweren dat mochten er geen quota zijn, de federale kieskring een kiesstelsel zou hebben dat hetzelfde is als wat in BHV bestond. Zonder quota zou dat systeem inderdaad de neiging vertonen een dynamiek te ontwikkelen die niemand wenst. Waarom zou die gelijkenis er zijn? Omdat zonder quota in die federale kieskring, zoals in BHV, elke partij de kiezers zou kunnen zeggen: stemmen voor de kandidaten van de andere taalgroep dreigt de vertegenwoordiging van de eigen gemeenschap in het parlement te verminderen. De waarschijnlijkheid van tweetalige lijsten zal dus klein zijn en het geheel van de oefening zou sterk op een talentelling lijken, die evenmin verzoenend zouden zijn als de talentellingen die tot de communautaire spanningen van de jaren 60 hebben geleid, spanningen die er sindsdien niet meer zijn geweest. Om die reden zijn quota essentieel.

Chaque électeur pourra alors voter pour un ou plusieurs candidats qui partagent ses idées, même s'ils ne partagent pas sa langue maternelle, sans pour autant devoir craindre que, ce faisant, il trahit sa propre communauté.

Mais alors, disent parfois ceux qui ont bien compris à quel point cette objection du grand BHV est superficielle, ne tombe-t-on pas dans l'autre branche d'un dilemme? Soit, l'objection que la circonscription électorale fédérale ressemble au système de BHV ne tient qu'en l'absence de quotas.

Si on introduit des quotas, ce ne sera donc certes pas "le grand BHV", mais c'est au prix d'une contradiction profonde entre, d'une part, des quotas reconnaissant l'existence de deux communautés linguistiques, et, d'autre part, ce qui est présupposé, à savoir l'existence d'une Nation, d'un peuple belge, où l'appartenance linguistique est sans importance.

La proposition, cependant, ne présuppose ni ne recherche l'existence ou la réanimation d'une nation belge indifférenciée qui n'a jamais existé, qui n'existera jamais et dont il n'est pas désirable qu'elle existe jamais. La proposition ne vise nullement à refédéraliser les compétences aujourd'hui décentralisées; au contraire. Elle ne vise en aucune manière à raboter le principe de territorialité linguistique. La proposition vise à délivrer le fonctionnement démocratique de certains pièges.

Il se peut que d'autres propositions permettent de mieux atteindre ce même objectif. Il est important de les entendre et d'y réfléchir. Mais le groupe Pavia et beaucoup d'autres, dont les présidents des sections jeunes de la plupart des partis politiques, n'en ont pas trouvé de meilleure.

## 2. Exposé du professeur Pascal Delwit

Le professeur Pascal Delwit expose qu'il n'a pas signé l'appel du Groupe Pavia, non pas parce qu'il s'oppose au principe d'une circonscription fédérale, mais parce qu'il ne voit pas les vertus que les tenants du groupe Pavia lui prêtent. Et, sur un certain nombre de considérations d'ordre politologique, il a des doutes quant à l'agencement de la réflexion.

En proposant la circonscription "Pavia", on considère qu'une modification du système électoral va résoudre un problème de fond. Or, quand on examine l'histoire du système électoral belge, on constate que depuis environ 1899 – à quelques exceptions près, qui ne sont pas

Elke kiezer kan dan voor een of meer kandidaten stemmen die zijn ideeën delen, zelfs indien ze niet zijn moedertaal delen, zonder daarom te moeten vrezen dat hij daardoor zijn eigen gemeenschap verraadt.

Maar belanden we dan niet in het andere uiterste van een dilemma, vragen zij die goed hebben begrepen hoe oppervlakkig dat bezwaar van het grote BHV is. Het bezwaar dat de federale kieskring op het BHV-systeem lijkt houdt slechts steek als er geen quota zijn.

Indien men quota invoert, wordt het zeker geen groot BHV, maar dat is dan tegen de prijs van een scherpe tegenstelling tussen enerzijds hetgeen wordt voorgesteld, te weten quota die het bestaan erkennen van twee taalgemeenschappen en anderzijds, wat wordt voorondersteld, te weten het bestaan van een Natie, een Belgisch volk, waarvoor het niet belangrijk is welke taal het spreekt.

Het voorstel vooronderstelt echter noch zoekt het bestaan of de wederopleving van een ongedifferentieerde Belgische natie die nooit bestaan heeft, die nooit zal bestaan en waarvan niet wenselijk is dat ze ooit bestaat. Het voorstel strekt geenszins om bevoegdheden die vandaag gedecentraliseerd zijn te herfederaliseren, integendeel. Het strekt op geen enkele wijze om het beginsel van de taalterritorialiteit aan te tasten. Het voorstel beoogt de democratische werking te verlossen van bepaalde valstrikken waarin ze vandaag gevangen zit.

Het is mogelijk dat andere voorstellen die doelstelling beter kunnen verwezenlijken. Het is belangrijk ze te horen en erover na te denken. Maar de Pavia-Groep en vele anderen, waaronder de voorzitters van de jongerenafdelingen van de meeste politieke partijen hebben er geen beter gevonden.

## 2. Uiteenzetting van professor Pascal Delwit

Professor Pascal Delwit verklaart dat hij de oproep van de Pavia-Groep niet heeft ondertekend, niet omdat hij zich verzet tegen het principe van een federale kieskring, maar omdat hij de deugden niet ziet die de aanhangers van de Pavia-Groep het toedichten. Bovendien heeft hij wat een aantal politicologische overwegingen betreft, twijfels over de opbouw van de reflectie.

Door de "Pavia"-kieskring voor te stellen, denkt men een inhoudelijk probleem op te lossen met een wijziging van het kiesstelsel. Wanneer men echter de geschiedenis van het Belgische kiesstelsel bekijkt, dan stelt men vast dat dit stelsel sinds ongeveer 1899 – op enkele

substantielles —, ce système n'a pas beaucoup évolué et que c'est avec un dispositif relativement identique que la Belgique a, elle-même, beaucoup évolué — passant d'une nation historiquement fondée sur le suffrage censitaire à une nation fondée sur le suffrage universel dans la phase contemporaine, à partir de 1948, et selon un mode de scrutin de type proportionnel.

Les évolutions ont eu lieu avec le même mode de scrutin. Les acteurs politiques, les acteurs sociaux, les partis, les organisations de la société civile, les citoyens ont encouragé et accepté cette évolution.

À titre d'exemple, on peut citer, puisque cela concerne le côté centripète de la fédération, la scission d'un certain nombre de partis politiques nationaux (les sociaux-chrétiens en 1968, les libéraux en 1972, les socialistes en 1978) et la naissance de nouveaux partis divisés linguistiquement. Tout cela est totalement indépendant du système électoral.

On pourrait penser les choses de manière centripète différemment mais il n'est nullement prohibé pour un parti néerlandophone de présenter des listes dans l'espace francophone. Cela s'est produit aux élections de 2003 et de 2007. On annonce d'ailleurs que cela va se produire aux élections de 2014. Il n'y a aucune incompatibilité. Tout comme un parti francophone peut se présenter dans l'espace néerlandophone sans la moindre difficulté.

Aux yeux de M. Delwit, le débat sur la circonscription fédérale est devenu trop rapidement un débat sur la question de savoir si on voulait encore vivre ensemble. L'association de la promotion pour la circonscription fédérale a un dessein politique. Or, cette volonté politique n'est pas nécessaire. Pour prendre un exemple existant, les partis prônant l'indépendance de la Flandre et les partis ou personnalités favorables à un approfondissement de la régionalisation sont tous hostiles à cette circonscription fédérale. On pourrait avancer l'hypothèse inverse, à savoir que cette circonscription serait un levier pour la régionalisation ou l'indépendance.

Les promoteurs de la circonscription fédérale pourraient générer des effets pervers en associant la circonscription fédérale à un dessein politique. Si à chaque élection avec une circonscription fédérale, on doit vérifier la solidité de la fédération, on donne un effet d'agenda à cette circonscription fédérale, ce qui n'est peut-être pas très centripète par rapport au système politique mais plutôt centrifuge.

Le point principal du professeur Delwit est d'ordre technique et le professeur Philippe Van Parijs y a déjà

uitzonderingen na, die niet substantieel zijn — niet veel veranderd is en dat België zelf, met een relatief identiek stelsel, veel veranderd is — van een natie die historisch gegrondvest was op het censuskiesrecht naar een natie gegrondvest op het algemeen stemrecht in de hedendaagse fase, vanaf 1948, en met evenredige vertegenwoordiging.

De ontwikkelingen hebben plaatsgevonden met hetzelfde kiessysteem. De politieke spelers, de sociale spelers, de partijen, de organisaties van het maatschappelijk middenveld, de burgers hebben die ontwikkeling aangemoedigd en geaccepteerd.

Als voorbeelden kan men, aangezien dit het centripetale aspect van de federatie betreft, de splitsing van een aantal nationale politieke partijen vermelden (de christen-democraten in 1968, de liberalen in 1972, de socialisten in 1978) en het ontstaan van nieuwe, naar de taal opgedeelde partijen. Dat alles staat volkomen los van het kiesstelsel.

Men zou kunnen denken dat men de zaken centripetaal gezien anders zou kunnen opvatten, maar het is geenszins verboden dat een Nederlandstalige partij lijsten indient in de Franstalige ruimte. Dat is gebeurd bij de verkiezingen van 2003 en 2007. Men kondigt overigens aan dat dit bij de verkiezingen van 2014 zal gebeuren. Er is geen enkele onverenigbaarheid. Net zoals een Franstalige partij zonder enig probleem kan opkomen in de Nederlandstalige ruimte.

Volgens de heer Delwit is het debat over de federale kieskring al te snel een debat geworden over de vraag of we nog willen samenleven. De vereniging ter bevordering van een federale kieskring heeft een politiek opzet. Maar die politieke wil blijkt niet nodig. Een bestaand voorbeeld is het feit dat de partijen die voorstander zijn van de onafhankelijkheid van Vlaanderen en de partijen en prominenten die voorstander zijn van een verdieping van de regionalisering, allen tegen die federale kieskring zijn. Men zou de omgekeerde stelling kunnen verdedigen, namelijk dat die kieskring een hefboom kan zijn voor de regionalisering of voor de onafhankelijkheid.

De voorstanders van de federale kieskring kunnen onbedoelde gevolgen veroorzaken door de federale kieskring aan een politiek opzet te koppelen. Indien men bij elke verkiezing met een federale kieskring de degelijkheid van de federatie moet nagaan, dan geeft men die federale kieskring een weerklank op de agenda die misschien niet heel middelpuntzoekend is voor het politieke stelsel, maar veeleer centrifugaal.

Het belangrijkste punt van professor Delwit is van technische aard en professor Philippe Van Parijs heeft er

fait référence. Pour arriver aux objectifs escomptés, il faut faire beaucoup de démarches techniques qui ne sont pas exactement dans la logique du système électoral belge: la double candidature, la possibilité de quotas ainsi que la possibilité de voter deux fois. Cette démarche-là, elle aussi, peut apporter un certain nombre d'effets pervers.

S'il n'y a pas de parti francophone et néerlandophone dans la même circonscription, ce n'est pas l'effet d'un hasard; c'est qu'en général, il y a des familles politiques, et quand bien même on a affaire à des partis indépendants, l'Open Vld ne va pas aller se présenter dans les circonscriptions wallonnes contre le MR et réciproquement. Le PS et le sp.a, le cdH et le CD&V, Ecolo et Groen également.

Si on a une circonscription fédérale et qu'on va vers des listes unilingues, est-ce une bonne chose pour la fédération que les partis d'une même famille soient en confrontation dans une même circonscription? Si ce n'est pas le cas et qu'ils se présentent en listes bilingues, a-t-on déjà bien songé aux conséquences techniques de la présentation de listes bilingues? Dès lors qu'il y a des quotas, il est parfaitement plausible, parfaitement possible sinon même vraisemblable, que dans certains cas, sur une liste d'une famille politique, les deux, trois ou quatre élus soient du même rôle linguistique. Est-ce que chacun des partis qui se présentent aux élections dans le cadre éventuel d'une liste bilingue a déjà bien songé à cette situation?

L'intervenant ajoute que dans l'hypothèse où certains partis unilingues se présenteraient dans cette circonscription, il est également parfaitement plausible, certainement dans le cadre de la proposition du groupe Pavia, qu'un parti ayant droit à un siège ne puisse pas l'avoir dès lors que le rôle linguistique serait rempli. Donc le siège devrait aller à un autre rôle linguistique.

Autant de questions qui ont l'air technique, mais quand on pose des problèmes d'ordre philosophique sans les associer aux impacts politiques et donc à la technique du système électoral, on risque parfois de faire plus de tort que de bien à l'objectif que l'on se fixe. Ce ne serait pas la première fois qu'en Belgique, on songe à une réforme de nature institutionnelle ou électorale qui aurait l'effet exactement inverse que celui qui était escompté. Il faut donc réfléchir à ces aspects techniques. Pour sa part, s'il n'est pas un promoteur de la circonscription fédérale, c'est qu'en ayant beaucoup réfléchi, il n'a pas trouvé une modalité technique qui ne soit pas susceptible de générer des effets pervers.

reeds naar verwezen. Om de verhoopde doelstellingen te verwezenlijken moet men heel wat technische stappen zetten, die niet precies in de logica van het Belgische kiesstelsel passen: de dubbele kandidatuur, de mogelijkheid van quota en de mogelijkheid om tweemaal te stemmen. Ook die stap kan een aantal onbedoelde gevolgen met zich brengen.

Het is geen toeval dat er geen Franstalige en Nederlandstalige partij is in dezelfde kieskring. Dat is omdat er politieke families zijn en hoewel we met onafhankelijke partijen te maken hebben, zal Open Vld niet in de Waalse kieskringen opkomen tegen de MR en omgekeerd. Hetzelfde geldt voor de PS en de sp.a, cdH en CD&V, Ecolo en Groen.

Als we een federale kieskring hebben en we naar eentalige lijsten gaan, is het dan een goede zaak voor de federatie dat de partijen van eenzelfde familie tegenover elkaar staan in eenzelfde kieskring? Indien dat niet het geval is en er tweetalige lijsten opkomen, heeft men dan al goed nagedacht over de technische gevolgen van het opkomen van tweetalige lijsten? Aangezien er quota zijn, is het volstrekt aannemelijk, perfect mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat in bepaalde gevallen de twee, drie of vier verkozenen op een lijst van een politieke familie tot dezelfde taalrol behoren. Hebben alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen en daarbij eventueel gebruik maken van een tweetalige lijst goed over die situatie nagedacht?

De spreker voegt eraan toe dat in het geval waarin bepaalde eentalige partijen in die kieskring opkomen, het ook perfect aannemelijk is, zeker met het voorstel van de Pavia-Groep, dat een partij die recht heeft op een zetel, hem niet kan krijgen omdat de taalrol vol is. De zetel zou dus naar een andere taalrol moeten gaan.

Het zijn allemaal vragen die technisch lijken, maar wanneer men problemen van filosofische aard aan de orde stelt, zonder ze te koppelen aan hun politieke impact en dus aan de techniek van het kiesstelsel, dan dreigt men soms meer kwaad dan goed te doen voor het doel dat men voor ogen heeft. Het zou niet de eerste keer zijn dat men in België een institutionele of electorale hervorming overweegt die precies het omgekeerde effect heeft van wat men verhoopt had. Men moet dus over die technische aspecten nadenken. Hijzelf is geen voorstander van de federale kieskring, omdat hij na lang nadenken geen enkele technische modaliteit heeft gevonden die geen onbedoelde gevolgen kan veroorzaken.

Le professeur Delwit termine son exposé sur une question de fond. Si l'on propose une circonscription fédérale, il y aura fatalement des élus de celle-ci. Quel sera leur comportement? Hypothèse simple: ces élus sont désignés sur une liste unilingue, donc d'un parti. On peut imaginer qu'ils suivront aisément le comportement des élus de celui-ci dans les circonscriptions provinciales. Mais, si l'on est dans le cadre d'une liste bilingue, associant deux partis d'une même famille politique, et qu'hypothétiquement, ces deux partis se retrouvent dans des rôles différents — l'un dans la majorité, l'autre dans l'opposition; c'est rare, mais cela arrive: le PS a été dans la majorité, alors que le sp.a siégeait dans l'opposition entre 2008 et 2010 —, quel devrait être le comportement des élus socialistes de la liste PS-sp.a dans ce contexte?

De même, on le sait, en Belgique, certaines lois requièrent des majorités d'essence linguistique — les lois spéciales. Comment se comporteraient les élus d'une liste bilingue choisis dans une circonscription fédérale? Quel programme devraient-ils défendre? Celui de leur parti, de la liste bilingue ou encore un autre? L'orateur souhaite donc attirer l'attention là-dessus. Dans une circonscription fédérale hypothétique, l'élection ne s'arrête pas au jour du scrutin. Après, il y a une législature et, donc, un comportement d'acteurs. Là aussi, il faudrait expliquer, le cas échéant, comment agiraient les élus en question.

### 3. Exposé du professeur Dave Sinardet

Le professeur Sinardet situe la proposition de créer une circonscription électorale fédérale dans le cadre plus large du débat politologique sur la question de savoir quelles sont les institutions les plus appropriées pour les sociétés qui présentent une diversité et une hétérogénéité très fortes mais qui sont aussi divisées dans certains cas.

C'est un débat qui occupe les politologues depuis plusieurs décennies déjà, et on peut difficilement en résumer les enjeux sans faire quelques raccourcis. L'orateur renvoie à son texte écrit (voir annexe) qui expose en détail plusieurs aspects du problème.

Toute la question est en fait de savoir quels institutions et modèles de gouvernance sont les mieux adaptés aux sociétés hétérogènes et divisées. En politologie, il existe, *grosso modo*, deux modèles à cet égard.

Le premier modèle est le modèle dit consociatif, que l'on désigne en anglais par le terme "*consociational democracy*". En néerlandais, on emploie généralement

Professor Delwit besluit zijn uiteenzetting met een inhoudelijke vraag. Indien men een federale kieskring voorstelt, dan zullen daaruit onvermijdelijk verkozenen komen. Hoe zullen zij zich gedragen? Eenvoudige hypothese: die verkozenen worden aangewezen op een eentalige lijst, dus van een partij. Men kan zich voorstellen dat ze gemakkelijk het gedrag zullen volgen van de verkozenen van die partij uit de provinciale kieskringen. Maar wanneer men zich in de context van een tweetalige lijst bevindt, die twee partijen van eenzelfde politieke familie bindt, en in de hypothese dat die twee partijen in een verschillende rol terecht komen — de ene in de meerderheid, de andere in de oppositie; het gebeurt zelden, maar het gebeurt: de PS bevond zich in de meerderheid terwijl de sp.a in de oppositie zat tussen 2008 en 2010 —, hoe moeten de socialistische verkozenen van de PS-sp.a-lijst zich in die context gedragen?

Tevens vergen bepaalde wetten in België zoals men weet taalmeerderheden — de bijzondere wetten. Hoe zullen de verkozenen van een tweetalige lijst in de federale kieskring zich gedragen? Welk programma zullen zij moeten verdedigen? Dat van hun partij, dat van de tweetalige lijst of nog een ander? De spreker wenst daar de aandacht op te vestigen. In een hypothetische federale kieskring houdt de verkiezing niet op op de dag van de verkiezingen. Daarna is er een zittingsperiode en dus een gedrag van de actoren. Ook hier moet men uitleggen hoe de betrokken verkozenen in voorkomend geval zullen handelen.

### 3. Uiteenzetting van professor Dave Sinardet

Professor Sinardet situeert het voorstel van een federale kieskring binnen een ruimere politiek-wetenschappelijke discussie, het politiek-wetenschappelijk debat over de vraag wat de meest geschikte instellingen zijn voor diverse, heterogene en, in bepaalde gevallen, ook verdeelde samenlevingen.

Dit debat is reeds een aantal decennia aan de gang in de politicologie en een samenvatting gaat noodzakelijk gepaard met een vorm van reductie. De spreker verwijst echter naar zijn geschreven bijdrage (zie bijlage) waarin een aantal van deze zaken verder worden uitgewerkt.

Het debat gaat over de vraag welke instellingen en bestuursvormen het meest geschikt zijn voor diverse en verdeelde samenlevingen. *Grosso modo* bestaan er in de politicologie twee modellen daarover.

Het eerste model is het zogenaamde consensusmodel, het model van de *consociational democracy* in het Engels. In het Nederlands wordt dit meestal vertaald

les termes de “*pacificatiedemocratie*” ou encore “*consensusdemocratie*” et en français, on parle de démocratie consociative.

Ce modèle a été développé par Arend Lijphart, un politologue d’origine néerlandaise, qui a accompli la majeure partie de sa carrière aux États-Unis. Dans les années soixante, il a cherché à savoir pourquoi la société néerlandaise parvenait à rester démocratiquement stable tout en étant, elle aussi, profondément hétérogène et divisée, surtout sur les plans philosophique et socio-économique. L’explication résidait selon lui dans le fait que les Pays-Bas sont une démocratie consociative.

À l’origine, le modèle que Lijphart avait mis au point était descriptif et permettait de caractériser certains types de démocraties. Il a pris graduellement un caractère plus normatif et Lijphart s’est fait l’avocat de ce modèle de démocratie consociative pour les sociétés divisées, que ce soit sur le plan culturel, linguistique, religieux ou ethnique. Il a tenté d’exporter ce modèle, surtout à partir des années 70 et 80, dans le cadre des débats internationaux autour de la question de savoir quelle approche adopter à l’égard des sociétés ethniquement divisées.

Selon lui, le modèle de la démocratie consociative est, de tous les modèles, celui qui convient le mieux aux sociétés hétérogènes.

Sur quoi repose ce modèle? L’idée de base est que des relations très conflictuelles peuvent naître entre certains groupes de la société et que pour éviter les conflits, il faut veiller, au niveau des masses, à ce que ces groupes n’entrent pas en contact. Dans ce type de société, il existe néanmoins des élites politiques qui doivent aplanir les conflits. Il est donc capital que chacune de ces élites représente son propre groupe. Chaque groupe a sa propre élite. Ces élites doivent, selon l’expression consacrée, construire des ponts entre elles. Elles doivent rechercher ensemble un consensus afin de dépasser les lignes de fracture présentes dans la société. C’est pourquoi on parle, en l’espèce, de démocratie de pacification.

Ces élites sont aussi censées se comporter en *leaders prudents*. Telle est l’expression que Lijphart employait systématiquement. Dans son esprit, il s’agit de leaders qui agissent avec prudence face à toutes les situations contenant en germe un risque de conflit, qui tentent ensemble de conjurer les conflits et de parvenir à un consensus, indispensable dans ce type de société.

als pacificatiedemocratie of consensusdemocratie, en in het Frans wordt het meestal vertaald als *démocratie consociative*.

Dat model komt van Arend Lijphart, een politicoloog van Nederlandse afkomst, die het grootste deel van zijn carrière heeft doorgebracht in de Verenigde Staten. In de jaren ‘60 was hij op zoek naar een verklaring voor het feit dat in Nederland de samenleving ook heel divers en verdeeld was, vooral op levensbeschouwelijk en socio-economisch vlak, maar dat Nederland toch een stabiele democratie was. De verklaring die hij daarvoor vond, was het feit dat Nederland, in zijn visie alleszins, een consensusdemocratie was.

Het was oorspronkelijk een beschrijvend model om bepaalde soorten democratieën te typeren. Gaandeweg is het geëvolueerd naar een meer normatief verhaal en is Lijphart zelf een vaandeldrager geworden van die consensusdemocratie als het model voor samenlevingen die verdeeld zijn, of het nu is op cultureel, taalkundig, religieus of etnisch vlak. Hij heeft dat model proberen exporteren, zeker vanaf de jaren ‘70 en ‘80 in het kader van de internationale debatten over hoe om te gaan met etnisch verdeelde samenlevingen.

Volgens hem is de consensusdemocratie het meest ideale model om in diverse samenlevingen toe te passen.

Wat zijn de essentiële uitgangspunten daarvan? De redenering is dat er zeer conflictueuze relaties kunnen bestaan tussen bepaalde groepen in de samenleving en dat men op massaniveau dus best contacten tussen die groepen zoveel mogelijk vermijdt omdat die tot conflicten kunnen leiden. In zo’n samenleving bestaan wel politieke elites die de conflicten moeten pacificeren. Het is in dit verhaal dan ook cruciaal dat die elites de eigen groep vertegenwoordigen. Elke groep heeft zijn eigen elite. De elites moeten onder elkaar “bruggen bouwen” zoals dat heet. Zij moeten met elkaar een consensus vinden om de breuklijnen in hun samenleving te pacificeren. Vandaar de term pacificatiedemocratie.

Er wordt ook vanuit gegaan dat die elites *prudent leaders* zijn. Dat was de term die Lijphart altijd gebruikte. Hij spreekt over voorzichtige leiders, die voorzichtig omgaan met de conflictstof in de samenleving, die onder elkaar proberen de conflicten te bezweren en tot een consensus te komen die in zo’n samenleving sowieso nodig is.

Le raisonnement sous-jacent est que la pacification intervient généralement après les élections, une fois que chaque groupe a choisi ses représentants. Les différents groupes doivent alors conclure des accords.

La logique de ce système repose donc sur des partis basés sur les identités de groupe ainsi que sur des circonscriptions électorales aussi homogènes que possible, couplées à la représentation proportionnelle, et donc sur une représentation aussi forte que possible de ces groupes au Parlement. Cela va à l'encontre de la logique d'un système majoritaire. Les groupes sont représentés non seulement au sein des institutions politiques, mais aussi au sein d'autres institutions publiques. Le système est aussi fondé sur des mécanismes, ou à tout le moins sur une culture politique, qui incitent au consensus, notamment par le jeu des grandes coalitions, au travers du droit de véto, etc.

Les dernières décennies ont vu l'émergence d'une autre école qui part d'un certain nombre d'inconvénients inhérents au modèle consociatif. Cette école, parfois désignée sous la désignation de modèle centripète, est surtout associée au politologue américain Donald Horowitz. Ce dernier affirme que les prémisses du modèle fondé sur le consensus sont erronées: au lieu de mener à une pacification, le modèle consociatif conduit plutôt à un renforcement des conflits.

Comme, dans le modèle consociatif, tout est tellement basé sur l'identité des différents groupes, du moins selon Horowitz et d'autres à sa suite, l'on institutionnalise ainsi les identités et on les essentialise, ce qui engendre de nouveaux conflits et rend la recherche d'un consensus encore plus difficile.

La logique est de ne pas rechercher des institutions dans lesquelles les élites représentent leur propre groupe, mais de faire en sorte – y compris à la veille d'élections – que les élites soient encouragées à représenter divers groupes de la société, ou à tout le moins à tenir compte des intérêts de ces divers groupes.

Dans cette logique, on recommande aussi des institutions d'un genre différent, notamment en matière de formation des partis. Alors que le modèle consociatif part en grande partie de la logique de partis ethniques, de partis linguistiques ou de partis fortement basés sur ces identités de groupes, le modèle préconisé par Horowitz considère cette démarche comme très négative, et veut stimuler plutôt des partis multilingues et multi-ethniques.

S'agissant du système électoral, les partisans de cette école considèrent, contrairement à ceux du modèle consociatif, qu'il faut aller vers des circonscriptions

De redenering is dat de pacificatie vooral gebeurt na verkiezingen, nadat elke groep zijn eigen leiders heeft verkozen. Zij moeten onderling tot akkoorden komen.

De logica van dit systeem gaat daarom uit van partijen die op de groepsidentiteiten zijn gebaseerd, alsook van zo homogeen mogelijke kieskringen, gekoppeld aan evenredige vertegenwoordiging, en dus van een zo sterk mogelijke representatie van die groepen in het parlement. Het gaat in tegen de logica van een meerderheidssysteem. De groepen worden niet alleen vertegenwoordigd in de politieke instellingen maar ook in andere overheidsinstellingen. Daarnaast gaat het systeem ook uit van mechanismen, of alleszins een politieke cultuur, die aanzetten tot consensus, onder meer door grote coalities, via vetorechten en dergelijke meer.

De voorbije decennia kwam daar echter een andere school tegenover te staan, die vertrekt van een aantal nadelen van het consensusmodel. Die school, waarnaar soms wordt verwezen als het centripetale model, wordt vooral geassocieerd met de Amerikaanse politicoloog Donald Horowitz. Hij stelt dat de premissen van het consensusmodel niet echt kloppen: in plaats van te leiden tot pacificatie werkt het consensusmodel eerder conflictversterkend.

Omdat in het consensusmodel, althans volgens Horowitz en anderen, alles zo sterk op de identiteit van de verschillende groepen is gebaseerd, gaat men op die manier die identiteiten institutionaliseren en essentialiseren, waardoor men tot meer conflicten komt en tot meer moeilijkheden om een consensus te bereiken.

De logica is dat men niet op zoek moet gaan naar instellingen waardoor elites hun eigen groep vertegenwoordigen, maar dat men er net voor moet zorgen — ook vóór de verkiezingen — dat elites worden aangemoedigd om de verschillende groepen in de samenleving te vertegenwoordigen, of op zijn minst om rekening te houden met de belangen van die verschillende groepen.

Vanuit die logica beveelt men ook een ander type instellingen aan, onder meer inzake partijvorming. In het consensusmodel vertrekt men voor een groot stuk vanuit de logica van etnische partijen, taalpartijen of partijen die sterk op die groepsidentiteiten zijn gebaseerd. In het model dat Horowitz voorstaat wordt dat net als iets heel negatiefs gezien; daar wil men veeleer meertalige, multi-etnische partijen stimuleren.

Wat het kiessysteem betreft vindt men daar, in tegenstelling tot het consensusmodel, dat men naar zo heterogeen mogelijke kieskringen moet gaan. Men moet

les plus hétérogènes possibles. Il faut donc éviter de reproduire les différences existant entre des groupes au sein de la société, dans les institutions que l'on crée, notamment au niveau des partis et au niveau électoral.

On peut dire que la Belgique suit le modèle consociatif. Arend Lijphart écrivait en 1981 que la Belgique est l'exemple le plus parfait, le plus convaincant et le plus impressionnant de démocratie consociative. Il considérait cela comme une excellente chose.

Ce modèle a été utilisé pour la pacification des autres grandes lignes de rupture, tant philosophiques que socio-économiques, de notre pays. Tout le système de la pilarisation, dont les effets sont encore perceptibles dans les institutions, est aussi une expression de cette logique consociative. Au moment où la fracture linguistique s'est exprimée avec plus de force - à partir des années '60 - on a aussi suivi le modèle consociatif par rapport à cette rupture linguistique. Cela s'est fait en partie de manière automatique et spontanée et en partie de manière délibérément institutionnalisée.

Cela transparait en Belgique dans le mode d'organisation du système de partis. C'est un élément important, surtout dans un pays comme la Belgique où les partis sont aussi dominants. La Belgique est en effet le seul pays fédéral sans partis fédéraux. Il est perçu aussi dans les différentes réformes électorales qui ont été menées ces dernières années. Lors de la fixation des circonscriptions électorales pour le Parlement européen en 1979 et de l'ancienne circonscription électorale pour le Sénat en 1993, la logique de la représentation par des groupes linguistiques a été étendue au domaine électoral. La Belgique répond donc très largement au modèle consociatif. Cela vaut aussi pour l'organisation du Parlement en groupes linguistiques qui forme la base de plusieurs mécanismes de consensus, comme les majorités spéciales, la parité au sein du gouvernement et la procédure de la sonnette d'alarme.

La Belgique est donc un bel exemple du modèle consociatif, mais cela signifie aussi qu'il prête le flanc à certaines critiques formulées par plusieurs politologues. Le professeur Sinardet déclare qu'il ne s'appesantira pas sur le sujet car Philippe Van Parijs l'a déjà fait en partie en se référant aux longues négociations sur l'accord communautaire qui ont suivi les élections de 2007 et 2010.

Le modèle belge équivaut en partie au modèle consociatif inversé. Le modèle consociatif est basé sur l'idée d'une société très divisée et caractérisée par une multitude de facteurs potentiels de conflits, à charge pour les élites de pacifier les choses par la suite. Or,

dus vermijden om de verschillen die er bestaan tussen groepen in de samenleving te reproduceren in de instellingen die men maakt, onder meer op partijniveau en op electoraal niveau.

In België kan men zeggen dat wij het consensusmodel volgen. Arend Lijphart schreef in 1981 dat België het meest perfecte, overtuigende en indrukwekkende voorbeeld is van een consensusdemocratie. Volgens hem was dit ook een zeer goede zaak.

Dat model werd gebruikt voor de pacificatie van de andere grote breuklijnen in dit land, zowel de levensbeschouwelijke als de socio-economische breuklijnen. Heel het systeem van de verzuiling, dat vandaag nog steeds doorwerkt in de instellingen, is ook een uiting van die consensuslogica. Op het moment dat de taalbreuklijn meer tot uiting is gekomen –vanaf de jaren zestig–, is men in ons land ook op het vlak van die taalbreuklijn het consensusmodel gaan volgen. Voor een deel is dat automatisch en spontaan tot stand gekomen, voor een ander deel is dat bewust geïnstitutionaliseerd.

In België is dit tot uiting gekomen in de manier waarop het partijsysteem is georganiseerd. Zeker in een land waarin partijen zo dominant zijn als in België, is dat belangrijk. België is immers het enige federaal land zonder federale partijen. Dat is ook merkbaar in de verschillende electorale hervormingen die werden doorgevoerd in de voorbije jaren. Bij de bepaling van de kieskringen voor het Europees Parlement in 1979 en de vroegere bepaling van de kieskring voor de Senaat in 1993, werd de logica van de vertegenwoordiging door taalgroepen ook electoraal doorgevoerd. België beantwoordt dus sterk aan dat consensusmodel. Dat geldt ook voor de indeling van het Parlement in taalgroepen dat de basis is van een aantal consensusmechanismen, zoals de bijzondere meerderheden, de pariteit in de regering en de alarmbelprocedure.

België is dus een goed voorbeeld van het consensusmodel maar dat betekent ook dat het vatbaar is voor de kritiek die daarop wordt geuit door een aantal politieke wetenschappers. Professor Sinardet verklaart dat hij daar niet in detail op ingaat want eigenlijk heeft professor Van Parijs dat al voor een stuk uiteengezet door zijn verwijzing naar de lange onderhandelingen over het communautair akkoord na de verkiezingen van 2007 en van 2010.

Het Belgisch model is voor een stuk het consensusmodel op zijn kop. Het consensusmodel vertrekt namelijk vanuit het idee van een erg verdeelde samenleving waarin heel veel conflictstof zit, waarna de elites de zaken pacificeren. Met alle nuances die men daarin

avec toutes les nuances qu'il convient d'observer, on peut quand même constater qu'au niveau de la société, en tout cas sur le plan communautaire, les conflits ne sont sans doute plus aussi importants qu'ils l'étaient, en particulier en comparaison avec la situation d'il y a quelques décennies. Ainsi, durant la crise communautaire, on n'a pas assisté à de grandes manifestations appelant les Flamands ou les francophones à défendre leurs propres intérêts. La seule manifestation qui a eu lieu n'a pas mobilisé énormément de monde: une trentaine de milliers de personnes ont pris part à la manifestation SHAME, mais c'était précisément pour réclamer un consensus. C'est la raison pour laquelle le professeur Sinardet parle d'un "modèle de consensus inversé", où les élites ne jouent pas vraiment un rôle pacificateur mais sont plutôt enclines, au contraire, à attiser certains conflits, sans nécessairement bénéficier d'un soutien très fort au sein de la société.

Aussi le professeur Sinardet estime-t-il qu'il faut rechercher, en Belgique, des systèmes qui correspondent plutôt à cette seconde analyse ou à ce seconde modèle, généralement appelé le "modèle centripète". La circonscription fédérale est une option envisageable dans cette optique, mais elle n'est sans doute pas la seule.

Enfin, l'intervenant attire encore l'attention sur une autre conséquence de notre modèle consociatif actuel, et qui est selon lui le principal élément plaidant en faveur d'instruments tels qu'une circonscription fédérale, à savoir le déficit démocratique inhérent au système actuel.

En vertu du système applicable aujourd'hui en Belgique, des parlementaires et des ministres fédéraux prennent des décisions qui touchent les citoyens de tout le pays, alors qu'aux élections, ils n'ont de comptes à rendre qu'aux seuls électeurs de leur communauté. L'on pourra évidemment objecter que les partis ont aussi la possibilité de se présenter à l'électeur de l'autre côté de la frontière linguistique. Mais cela ne se vérifie pas dans les faits, car les partis n'ont pas nécessairement intérêt à concurrencer le parti frère de l'autre communauté linguistique. Il en résulte que les partis politiques ont en réalité, en ce moment, une très grande liberté: ils sont libres de gouverner l'ensemble du pays, tout en ne devant rendre des comptes qu'à une partie du pays. En revanche, les électeurs n'ont pas, dans le système actuel, la liberté de juger électoralement chacune des personnes qui les gouvernent. C'est là un problème fondamental du système actuel, un problème en lien avec la scission de nos partis selon des critères linguistiques.

Il est vrai que dans un pays comme l'Allemagne, chaque électeur n'a pas non plus la possibilité de voter personnellement pour Angela Merkel. Mais il existe un parti national, la CDU, qui se présente pratiquement

moet aanbrengen, kan toch worden vastgesteld dat op het niveau van de samenleving, alleszins op communautair vlak, de conflicten wellicht niet meer zo groot zijn, zeker niet in vergelijking met enkele decennia geleden. Zo zijn er tijdens de communautaire crisis geen grote betogingen geweest die Vlamingen of Franstaligen hebben opgeroepen om de eigen belangen te verdedigen. De enige betoging die plaatsvond, heeft niet zo heel erg veel mensen op de been gebracht, zowat dertigduizend mensen namen deel aan de SHAME-betoging, maar die vroeg net om consensus. Daarom betoogt professor Sinardet dat het in België om een omgekeerd consensusmodel gaat, waarbij de elites niet bepaald een pacificerende rol aannemen, maar soms juist geneigd zijn om bepaalde conflicten te versterken, zonder dat dit noodzakelijk echt heel sterk vanuit de samenleving wordt gedreven.

Daarom meent professor Sinardet dat België op zoek moet gaan naar systemen die veeleer beantwoorden aan die tweede analyse, aan dat tweede model, dat vaak het centripetaal model genoemd wordt? De federale kieskring is daartoe een mogelijkheid, maar er zijn misschien nog andere mogelijkheden.

Ten slotte wijst hij nog op een ander gevolg van ons huidig consensusmodel, dat volgens hem de belangrijkste reden is om te pleiten voor instrumenten als een federale kieskring, met name het democratisch deficit in het huidig systeem.

België zit nu met een systeem waarbij federale Parlementsleden en ministers beslissingen nemen voor de inwoners van heel het land terwijl zij bij verkiezingen enkel verantwoording afleggen aan de kiezers van hun eigen gemeenschap. Natuurlijk kan men zeggen dat het voor partijen nu ook al mogelijk is om zich aan de andere kant van de taalgrens aan de kiezer te presenteren. Dat gebeurt natuurlijk niet, omdat partijen er niet noodzakelijk belang bij hebben om de zusterpartij aan de andere kant van de taalgrens concurrentie aan te doen. De essentie van dit verhaal is eigenlijk dat partijen op dit moment heel veel vrijheid hebben: partijen hebben de vrijheid om het hele land te besturen en toch maar in één deel van het land verantwoording af te leggen. Kiezers hebben daarentegen in het huidige systeem niet de vrijheid om iedereen die hen bestuurt ook electoraal te beoordelen. Dat is toch wel een fundamenteel probleem in het huidige systeem, dat samenhangt met die splitsing op taalbasis van onze partijen.

Het is waar dat bijvoorbeeld in Duitsland ook niet elke kiezer individueel voor Angela Merkel kan stemmen. Er bestaat echter een nationale partij, de CDU, die in bijna heel Duitsland opkomt, met daarnaast ook een Beierse

dans toute l'Allemagne, et un parti bavarois, la CSU, qui constitue un groupe politique unique avec la CDU au Bundestag, et dont la candidate pour les élections à la chancellerie est aussi Angela Merkel. Le problème ne se pose donc pas dans d'autres États fédéraux.

Ce déficit démocratique est donc un problème fondamental, qui se manifeste à de très nombreux niveaux, comme celui de la mesure dans laquelle les politiques ont tendance à aller s'expliquer dans les médias de l'autre communauté.

On retrouve le même problème au niveau européen, raison pour laquelle l'intervenant plaide non seulement pour une circonscription électorale fédérale en Belgique, mais aussi pour une circonscription électorale européenne pour certains membres du Parlement européen. C'est, dans les deux cas, une piste de réponse à l'un des grands défis de la démocratie aujourd'hui: comment concevoir les institutions adéquates pour pouvoir gouverner de manière efficace et démocratique des sociétés hétérogènes?

#### 4. Exposé du professeur Bart Maddens

Compte tenu du peu de temps imparti, le professeur Bart Maddens limite ses observations concernant la proposition Pavia à deux points.

Il faut tout d'abord bien se rendre compte qu'il s'agit en l'espèce d'une réforme électorale très profonde. Le professeur Maddens considère que, si on fait abstraction de l'accroissement du nombre d'électeurs, cette réforme serait la plus drastique depuis l'instauration du système proportionnel en 1899.

Il s'agit en effet de la transition d'un système proportionnel simple à un système mixte dans lequel deux types de parlementaires sont élus. L'électeur pourra donc émettre deux voix différentes lors d'un même scrutin.

Une réforme électorale et *a fortiori* une réforme de cette ampleur est toujours une matière très délicate. Les règles du jeu seront en effet modifiées, ce qui, inévitablement, favorisera certains partis et en défavorisera d'autres. Des motivations politiques interviendront donc toujours lorsqu'un système électoral est modifié.

Une réforme électorale n'est légitime que dans la mesure où des arguments formels valables justifient la modification du système électoral, ce qui peut, par exemple, être le cas lorsqu'on essaie de garantir une

partij, de CSU, die in de Bundestag in één fractie zit met de CDU, en die ook naar de verkiezingen gaat met Merkel als kandidaat-kanselier. In andere federale landen heeft men dat probleem dus niet.

Dat democratisch deficit is een essentieel probleem dat zich uit op een heel aantal terreinen, bijvoorbeeld, in de mate waarin politici geneigd zijn om zich in de media van de andere gemeenschap te gaan verantwoorden.

Het is een probleem dat ook op Europees niveau terug te vinden is. Om die reden pleit de spreker dan ook niet enkel voor een federale kieskring in België maar ook voor een Europese kieskring voor een aantal leden van het Europees Parlement. Het is in beide gevallen een mogelijk antwoord op een van de grote uitdagingen van de democratie vandaag: hoe kan men de juiste instellingen vinden om efficiënt en democratisch diverse samenlevingen te besturen?

#### 4. Uiteenzetting van professor Bart Maddens

Gelet op het korte tijdsbestek beperkt professor Bart Maddens zijn opmerkingen op het Pavia-voorstel tot twee punten.

In de eerste plaats moet men zich realiseren dat het hier gaat over een zeer ingrijpende keshervorming. Professor Maddens meent dat dit, als men even abstractie maakt van de uitbreiding van het aantal kiezers, de meest ingrijpende hervorming zou zijn sinds de invoering van het proportioneel systeem in 1899.

Er wordt immers overgestapt van een eenvoudig proportioneel systeem naar een gemengd systeem, waarbij twee types van parlementsleden worden verkozen en de kiezer dus voor een en dezelfde verkiezing twee verschillende stemmen kan uitbrengen.

Een keshervorming is altijd een heel delicate aanlegenschap en *a fortiori* een dermate grondige keshervorming. De spelregels worden immers veranderd, wat onvermijdelijk in het voordeel zal zijn van sommige partijen en in het nadeel van andere partijen. Er zullen dus altijd wel politieke beweegredenen meespelen wanneer een kiessysteem wordt gewijzigd.

Een keshervorming is maar legitiem in de mate dat er valabele formele argumenten zijn om het kiessysteem te wijzigen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer men probeert een grotere proportionaliteit te

plus grande proportionnalité, lorsqu'on veut rendre le système plus simple ou plus transparent pour les électeurs, lorsque l'égalité entre tous les électeurs est garantie, voire éventuellement lorsque le système est harmonisé avec celui d'autres pays, comme dans le cas de l'élection du Parlement européen.

Le professeur Maddens donne l'exemple de la réforme électorale de 2002. Il avait également été allégué à l'époque que des motivations politiques se cachaient derrière cette réforme. Il avait été affirmé que les partis de la coalition violette réformaient le système électoral dans leur propre intérêt. Les ministres populaires du gouvernement Verhofstadt allaient en effet pouvoir récolter des voix dans une circonscription électorale élargie. La réforme aurait dès lors été effectuée dans l'intérêt des partis de la coalition violette.

Ce fut peut-être effectivement le cas. La réforme électorale de 2002 a en même temps rendu notre système électoral beaucoup plus transparent et plus compréhensible pour l'électeur. En outre, ce système électoral a réalisé l'égalité des électeurs, parce que les différences excessives entre les circonscriptions électorales sur le plan du fonctionnement du quorum ont été gommées.

Indépendamment de la question de savoir quelles ont pu être les motivations politiques, la réforme électorale de 2002 est légitime en raison des arguments formels précités.

Mais aucun motif formel et technique ne sous-tend la réforme électorale qui est aujourd'hui sur la table. Il ne s'agit pas de rendre le système électoral plus transparent afin de garantir l'égalité entre électeurs ou quoi que ce soit d'autre. Les seuls motifs de cette réforme sont d'ordre politique. Le but est de changer les règles du jeu au détriment d'un courant politique donné en Belgique qui, en des termes généraux, pourrait être qualifié de régionaliste. Vu que le courant en question est beaucoup moins politisé en Wallonie, il s'agit dans la pratique du courant flamingant. Ce courant politique serait donc défavorisé de différentes façons dans la proposition du groupe Pavia. Comme ce courant n'a pas de pendant de l'autre côté de la frontière linguistique, il n'est pas possible de mettre les voix en commun.

Deuxièmement, si on ne peut pas déposer de liste mixte ou si on ne peut pas conclure d'apparement avec une liste de l'autre côté de la frontière linguistique, le risque de perdre un siège à cause du régime de quota est réel. Le professeur Delwit l'a également évoqué.

garanderen, wanneer men het systeem voor de kiezers eenvoudiger of transparanter wil maken, wanneer de gelijkheid tussen alle kiezers wordt gewaarborgd, of eventueel zelfs wanneer het systeem met andere landen wordt geharmoniseerd. De spreker verwijst naar de verkiezing van het Europees Parlement.

Professor Maddens geeft het voorbeeld van de kishervorming van 2002. Toen werd ook opgeworpen dat er politieke beweegredenen achter die hervorming schuilden. Er werd beweerd dat de paarse partijen het kiessysteem in hun eigen belang hervormden. De populaire ministers van de regering-Verhofstadt zouden immers stemmen kunnen opbrengen in een grotere kieskring. De hervorming zou dus in het belang van de paarse partijen zijn geweest.

Misschien was dat ook wel het geval. Tegelijk heeft de kishervorming van 2002 ons kiessysteem veel transparanter heeft gemaakt en voor de kiezer gemakkelijker te begrijpen. Tevens heeft dat kiessysteem de gelijkheid van de kiezers bewerkstelligd, omdat de al te grote verschillen tussen de kieskringen op het vlak van de werking van het quorum werden weggewerkt.

Ongeacht de vraag wat de politieke beweegredenen mogen geweest zijn, is de kishervorming van 2002 wegens die formele argumenten een legitieme kishervorming.

Voor de kishervorming die vandaag op tafel ligt, bestaat geen enkele formeel-technische beweegreden. Het gaat niet om het transparanter maken van het kiesstelsel, om het garanderen van de gelijkheid tussen de kiezers of wat dan ook. De enige beweegreden voor deze hervorming is een politieke beweegreden. Men wil de spelregels veranderen ten nadele van één bepaalde politieke strekking in België, die in algemene termen de regionalistische strekking zou kunnen worden genoemd. Aangezien die strekking in Wallonië veel minder gepolitiseerd is, gaat het in de praktijk om de Vlaamsgezinde strekking. Die politieke strekking zou dus in het voorstel van de Paviagroep op verschillende manieren worden benadeeld. Omdat die strekking geen zusterpartij heeft aan de andere kant van de taalgrens, kan men de stemmen niet poolen.

Ten tweede, wanneer men geen gemengde lijst kan neerleggen of wanneer men geen apparementing kan aangaan met een lijst aan de andere kant van de taalgrens, is de kans reëel dat men door de quotaregeling een zetel zal verliezen. Professor Delwit heeft dat ook al aangehaald.

Si on répartit quinze sièges sur la base des résultats des élections de 2010 par exemple, la N-VA obtiendrait trois des quinze sièges, mais le troisième siège serait obtenu sur la base du treizième quotient électoral. À ce moment-là, il est fort probable que le contingent flamand soit déjà complet et que le siège doive être attribué à un candidat francophone, c'est-à-dire à un candidat d'une autre liste.

Il ne s'agit évidemment pas d'un effet secondaire, d'un effet pervers indésirable, de cette réforme. Non, il s'agit de l'unique but de la réforme. On entend créer un bonus ou un incitant pour les partis qui se profilent comme étant davantage belges, qui accordent plus d'attention aux intérêts belges qu'à ceux de leur propre Région.

Il est permis d'affirmer qu'il s'agit également là d'un motif légitime, mais cela dépendra simplement de la conviction politique propre. L'intervenant estime toutefois qu'une réforme n'est pas légitime si sa légitimité, réelle ou perçue, dépend uniquement des convictions politiques personnelles.

Il y a donc des objections de principe à la proposition de création d'une circonscription électorale fédérale. La technique utilisée est le Gerrymandering, qui consiste à redessiner les circonscriptions électorales dans l'optique de léser une tendance politique spécifique. Mais elle ne soulève pas que des objections de principe, des griefs d'ordre pragmatique sont également formulés: introduire une réforme électorale à dessein de nuire à un courant politique spécifique, c'est jouer avec le feu.

On le constate également à la lecture des nombreuses réactions exprimées dans les médias sociaux lors de la discussion sur la circonscription électorale fédérale. Le citoyen en a une conscience aiguë. Cette technique est encore plus problématique quand on sait que le courant politique que l'on cherche à désavantager est aujourd'hui celui qui est majoritaire en Flandre et en Belgique sur la base des élections de 2010, en l'occurrence le courant nationaliste flamand.

Le professeur Maddens aborde ensuite son second point, à savoir le côté radical de la présente réforme: en créant une circonscription électorale fédérale, on organise en fait une quasi-élection du premier ministre, autrement dit un combat des chefs entre les figures de proue de la politique. C'est aussi l'objectif explicite de la proposition.

L'on cherche à créer une fonction à haut pouvoir attractif pour les responsables politiques pour les inciter naturellement à adopter une attitude plus modérée sur le plan communautaire, afin d'augmenter leurs chances

Als men op basis van de verkiezingsuitslag van 2010 bijvoorbeeld vijftien zetels verdeelt, dan zou de N-VA drie van de vijftien zetels halen, maar de derde zetel zou op basis van het dertiende kiesquotiënt worden gehaald. Op dat moment is de kans groot dat het Vlaamse contingent al volzet is en moet de zetel verspringen naar een Franstalige kandidaat, dus een kandidaat op een andere lijst.

Dat is natuurlijk geen nevenwerking van die hervorming, een onbedoeld pervers effect. Neen, dat is de enige bedoeling van de hervorming. Men wil een bonus of incentive creëren voor partijen die zich meer Belgisch profileren, die meer aandacht hebben voor het Belgische belang dan voor het belang van hun eigen regio.

Men kan beweren dat dit ook een legitieme beweegreden is, maar dat zal dan louter afhangen van de eigen politieke overtuiging. Een hervorming waarvan de legitimiteit of de gepercipieerde legitimiteit alleen afhangt van de persoonlijke politieke overtuiging, vind hij echter geen legitieme hervorming.

Er bestaan dus principiële bezwaren tegen het voorstel van een federale kieskring. Men doet aan *gerrymandering*, het aanpassen van de kieskringen om een bepaalde politieke strekking te benadelen. Daarbij rijzen echter niet alleen principiële maar ook pragmatische bezwaren: door via een kieshervorming een bepaalde politieke strekking te wil benadelen speelt men met vuur.

Dat merkt men ook aan de vele reacties in de sociale media over de discussie inzake de federale kieskring. De burger beseft dat maar al te goed. Dat is des te problematischer wanneer de strekking die men wil benadelen vandaag, op basis van de verkiezingen van 2010, de dominante strekking in Vlaanderen en België is, namelijk de Vlaams-nationale strekking.

Professor Maddens komt vervolgens tot zijn tweede punt waarom deze hervorming zo ingrijpend is: door de inrichting van een federale kieskring organiseert men eigenlijk een quasi-premierverkiezing, een titanenstrijd tussen de politieke boegbeelden. Ook dat is *uitdrukkelijk de bedoeling van het voorstel*.

Men wil een begerenswaardige prijs creëren voor de politici om er natuurlijk voor te zorgen dat de politici zich communautair gematigder gaan opstellen, om zo veel mogelijk kans te maken om de *horserace* voor vijftien

de remporter la course à l'investiture pour les quinze sièges et de récolter ainsi un maximum de voix de préférence. Il est évident que le candidat qui remportera cette course en récoltant le plus de voix de préférence sera naturellement appelé à devenir formateur, comme l'a également écrit le groupe Pavia. De plus, si sa mission de formateur aboutit, il deviendra d'office premier ministre. Il en va de même pour les autres candidats. Les candidats qui obtiendront le plus de voix de préférence dans cet arrondissement électoral fédéral seront en quelque sorte légitimés et seront de ce fait incontournables pour l'attribution d'un maroquin ministériel.

Le professeur Maddens émet par ailleurs deux objections.

Premièrement, dans un système parlementaire, il est toujours dangereux d'organiser une quasi-élection du premier ministre parce que dans les faits, elle est souvent difficile à finaliser. En effet, tant en 1999 qu'en 2003, aucun des candidats au Sénat ayant recueilli le plus de voix de préférence n'est finalement devenu premier ministre. D'ailleurs, la suppression de l'élection directe du Sénat est l'un des éléments positifs de l'actuelle réforme de l'État parce qu'elle permet au fond d'éviter ainsi le combat des chefs entre les figures de proue. À vrai dire, c'est plus correct dans un système parlementaire. Les élections du 25 mai seront en fait de véritables élections parlementaires au cours desquelles le peuple élira ses représentants.

Sa deuxième objection est que, pour les présidents de parti, établir une liste pour de telles élections risque de devenir un écheveau indémêlable. Bien entendu, ils seront fort tentés de déposer des listes conjointes. En effet, les partis seront pratiquement obligés de déposer des listes conjointes pour ce combat des chefs. La question-clé sera évidemment de savoir qui mettre en tête de liste. Supposons par exemple que le PS et le sp.a déposent une liste conjointe. Qui sera alors le candidat premier ministre de la famille socialiste? S'agira-t-il de M. Elio Di Rupo ou, par exemple, de M. Johan Vande Lanotte?

Si l'on conclut, au terme d'une longue discussion, qu'il vaut mieux que ce soit M. Elio Di Rupo, l'on pourrait alors imaginer d'inscrire M. Johan Vande Lanotte à la deuxième place. Mais cela n'est bien sûr pas possible puisqu'il faudra aussi respecter la législation en matière de genre et de quotas. Ce serait en effet un comble, pour une élection d'une telle importance, de ne pas respecter le principe de l'alternance qui exige de ne pas présenter deux candidats du même sexe aux deux premières places. Le second candidat sur cette liste socialiste commune serait alors une femme, et le troisième candidat pourrait donc être M. Johan Vande

zetels te winnen en zo veel mogelijk voorkeurstemmen te halen. Wie de de *horserace* wint, de kandidaat die het maximaal aantal voorkeurstemmen haalt — en de Paviagroep heeft dat ook al geschreven — is dan natuurlijk de evidente kandidaat-formateur zijn en, als zijn formateursopdracht lukt, ook de premier. Hetzelfde geldt voor de andere kandidaten. De kandidaten die de meeste voorkeurstemmen halen in die federale kieskring worden gelegitimeerd en daardoor eigenlijk *incontournable* worden om minister te worden.

Professor Maddens formuleert daarbij twee bedenkingen.

Ten eerste, het is in een parlementair systeem altijd gevaarlijk om quasi-premierverkiezingen te organiseren omdat men dat eigenlijk vaak niet kan waarmaken. Zowel in 1999 als in 2003 waren het niet de kandidaten voor de Senaat met de meeste voorkeurstemmen die uiteindelijk premier geworden zijn. Een van de positieve zaken van de huidige staats hervorming is trouwens dat de rechtstreekse verkiezing voor de Senaat is afgeschaft omdat we op die manier eigenlijk afstappen van die titanenstrijd tussen de boegbeelden. Dat is eigenlijk in een parlementair systeem correcter. De verkiezingen van 25 mei zijn eigenlijk echte parlementaire verkiezingen waarbij men de volksvertegenwoordigers kiest.

Zijn tweede bedenking is dat het voor de partijvoorzitters bijzonder moeilijk wordt om een lijst op te stellen voor zulke verkiezingen. Er is natuurlijk een enorm sterke stimulans om gezamenlijke lijsten in te dienen. Partijen zullen immers bijna verplicht zijn om voor die titanenstrijd gezamenlijke lijsten in te dienen. De vraag rijst dan wie er aan het hoofd van die lijst zal staan. Stel bijvoorbeeld dat er een gezamenlijke lijst komt van sp.a en PS. Wie wordt dan de kandidaat-premier van de socialistische familie: wordt dat de heer Elio Di Rupo of, bijvoorbeeld, de heer Johan Vande Lanotte?

Als men dan na een lange discussie tot de conclusie komt dat het best de heer Di Rupo zou zijn, zou men kunnen denken dat de heer Vande Lanotte dan op de tweede plaats kan geplaatst worden. Dat kan natuurlijk niet want op dit systeem zullen ook de genderwetgeving en de quota van toepassing zijn. Het zou immers maar al te gek zijn dat men voor deze belangrijke verkiezing niet het ritsprincipe zou toepassen, waarbij men geen twee kandidaten van hetzelfde geslacht kan hebben op de eerste twee plaatsen. De tweede kandidaat op die gezamenlijke socialistische lijst wordt dan een vrouw, de derde kandidaat zou dan de heer Johan Vande Lanotte

Lanotte. Dans ce cas, il récolterait sans doute beaucoup moins de voix simplement à cause de sa relégation à la troisième place.

Pour les partis, l'établissement de ces listes sera donc une lourde tâche. Les partis traditionnels ou ceux qui ont un parti apparenté de l'autre côté de la frontière linguistique se retrouveront en très mauvaise posture. D'une part, la pression sera très grande de soumettre à l'électeur une liste conjointe. D'autre part, cela risquera d'envenimer les rapports entre les partis apparentés qui auront plus de difficultés à collaborer. C'est précisément ce genre de difficultés qui ont été rencontrées dans l'ancien l'arrondissement électoral de BHV, lors de l'établissement de listes communes pour les chrétiens-démocrates ou pour les socialistes, et ce fut l'un des événements déclencheurs de la scission des partis. L'orateur se réfère à l'histoire des "*rode leeuwen*" (lions rouges) et des "*blauwe leeuwen*" (lions bleus). Ce problème refait surface aujourd'hui, mais avec une intensité démultipliée.

Le professeur Maddens conclut que si des partis comme le PS et le sp.a veulent collaborer plus étroitement et se présenter devant l'électeur avec un programme commun, ou avec une figure de proue commune, ils doivent d'abord éliminer tout obstacle de nature institutionnelle. Si les partis politiques veulent emprunter cette voie, ils n'ont pas besoin de la réforme actuelle. S'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas emprunter cette voie, pour quelque motif que ce soit, cette réforme ne sera pas d'une grande utilité, que du contraire.

Le texte sur la table traduit une réforme qui aura des répercussions énormes sur le fonctionnement de notre système politique, qui repose seulement sur une logique politique, et non sur une logique formelle. Voilà pourquoi l'intervenant juge cette réforme non légitime.

##### 5. Exposé du professeur Laurent de Briey

Le professeur Laurent de Briey tient tout d'abord à marquer son accord sur l'analyse faite par le groupe Pavia, en particulier sur l'identification des tendances au blocage du système électoral actuel, ce qui justifie à ses yeux que l'on réfléchisse à une réforme. Néanmoins, M. de Briey croit qu'il y a un certain nombre de limites inhérentes à la proposition d'une circonscription électorale réduite à un nombre de dix, voire quinze sièges comme celle que propose le groupe Pavia. Il essaiera de pointer ces limites mais elles recouvrent ce qui a déjà été identifié par ses collègues. Dans un deuxième temps, il formulera une proposition alternative.

kunnen zijn. Hij zal dan wellicht veel minder stemmen behalen, gewoon omdat hij op de derde plaats staat.

Het wordt dus een moeilijke taak voor de partijen om die lijsten samen te stellen. De traditionele partijen of de partijen die een zusterpartij hebben aan de andere kant van de taalgrens zullen in een zeer gewrongen situatie terecht komen. Enerzijds is de druk zeer groot om met een gezamenlijke lijst naar de kiezer te stappen, anderzijds wordt in de verhouding tussen die zusterpartijen een conflictstof toegevoegd waardoor de samenwerking moeilijker wordt. Dit waren precies de problemen om in de vroegere kieskring BHV gezamenlijke christendemocratische of socialistische lijsten te maken en is een van de triggers geweest die hebben geleid tot het uiteenvallen van de partijen. De spreker verwijst naar de geschiedenis van de rode leeuwen en de blauwe leeuwen. Nu krijgt men hetzelfde probleem maar exponentieel veel groter.

Professor Maddens besluit dat als de partijen, zoals bijvoorbeeld de PS en de sp.a nauwer willen samenwerken en met een gezamenlijk programma naar de kiezer willen trekken, of met een gezamenlijk boegbeeld, er op institutioneel vlak op dit ogenblik geen enkele hinderpaal bestaat. Als politieke partijen dat willen doen, hebben zij deze hervorming niet nodig. Als zij dat, om welke reden dan ook, niet willen of kunnen doen, zal deze hervorming niet veel helpen. Integendeel.

Wat hier voorligt is een hervorming met verregaande implicaties voor het functioneren van ons politiek systeem die louter gebaseerd is op een politieke rationale, niet op een formele rationale. Daarom is het voor hem geen legitieme hervorming.

##### 5. Uiteenzetting van professor Laurent de Briey

Professor Laurent de Briey meldt eerst en vooral dat hij het eens is met de analyse van de Pavia-groep, in het bijzonder wat de identificatie betreft van de tendensen tot blokkering van het huidige kiessysteem, wat in zijn ogen een reden is om een hervorming te overwegen. De heer de Briey denkt echter dat het voorstel om de kieskring te beperken tot tien of vijftien zetels, zoals de Pavia-groep voorstelt, een aantal beperkingen inhoudt. Hij zal trachten die beperkingen te beschrijven maar zij werden gedeeltelijk al door zijn collega's genoemd. In een tweede stap zal hij een alternatief voorstel doen.

Sur le plan des limites de la proposition Pavía, le premier élément est la faiblesse des incitants qui seront générés par cette proposition quant au positionnement des partis. La répartition des sièges, si aucun élément technique ne vient interférer, lui semble très prévisible. Par exemple, si on est à six sièges francophones, si on regarde les derniers résultats électoraux, 2-2-1 paraît être une répartition fort probable et qui ne devrait pas inciter les partis à consacrer énormément d'énergie à essayer de gagner éventuellement, et encore de manière très aléatoire, un siège complémentaire. Ce ne sera donc pas cette circonscription électorale qui définira de manière prioritaire le positionnement des partis, loin s'en faut. Il suffit de penser déjà à la circonscription européenne. Ce n'est pas forcément là que les partis mettent aujourd'hui leur tête de liste la plus forte alors que c'est pourtant la plus large. Effectivement, l'Europe n'est pas la Belgique et donc les enjeux au soir du 25 mai seront d'abord en Belgique. Mais il y a aussi cet élément de l'impact électoral d'une figure connue. Par exemple, dans un arrondissement comme le Hainaut, une tête de liste très forte peut faire gagner plusieurs sièges à son parti tandis que sur la circonscription européenne ou la future circonscription fédérale, le gain potentiel pour le parti serait extrêmement faible.

L'orateur ne pense pas qu'il y aura une grande influence sur la ligne des partis car la probabilité, pour un parti, d'aller gagner des voix de l'autre côté de la frontière linguistique est relativement faible. Si on analyse les sondages réalisés par les quotidiens, mis à part un premier ministre ou un ex-premier ministre, il est extrêmement difficile de se faire une notoriété de l'autre côté de la frontière linguistique, d'autant plus que l'on place l'électeur devant un choix où il devrait — en l'absence de liste bilingue — choisir entre voter pour une personne proche de lui ou voter pour quelqu'un d'une autre communauté linguistique. Ce type de choix paraît relativement peu probable pour un grand groupe d'électeurs ou alors pour des groupes spécifiques, comme par exemple pour les francophones de Flandre, mais ce serait alors un motif de tensions.

M. de Briey pense donc que les partis seront peu affectés ou définiront peu leur positionnement en fonction de cette circonscription électorale. La tendance au blocage ne sera donc pas levée. Par contre, cette élection sera essentiellement l'occasion d'un plébiscite personnel, comme M. Maddens l'a mis en évidence. Il n'est pas convaincu qu'un plébiscite personnel pour l'un ou l'autre grand leader soit quelque chose de compatible avec le mode de scrutin proportionnel et le régime parlementaire belge.

Un deuxième problème vient de la conjonction de listes bilingues et de quotas linguistiques. À nouveau,

Wat de beperkingen van het Pavia-plan betreft, lijkt het feit dat dit voorstel voor de partijen weinig incentives bevat om zicht te positioneren, een minpunt. Zonder technische correctie, lijkt de verdeling van de zetels hem erg voorspelbaar. Als er bijvoorbeeld zes Franstalige zetels zijn, lijkt op basis van de laatste verkiezingsresultaten de verdeling 2-2-1 erg waarschijnlijk. Dit zal de partijen niet aanzetten tot grote inspanningen om eventueel, zonder dat succes gegarandeerd is, een extra zetel te winnen. Het zal dus niet de kieskring zijn die in eerste instantie de positionering van de partijen zal bepalen, integendeel. Men hoeft maar aan de Europese kieskring te denken. Dat is niet de plek waar de partijen momenteel hun sterkste lijsttrekkers zetten, hoewel het wel de grootste kring is. Europa is echter niet België en op de avond van 25 mei zullen er vooral gevolgen zijn voor België. Bovendien is er het aspect van de invloed die een bekend persoon op het kiesgedrag heeft. In een arrondissement als Henegouwen kan een sterke lijsttrekker bijvoorbeeld veel extra zetels voor zijn partij opleveren, terwijl die potentiële winst in een Europese of toekomstige federale kieskring veeleer beperkt zal zijn.

De spreker denkt echter niet dat dit veel invloed zal hebben op de partijlijn, aangezien de waarschijnlijkheid dat een partij stemmen zal gaan winnen aan de andere kant van de taalgrens vrij laag is. Wanneer men de opiniepeilingen van de kranten analyseert is het, behalve voor een eerste minister of ex-premier, erg moeilijk om bekend te raken aan de andere kant van de taalgrens. Het veronderstelt dan ook dat de kiezer een keuze maakt waarbij hij, bij gebrek aan een tweetalige lijst, moet kiezen tussen een hem bekende, plaatselijke kandidaat, of iemand van de andere taalgroep. Het lijkt niet waarschijnlijk dat veel kiezers iemand uit die andere groep gaan verkiezen, tenzij zij zelf tot een bepaalde groep behoren, bijvoorbeeld Franstaligen in Vlaanderen — maar dat zou dan weer tot spanningen leiden.

De heer de Briey denkt dus dat de partijen hierdoor nauwelijks beïnvloed zullen zijn, of ten minste hun positie niet echt op basis van de kieskring zullen bepalen. De tendens tot blokkering zal dus niet verdwijnen. Deze verkiezing zal integendeel vooral een volksraadpleging over individuen worden, zoals de heer Maddens al heeft uiteengezet. Hij is er niet van overtuigd dat een volksraadpleging over de ene of andere grote leider compatibel is met de traditie van evenredige vertegenwoordiging en het Belgisch parlementair stelsel.

Een tweede probleem vloeit voort uit het samenvoegen van tweetalige lijsten en de taalquota. Opnieuw

il se réfère à l'intervention de M. Maddens: les éléments seront fortement présents pour inciter les partis politiques à présenter une liste bilingue. C'est aussi la seule manière de ne pas obliger les électeurs à poser un choix entre un francophone ou un néerlandophone. Seules les listes bilingues permettent de faire les deux – sous contrainte de rester dans la même famille politique. L'intervenant ignore s'il s'agit d'une nécessité.

Il lui semble que les listes bilingues sont souhaitables dans la logique d'une circonscription fédérale. Mais lorsqu'elles sont conjointes avec des quotas qui, à nouveau, sont nécessaires dans la circonscription fédérale, il se passe des choses potentiellement curieuses pour la répartition des sièges. Il pense notamment à ce qu'il a nommé "l'imprévisible dernier siège". Pour le dernier siège, lorsqu'un des deux quotas est rempli, on aura une liste qui sera "obligée" d'empêcher celui qui a eu le plus de voix de préférence de siéger, parce qu'il est du mauvais groupe linguistique; il va falloir "faire monter" quelqu'un de l'autre groupe linguistique.

Le professeur de Briey avait fait une tentative de simulation à l'époque sur la base des résultats électoraux pour le Sénat en 2007. On pouvait arriver à des choses curieuses: par exemple, quatre sièges pour la famille socialiste – trois sp.a et un PS. Il est relativement facile d'avoir ce risque de basculement dès lors qu'un parti, plus important que l'autre, peut "offrir" en quelque sorte un siège à son parti "frère" de l'autre communauté linguistique.

Il y a également l'impact des voix de préférence sur la dévolution des sièges, qui peut rendre la répartition des sièges aléatoire au sein d'une même famille politique. On a ce paradoxe d'avoir une répartition de sièges *a priori* très prévisible au sein des mêmes familles, mais qui devient aléatoire étant donné ce problème de quota.

Ce qui avait amené le professeur de Briey à défendre une proposition alternative, ce que l'on appelle le "scrutin proportionnel à vote multiple" (MPV en anglais) et que l'on peut présenter comme étant une forme de circonscription fédérale non pas limitée à un nombre de sièges mais à un pourcentage des voix.

Cette proposition alternative consisterait également à donner deux votes à chaque électeur. Avec le premier, on vote comme aujourd'hui pour un candidat au sein d'une circonscription provinciale, le vote "interne". Le deuxième vote serait alors attribué à un parti de l'autre communauté linguistique, le vote "externe". Dans ce cas, il s'agit d'un vote pour un parti de l'autre communauté linguistique et ce seraient des listes fermées. Il

verwijst hij naar de tussenkomst van de heer Maddens: er zijn veel elementen die de politieke partijen ertoe kunnen aanzetten om een tweetalige lijst voor te stellen. Het is ook de enige manier om de kiezers niet te verplichten om te kiezen tussen een Franstalige en een Nederlandstalige. Alleen de tweetalige lijsten bieden de mogelijkheid om voor beide te kiezen zolang men binnen dezelfde politieke familie blijft. De spreker weet niet of dit nodig is.

Volgens hem zijn tweetalige lijsten wenselijk, in de logica van een federale kieskring. Maar wanneer ze worden gekoppeld aan quota, die ook noodzakelijk zijn bij een federale kieskring, gebeuren vreemde dingen inzake de verdeling van de zetels. Hij denkt meer bepaald aan wat hij de "onvoorspelbare laatste zetel" noemt. Voor de laatste zetel zal het er mogelijk op uitdraaien, wanneer één van de twee taalquota bereikt is, dat de verkozenen met de meeste stemmen de zetel niet krijgt omdat hij van de "verkeerde" taalgroep is. Dan moet men dus iemand van de andere taalgroep aanwijzen.

Professor de Briey had destijds een simulatie geprobeerd op basis van de kiesresultaten voor de Senaat in 2007. Het zou tot vreemde toestanden kunnen leiden: bijvoorbeeld, vier zetels voor de socialistische familie: drie sp.a en één PS. Zo ziet men hoe gemakkelijk het wordt voor een grotere partij om een zetel te "schenken" aan de "broederpartij" van de andere taalgroep.

Ook is er de impact van de voorkeurstemmen op de verdeling van de zetels. Dit kan de verdeling van de zetels binnen eenzelfde politieke familie onzeker maken. Er is dus een paradox: de zetelverdeling is *a priori* voorspelbaar binnen de politieke families, maar wordt onzeker door het probleem van de quota.

Dit heeft professor de Briey ertoe gebracht een alternatief standpunt te verdedigen. Het wordt evenredige vertegenwoordiging met meervoudig stemrecht genoemd (in het Engels MPV) en komt neer op een soort federale kieskring die niet beperkt blijft tot een aantal zetels, maar tot een bepaald percentage van de stemmen.

Bij dit alternatief zou elke kiezer ook twee stemmen hebben. Met de eerste stem kiest men zoals nu, voor een kandidaat binnen een provinciale kieskring. Dat is de "interne" stem. De tweede stem wordt gebruikt om voor een partij van de andere taalgemeenschap te stemmen. Dat is de "externe" stem. In dat geval gaat het om een stem die naar een partij van de andere taalgemeenschap gaat en zou het om gesloten lijsten gaan.

est possible d'avoir le même type de système avec des listes ouvertes où l'on peut également émettre des voix de préférence envers différents candidats, mais pour divers éléments tant de fond que de forme, il paraît plus simple de se limiter, pour ce deuxième vote, à un vote entre partis.

Ces votes externes seraient, dans un second temps, divisés par un coefficient réducteur. Ce coefficient dépend du centripétalisme que l'on souhaite mettre; plus il est petit, plus renforcera la tendance centripétale, plus il est grand, moins le système actuel est modifié. Donc, on le divise par un coefficient réducteur. Prenons l'hypothèse que ce soit 4. Et puis on répartit les votes ainsi obtenus proportionnellement dans les circonscriptions provinciales, où ils s'ajoutent aux votes en case de tête avec ou sans effet dévolutif. Ce sont des modalités qui ne sont pas essentielles.

Le professeur de Briey tente ensuite de pointer certains avantages de cette proposition alternative. Il n'y a pas de concurrence entre candidats des deux communautés, ce qui signifie à la fois l'absence de conflits entre familles linguistiques. On reste dans le modèle consociatif défini par M. Dave Sinardet. Cela signifie aussi que les électeurs ne sont pas obligés de choisir entre la participation à l'élection des représentants francophones ou à l'élection des représentants néerlandophones.

Cela signifie que les incitants à s'adresser à l'autre communauté sont beaucoup plus importants pour les partis et que ce sont les partis en tant que tels qui doivent avoir un discours où ils s'adressent à l'autre communauté linguistique. On ne peut pas avoir un certain nombre d'attrape voix ou de candidats spécifiques. Il donne l'exemple d'un francophone de Flandre qui serait amené à faire campagne pour un parti flamand du côté francophone de la frontière linguistique ou des choses similaires de l'autre côté.

Un dernier point lui paraît essentiel. Il n'y a qu'une seule catégorie d'élus. Il n'y a pas de conjonction potentiellement curieuse de représentants fédéraux, dont on ne sait pas s'ils sont des "super-représentants", qui sont des élus plus élus que les autres ou si ce sont des élus moins légitimes que les autres car ils ont un ancrage régional ou local moins fort.

Ensuite le professeur de Briey revient sur l'importance du quota réducteur. Plus il est important, moins il y a le côté centripétal. Il faut trouver un juste équilibre entre la volonté, par ce quota réducteur, de s'assurer

Het is ook mogelijk om dit soort systeem toe te passen met open lijsten, waarbij men ook voorkeurstemmen kan uitbrengen op een aantal kandidaten, maar om diverse redenen zowel qua vorm als qua inhoud, lijkt het eenvoudiger om de tweede stemming te beperken tot een stemming op partijen.

De externe stemmen zouden, in een tweede fase, gedeeld worden door een verminderingscoëfficiënt. Dit coëfficiënt hangt af van de middelpuntzoekende factor die men wenst in te calculeren. Hoe kleiner de coëfficiënt, hoe groter de middelpuntzoekende tendens, hoe groter de coëfficiënt, hoe minder het huidige systeem gewijzigd zal worden. Men deelt dus door een verminderingscoëfficiënt. Laten we ervan uitgaan dat die 4 is. Daarna verdeelt men de aldus verkregen stemmen proportioneel over de provinciale kieskringen, waar ze worden toegevoegd aan de lijststemmen, die met of zonder devolutief effect gelden. Dit zijn voorwaarden die niet essentieel zijn.

Professor de Briey tracht vervolgens bepaalde voordelen aan te tonen van dit alternatieve voorstel. Er is geen concurrentie tussen de kandidaten van de twee gemeenschappen, waardoor er dus ook geen conflicten zijn tussen de taalgroepen. Men blijft in het consociatieve model als beschreven door de heer Dave Sinardet. Dit betekent ook dat de kiezers niet hoeven te kiezen tussen deelname aan de verkiezing van Franstalige vertegenwoordigers, of de verkiezing van Nederlandstalige vertegenwoordigers.

Dit betekent dat de incentives voor de partijen om zich tot de andere gemeenschap te richten veel belangrijker worden en dat het de partijen zelf zijn die een vorm van communicatie moeten ontwikkelen met de andere taalgemeenschap. Men kan niet uitgaan van een aantal stemmentrekkers of specifieke kandidaten. Hij geeft het voorbeeld van een Franstalige in Vlaanderen die ertoe zou komen campagne te voeren voor een Vlaamse partij in het Franstalige landsgedeelte, of iets gelijkaardigs aan de andere kant.

Er is nog een laatste punt dat hem essentieel lijkt. Er bestaat slechts één categorie van verkozenen. Er bestaat geen mogelijk bizarre combinatie van federale vertegenwoordigers, van wie men niet weet of ze "super-vertegenwoordigers" zijn, die meer verkozen zouden zijn dan andere verkozenen, dan wel of ze minder legitiem verkozenen dan andere verkozenen zijn omdat ze een minder sterke regionale of lokale verankering hebben.

Professor de Briey komt vervolgens nog eens terug op het belang van de verminderingsquota. Hoe groter dit is, hoe minder de middelpuntzoekende factor geldt. Via de verminderingsquota moet men een goed evenwicht

que les élus restent élus de leur communauté linguistique. Par contre, il faut qu'il ne soit pas trop important, sinon on perdra l'effet d'incitant à s'adresser à l'autre communauté linguistique.

Il conclut en mettant en évidence ce qui, pour lui, est le point de jonction le plus fort ou le plus crucial entre les avantages et les inconvénients de la circonscription fédérale style Pavia, d'un côté, et le vote multiple, de l'autre. C'est la question des listes bilingues. On l'a souligné, l'intérêt le plus fort aux yeux de ceux qui veulent pousser cette proposition de circonscription fédérale est que, d'une manière ou d'une autre, cela force les listes bilingues et cela peut être vu comme étant un moteur pour relancer une dynamique fédérale et recréer, à terme, des partis fédéraux. Cela peut être vu comme le moteur d'une dynamique fédérale et d'une logique centripétale. Personnellement, cela lui paraît plutôt être un anachronisme par rapport à l'évolution institutionnelle de notre pays et surtout quelque chose de fondamentalement contraire au modèle consociatif belge, que Dave Sinardet a parfaitement résumé, et qui lui paraît essentiel pour garder l'équilibre linguistique. Le fait que chaque communauté ait ses représentants clairement identifiés lui paraît être plutôt un facteur de pacification dans notre chemin institutionnel.

Le scrutin proportionnel à vote multiple veut rester dans le cadre strict du modèle consociatif belge mais y rajouter une touche d'éléments centripétales pour passer de ce modèle de consensus à l'envers décrit par Dave Sinardet à un modèle de consensus tout court où il n'y a pas plus de tensions au niveau des élites que de la base.

## 6. Exposé du professeur Petra Meier

En guise d'introduction, la professeure Petra Meier rappelle qu'à ses yeux, le débat sur une circonscription électorale fédérale est un exemple d'une thématique beaucoup plus vaste qui mérite certainement que l'on y consacre une plus ample réflexion. Cette réflexion ne saurait se limiter à la question de savoir qui gagnerait ou perdrait un siège dans l'opération. Le débat doit transcender le simple débat politique car il porte sur les racines mêmes des fondements démocratiques de notre système politique.

La question porte sur le mode de fonctionnement des systèmes fédéraux et sur les mécanismes qui contribuent à ce qu'ils puissent fonctionner de manière démocratique.

zien te vinden om ervoor te zorgen dat de verkozenen verkozen blijven door hun taalgemeenschap. De coëfficiënt mag echter ook niet teveel belang krijgen, want dan verliest men de aansporing om zich tot de andere taalgemeenschap te richten.

Hij besluit door de nadruk te leggen op wat voor hem het cruciale punt is waarin de voor- en nadelen van de federale kieskring in Pavia-stijl, en die van het meervoudig stemrecht, samenkomen. Dat is de kwestie van de tweetalige lijsten. Het werd reeds benadrukt: het grootste voordeel in de ogen van degenen die een federale kieskring willen invoeren is dat dit systeem tweetalige lijsten afdwingt. Dat kan dan als een motor werken voor de federale dynamiek en op termijn federale partijen creëren. Het kan dus beschouwd worden als de motor van een federale dynamiek, van een middelpuntzoekende logica. Dit lijkt hem een anachronisme als men kijkt naar de institutionele evolutie van ons land en het is vooral tegenstrijdig met het Belgisch consociatief model dat Dave Sinardet perfect heeft beschreven en dat hem essentieel lijkt voor het taalevenwicht. Het feit dat elke gemeenschap zijn duidelijk onderscheiden vertegenwoordigers heeft, lijkt hem veeleer een factor van pacificatie wat onze institutionele ontwikkeling betreft.

De evenredige vertegenwoordiging met meervoudig stemrecht wil binnen het strikte kader van het Belgisch consociatief model blijven, maar er toch een paar middelpuntzoekende elementen aan toevoegen om uit dit omgekeerde consensusmodel te geraken als beschreven door Dave Sinardet en naar een consensusmodel zonder meer te evolueren, waar er op het niveau van de elites niet meer spanningen zijn dan aan de basis.

## 6. Uiteenzetting van professor Petra Meier

Bij wijze van inleiding wijst professor Petra Meier er op dat het debat over een federale kieskring in haar ogen een voorbeeld is van een veel ruimere thematiek die zeker enige reflectie verdient. Die reflectie mag niet beperkt worden tot de vraag wie in dezen al dan niet een zetel zou winnen of verliezen. Het debat moet op meer gebaseerd zijn dan politieke rationale maar gaat over de wortels in de democratische fundamenteën van ons politiek bestel.

De vraag gaat over de wijze waarop federale systemen functioneren en welke mechanismen er mede voor zorgen dat dit op een democratische wijze gebeurt.

La proposition de créer une circonscription électorale fédérale procède de l'intention d'apporter une solution à une série de problèmes de fonctionnement du système électoral actuel et du système politique. Ces problèmes sont nombreux, mais dans le contexte du débat qui est mené ici, deux lui semblent mériter que l'on s'y attarde.

Le premier concerne l'absence de mécanismes permettant à la population, au citoyen, de conférer effectivement, au niveau fédéral, un mandat aux politiques pour une nouvelle législature et de leur demander des comptes à l'issue de celle-ci. Telle est toujours, jusqu'à nouvel ordre, la finalité des élections que l'on organise.

Le second problème est l'absence d'incitants — elle se rend bien compte que le terme n'est pas absolument neutre — encourageant les politiciens et les partis politiques à être à l'écoute de la société dans son ensemble.

Ces deux problèmes soulèvent des questions dans une perspective démocratique, quelle que soit la forme d'État dont on parle: un État unitaire, fédéral, confédéral ou un mix des trois. L'on pourrait dire à cet égard que nous vivons en fait dans ce qu'on pourrait appeler une "démocratie amputée". L'intervenante ne veut pas ramener la question à un simple slogan, mais c'est son rôle de mener une réflexion sur le fonctionnement de notre démocratie.

Les deux problèmes précités sont intimement liés. Ils sont la conséquence d'un seul et même fait, à savoir l'absence de partis nationaux ou, si l'on préfère ne pas utiliser ce terme, de partis actifs sur le territoire de la fédération toute entière.

Les systèmes fédéraux disposent généralement d'un système de partis à plusieurs niveaux: ceux qui opèrent au niveau des entités fédérées et ceux qui opèrent au niveau fédéral. En Allemagne, peu importe où l'on est domicilié: pour l'élection du Bundestag, on peut voter pour des partis actifs à l'échelle nationale. Que l'on habite à Rostock ou à Regensburg, on dispose généralement des mêmes partis, tant au niveau des *Länder* qu'au niveau fédéral.

Il est vrai que la CSU n'est active qu'en Bavière tandis que la CDU est présente dans le reste du pays. Il s'agit effectivement de deux partis distincts, mais qui forment ensemble un même groupe politique au Bundestag et qui ont une organisation commune de jeunes.

La CSU est un parti légèrement plus conservateur, ce qui entraîne de temps en temps des tensions. En 1976, la situation a même dégénéré au point qu'après la

Het voorstel tot inrichting van een federale kieskring heeft de intentie om een oplossing te bieden voor een aantal tekortkomingen in de werking van het huidige kiesstelsel en het politiek systeem. Er zijn heel wat tekortkomingen maar in de context van dit debat lijken er haar twee relevant.

De eerste tekortkoming is het gebrek aan mechanismen waarover de bevolking, de burger, beschikt om, op federaal niveau, politici effectief een mandaat te verstrekken voor een nieuwe legislatuur en hen tot verantwoording te roepen na de afloop ervan. Dit is tot nader order nog altijd de basisintentie van het organiseren van verkiezingen.

De tweede tekortkoming is het gebrek aan stimuli — zij beseft dat deze term niet strikt neutraal is — voor politici en politieke partijen om naar de samenleving in haar geheel te luisteren.

Beide tekortkomingen roepen vragen op vanuit een democratisch perspectief, ongeacht over welke type staat men spreekt: een unitaire, een federale, een confederale of een mix van allemaal. Men zou kunnen stellen dat wij in dat opzicht eigenlijk leven in wat men een "geamputeerde democratie" zou kunnen noemen. Zij wil dit niet herleiden tot een slogan maken maar het is haar taak om na te denken over de werking van onze democratie.

Beide tekortkomingen houden onderling verband. Ze zijn een gevolg van één en hetzelfde feit, met name de afwezigheid van nationale partijen of, indien men die term liever niet wenst te gebruiken, van partijen die op het grondgebied van heel de federatie opereren.

Federale systemen beschikken doorgaans over een getrappt partijsysteem met partijen die opereren op het niveau van de deelstaten en partijen die opereren op federaal niveau. In Duitsland maakt het niet uit waar men gedomicilieerd is: voor de verkiezingen van de Bundestag kan men stemmen voor partijen die op nationaal niveau opkomen. Of men nu in Rostock of in Regensburg woont, men heeft over het algemeen dezelfde partijen zowel op het niveau van de *Länder* als op het federaal niveau.

Het is weliswaar zo dat de CSU enkel in Beieren opkomt terwijl de CDU in de rest van het land opkomt en het gaat daar inderdaad om twee aparte partijen maar zij delen een fractie in de Bundestag en zij delen ook een jongerenorganisatie.

De CSU is iets conservatiever en dat leidt af en toe tot spanningen. In 1976 is het zelfs zover gekomen dat, na de verkiezingsnederlaag van de CDU, de CSU beslist

défaite électorale de la CDU, la CSU a décidé de mettre fin à ce groupe commun. Plusieurs raisons officielles furent invoquées à l'époque. La CSU avait aussi conçu le projet d'étendre son activité au reste de l'Allemagne. La CDU a répondu en annonçant qu'elle ferait de même en Bavière. Les deux partis ont rapidement fait machine arrière car il n'est pas très malin de chasser sur les terres de son partenaire potentiel. L'on ne fait pas concurrence à ses alliés dans leur propre chasse gardée.

C'est aussi un point qui s'applique à l'idée d'une circonscription électorale fédérale.

L'Allemagne a un système fédéral, mais celui-ci n'est ni multinational ni multiethnique. C'est une fédération relativement homogène.

Comment cela fonctionne-t-il dans d'autres systèmes fédéraux?

Au Canada, il y a le Bloc Québécois, un parti fédéral qui défend les intérêts du Québec à la Chambre des Communes et qui a des liens avec le Parti Québécois, qui opère au niveau du Québec. Il s'agit de deux partis qui ne sont pas liés sur le plan organisationnel, mais il y a donc bien aux deux niveaux des partis qui gèrent ce type d'intérêts et les intérêts du Québec sont donc défendus au niveau fédéral.

En Suisse, les partis nationaux sont apparus assez tard en comparaison avec les partis actifs au niveau des cantons. Au fil du temps, les partis nationaux ont gagné en importance et les campagnes électorales ont pris un tour de plus en plus national.

Dans les deux cas, il s'agit de fédérations multinationales ou multiethniques, quel que soit le nom que l'on veut leur attribuer, avec des partis nationaux actifs sur tout le territoire.

La Belgique ne compte pas de partis fédéraux ou nationaux. D'un point de vue politologique, nous sommes une sorte de démocratie "amputée". Au niveau fédéral, les électeurs ne peuvent voter que pour une partie des responsables et partis politiques qui participent à l'élaboration de la politique menée ou, au contraire, la contrecarrent en tant qu'opposition. Ils ne peuvent donc mandater et, partant, appeler à rendre des comptes qu'une partie des responsables et partis politiques. La double logique qui sous-tend les élections, à savoir celle de la légitimité et de l'obligation de rendre des comptes, est donc sérieusement tronquée.

heeft om een einde te maken aan die gemeenschappelijke fractie. Er werden daartoe een aantal officiële redenen aangehaald. Tevens had de CSU het idee opgevat om op te komen in de rest van Duitsland. De CDU antwoordde dan hetzelfde te zullen doen in Beieren. Beide partijen zijn snel op hun plannen teruggekomen want het is niet heel verstandig om te gaan vissen op het terrein van een potentiële partner. Men schiet bondgenoten niet voor de voeten door op hetzelfde terrein te gaan jagen.

Dat is ook een relevant punt in het kader van het idee van een federale kieskring.

Duitsland heeft een federaal systeem, maar het is niet multinational of multi-etnisch. Het is een redelijk homogeen federatie.

Hoe gaat het dan in andere federale systemen?

In Canada bestaat het Bloc Québécois, een federale partij die de belangen van Québec in het Huis van Afgevaardigden behartigt en banden heeft met de Parti Québécois, die op het niveau van Québec opereert. Het zijn twee partijen die organisatorisch niet met elkaar verbonden zijn maar op beide niveaus zijn er dus wel partijen die zich bezighouden met dat soort belangen en dus op federaal niveau de belangen van Québec verdedigen.

In Zwitserland zijn de nationale partijen redelijk laat ontstaan in vergelijking met de partijen die actief waren op het kantonale niveau. De nationale partijen hebben in de loop van de tijd aan belang gewonnen en zeker de verkiezingscampagnes zijn toenemend nationaal geworden qua opzet.

In beide gevallen gaat het om multinationale of multi-etnische federaties, hoe men ze ook wil noemen, met nationale partijen die van belang zijn voor heel het territorium.

België heeft geen federale of nationale partijen. Vanuit dat politologisch perspectief zijn wij een soort "geamputeerde" democratie. Kiezers kunnen op federaal niveau maar op een deel van de partijen en politici stemmen die mee het beleid uittekenen of via de oppositie er perken aan stellen en er een mandaat aan geven. Ze kunnen dus ook maar een deel van de partijen en politici ter verantwoording roepen. De dubbele logica achter verkiezingen, namelijk van *legitimacy* en *accountability* is dus zwaar geamputeerd.

La professeure Meier ne plaide pas pour autant pour des partis nationaux. En tant que politologue, elle est également réaliste. Elle plaide néanmoins pour la reconnaissance du fait que les citoyens n'ont que de manière limitée leur mot à dire sur le choix des personnes qui les représenteront et les dirigeront.

Comme nous n'avons pas de partis fédéraux, la meilleure chose à faire d'un point de vue démocratique est peut-être de réfléchir à une alternative. L'instauration d'une circonscription électorale fédérale est une option envisageable.

On peut objecter qu'il n'est pas indispensable d'avoir des partis fédéraux dans les systèmes fédéraux. D'autres mécanismes permettent d'assurer une telle participation du citoyen. À titre d'exemple, l'intervenante cite l'élection directe du chef de l'État aux États-Unis. Le lieu de domiciliation de l'électeur n'a aucune importance. Il suffit de satisfaire à toutes les obligations fixées pour pouvoir participer aux élections qui déboucheront sur la désignation du président des États-Unis. Ce pays compte aussi des partis nationaux. Dans ce système, toute la population se prononce sur le choix du chef de l'État.

Cela ne signifie pas que l'intervenante plaide pour que l'on passe à un régime présidentiel. Il faut néanmoins être conscient du fait que la plupart des systèmes fédéraux disposent, d'une manière ou d'une autre, de mécanismes permettant à la population de se prononcer sur ce qui se passe au niveau fédéral dans son ensemble, et pas seulement sur une partie de cet ensemble.

Une deuxième lacune du système politique belge à laquelle la circonscription électorale fédérale entend remédier est le manque de sensibilité des responsables politiques et des partis politiques aux intérêts de la population dans son ensemble. L'absence de partis fédéraux a pour conséquence que les partis et responsables politiques ne s'adressent qu'à une partie de la population. Jusqu'à un certain point, chaque parti politique ne s'adresse qu'à la partie de la population qui constitue son électorat idéologique. Or, dans la plupart des pays, les partis peuvent avoir une base électorale répartie sur l'ensemble du territoire et non circonscrite à une partie seulement de ce territoire.

Si des membres d'un parti national ou fédéral actif sur l'ensemble du territoire étaient candidats aux élections fédérales, comme c'est le cas dans d'autres fédérations, ils tenteraient de toucher de plus larges pans de la population que ne le font actuellement les candidats aux élections.

Daarom pleit professor Meier nog niet voor nationale partijen. Als politoloog is zij ook realistisch. Wel pleit zij voor de erkenning van het feit dat burgers maar beperkte inspraak hebben over wie in hun naam spreekt en beleid voert.

Als wij geen federale partijen hebben, kunnen wij vanuit democratisch oogpunt misschien best een alternatief bedenken. De invoering van een federale kieskring is dan een mogelijke optie van.

Men kan opwerpen dat in federale systemen geen federale partijen nodig zijn. Er zijn ook andere mechanismen om ervoor te zorgen dat een dergelijke inspraak mogelijk is. Als voorbeeld geeft zij de rechtstreekse verkiezing van het staatshoofd in de Verenigde Staten. Het maakt niet uit waar de kiezer gedomicilieerd is. Het volstaat dat men voldoet aan alle verplichtingen om deel te nemen aan de verkiezingen, die uiteindelijk leiden tot de aanstelling van de president van de VS. Daar zijn er ook nationale partijen. Daar spreekt de hele samenleving zich uit over de vraag wie het staatshoofd wordt van die samenleving.

Dat wil niet zeggen dat zij ervoor pleit om over te stappen naar een presidentieel regime. Wel moeten wij beseffen dat de meeste federale systemen op een of andere manier over mechanismen beschikken die het voor de bevolking mogelijk maken om zich uit te spreken over wat er gebeurt op het hele federale niveau, en niet alleen over een deel ervan.

De tweede tekortkoming in de werking van het Belgische politiek systeem, waarop de federale kieskring probeert in te spelen, is het gebrek aan de voeling van politici en politieke partijen voor de samenleving in haar geheel. De afwezigheid van federale partijen maakt dat partijen en politici zich maar richten tot een deel van de samenleving. Elke politieke partij richt zich tot op zekere hoogte slechts tot een deel van de samenleving, de eigen ideologische achterban. Dat neemt niet weg dat in de meeste landen de achterban zich op het hele grondgebied kan bevinden en niet in een geografisch deel ervan.

Indien, zoals in andere federaties, voor federale verkiezingen kandidaten zouden moeten opkomen die lid zijn van een nationale of federale partij die over het hele grondgebied opereert, dan zouden zij pogingen moeten ondernemen om bredere delen van de bevolking aan te spreken dan nu het geval is.

À nouveau, l'intervenante n'estime pas pour autant qu'il doive nécessairement y avoir des partis nationaux ou fédéraux. Il existe d'autres moyens et d'autres voies envisageables, lesquels ne se limitent pas au système électoral, mais ceux-ci ne sont, pour la plupart, pas non plus disponibles chez nous. Dans la plupart des systèmes fédéraux, il existe un diffuseur public national de radio-télévision ou une presse d'intérêt national. En Allemagne, le *Süddeutsche Zeitung* et le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* sont également lus dans le nord du pays. *Die Zeit* est un hebdomadaire diffusé sur l'ensemble du territoire. L'intervenante ne plaide pas pour autant pour un retour à une presse nationale unique. Mais nous devons être conscients que de très nombreux systèmes fédéraux disposent de mécanismes qui font défaut en Belgique.

Comme nous ne disposons pas de partis nationaux, ni d'un diffuseur national de radio-télévision ou d'une presse nationale, nous devons peut-être réfléchir à un autre mécanisme pour amener les partis et les responsables politiques à tenir compte de larges pans de l'opinion publique.

La circonscription électorale fédérale proposée par le groupe Pavia est un moyen d'y parvenir. De tels systèmes ont une influence sur les électeurs et leur comportement ou sur les politiques et leur comportement.

Un système électoral peut être juste, mais il n'est jamais neutre. C'est une évidence. Les modalités des systèmes électoraux déterminent en partie la manière dont nous nous comportons en tant que citoyens et en tant que responsables politiques.

La piste d'une circonscription électorale fédérale vise surtout à influencer le comportement des politiques. Un tel système oblige les politiques à s'affronter en termes de popularité. Peu importe qu'il s'agisse seulement d'une lutte de "titans" ou qu'une assise plus large soit offerte aux partis, et peu importe aussi de savoir qui arrive à la première et à la deuxième place. L'important, c'est la logique sous-jacente et l'objectif poursuivi.

Dans le modèle proposé, l'existence de groupes linguistiques et leurs relations mutuelles continuent d'être reconnues et respectées.

C'est également un instrument qui permet aux électeurs d'avoir davantage leur mot à dire sur les personnes qui les représentent dans la société et sur la manière dont cette représentation s'organise au niveau fédéral. Dans cette optique, le système envisagé est surtout une manière d'accroître le caractère démocratique d'une fédération. Ce n'est donc pas, tant s'en faut, un simple calcul politique.

Weerom, dit betekent niet dat er voor haar nationale of federale partijen moeten zijn. Er zijn andere middelen en wegen, en die hoeven zich ook niet te beperken tot het kiesstelsel, maar daarover beschikken wij voor het merendeel evenmin. De meeste federale systemen hebben een openbare omroep of pers van nationaal belang. In Duitsland wordt de *Süddeutsche Zeitung* of de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ook in het noorden van het land gelezen. *Die Zeit* is een overkoepelend weekblad. Daarom pleit zij niet om terug te keren naar één nationale pers. Wij moeten wel voor ogen houden dat heel veel federale systemen over mechanismen beschikken waarover wij in ons land niet beschikken.

Indien wij geen nationale partijen hebben en ook geen nationale omroep of nationale pers, dan moeten wij misschien toch maar eens nadenken over een ander mechanisme om politici en partijen ertoe te bewegen rekening te houden met grote delen van de publieke opinie.

De federale kieskring van de Paviagroep is een middel om in te spelen op het bovenstaande. Die stelsels hebben een effect op kiezers en hun gedrag of op politici en hun gedrag.

Kiesstelsels zijn misschien wel fair, maar nooit neutraal, dat hoeft geen betoog. De modaliteiten van kiesstelsels bepalen mee de wijze waarop wij ons als burgers en als politici gedragen.

Het voorstel van een federale kieskring stelt vooral het tweede punt centraal en zet in op het gedrag van politici. Het verplicht politici om met elkaar te strijden om wie de meeste aanhang heeft. Of het nu alleen gaat om een strijd tussen "Titanen", of het een breder draagvlak voor partijen genereert of wie op de eerste en de tweede plaats staat: het gaat om de logica die erachter zit en de bedoeling die men daarmee heeft.

In het model dat nu voorligt, wordt het bestaan van en de verhouding tussen taalgroepen wel verder erkend en gerespecteerd.

Het is een instrument dat ook de kiezers iets in handen geeft om meer inspraak te hebben over wie hen in deze samenleving vertegenwoordigt en hoe dat op federaal niveau gebeurt. In dat opzicht is het vooral een manier om het democratisch gehalte van een federatie te verhogen, en daarom zit er meer dan een politieke rationale achter.

Pour l'intervenante, cette thématique mérite réflexion. Nous pouvons réfléchir à d'autres mécanismes, mais la circonscription électorale fédérale est un instrument relativement simple, une mesure relativement facile à mettre en œuvre, plus facile en tout cas que de passer à un régime présidentiel ou de remodeler en profondeur tout le système partisan.

La mesure envisagée est-elle une mesure technocratique, une invention alambiquée? Il est vrai que les scientifiques sont en partie des technocrates. Y a-t-il des critiques à formuler? Certainement. Comme pour toutes les propositions, on peut s'interroger sur les finesses du système et les limites auxquelles on risque théoriquement d'être confronté, par exemple l'attribution d'un dernier siège, les éventuels effets secondaires inhérents à tout système électoral, ainsi que la récupération politique qui peut en être faite.

Selon l'intervenante, aussi longtemps que la Belgique existe en tant que régime fédéral, autant veiller à ce qu'elle fonctionne efficacement d'un point de vue démocratique.

## **7. Échange de vues**

### **A) Interventions des membres**

*M. Bart Laeremans (VB – S.)* s'adresse tout d'abord au professeur Van Parijs, parce que c'est à lui principalement et au groupe Pavia que l'on doit d'examiner aujourd'hui l'idée de créer une circonscription électorale fédérale. Il a fallu quelque cinq cents jours pour parvenir à former un gouvernement. Le dossier BHV était la principale pierre d'achoppement. Les Flamands ont finalement payé un très lourd tribut dans l'affaire. L'intervenant se réjouit d'ailleurs que le professeur lui-même ait fait le lien.

Le professeur Van Parijs a affirmé que la circonscription électorale fédérale n'est pas un "grand BHV" parce qu'il y a des différences essentielles, notamment les quotas. Il pense que ceux-ci permettront de résoudre le problème car ils feront en sorte que la circonscription électorale fédérale ne soit plus perçue comme une menace. Ces quotas seraient favorables aux Flamands du Brabant flamand.

Mais les Flamands ont toujours eu le sentiment que ces quotas servaient à protéger les francophones, car les mandataires politiques flamands sont, d'après les sondages, très populaires en Wallonie alors que les francophones le sont beaucoup moins en Flandre.

Die thematiek lijkt haar een reflectie waard. Wij kunnen andere mechanismen bedenken, maar een federale kieskring is een vrij gemakkelijk instrument, een vrij gemakkelijke ingreep, gemakkelijker alleszins dan overstappen naar een presidentieel regime of het hele landschap van politieke partijen fundamenteel hertekenen.

Is het een technocratische maatregel en spitsvondigheid? Ja, wetenschappers zijn deels technocraten. Kan men er kritiek op hebben? Zeker. Bij alle voorstellen kan men vragen stellen bij de finesses ervan en de grenzen waarop men theoretisch kan stoten, zoals de toewijzing van een laatste zetel, de mogelijke neveneffecten, zoals alle kiesstelsels die kennen, en de politieke recuperatie ervan.

Zolang België als een federaal stelsel bestaat, kan het dat, aldus de spreker, dat maar beter op een democratisch efficiënte wijze doen.

## **7. Gedachtewisseling**

### **A) Betogen van de leden**

*De heer Bart Laeremans (VB – S)* richt zich in de eerste plaats tot professor Van Parijs, omdat hij met de Paviagroep in belangrijke mate aan de basis ligt van wat vandaag wordt besproken. Er zijn vijfhonderd of meer dagen nodig geweest om nog een regering te vormen. Het voornaamste struikelblok was BHV. De Vlamingen hebben daar uiteindelijk zeer zware prijzen voor betaald. Hij is blij dat professor zelf daar het verband mee legde.

Professor Van Parijs beweerde dat de federale kieskring geen "groot BHV" is, omdat er essentiële verschillen zijn, met name de quota. Daarmee is het probleem voor hem van de baan van de baan, want zo kan een federale kieskring niet meer als een bedreiging worden gezien. Die quota zouden in het voordeel werken van de Nederlandstaligen in Vlaams-Brabant.

De perceptie bij de Vlamingen is echter altijd geweest dat die quota dienden om de Franstaligen te beschermen, want de Vlaamse politici zijn in Wallonië, volgens peilingen, heel populair maar omgekeerd zijn Franstalige politici veel minder populair in Vlaanderen.

Il est donc curieux que le professeur Van Parijs voie dans ces quotas une forme de protection pour les néerlandophones.

L'intervenant estime pour le reste que la comparaison avec BHV ne tient absolument pas la route, parce que cette circonscription électorale fédérale doit bel et bien être considérée comme un grand BHV. Toutes les erreurs et les difficultés que l'on a connues avec BHV ne manqueront pas de se reproduire.

La véritable raison pour laquelle les Flamands se sont battus pour la scission était la volonté de contrer l'ingérence francophone dans le Brabant flamand et l'impérialisme de Bruxelles qui cherche à s'étendre toujours plus loin sur le territoire du Brabant flamand. Ces problèmes ne feront que s'aggraver. Si, dans les communes à facilités, de graves difficultés subsistent pour le moment, ailleurs, elles ont en partie disparu. Les partis francophones déposeront encore des listes, mais les candidats ne seront désormais plus les mêmes à Bruxelles et dans le Brabant flamand. Avec une circonscription électorale fédérale, non seulement on aura de nouveau les mêmes candidats, mais le problème se posera de surcroît avec encore plus d'acuité puisque le phénomène fera tache d'huile dans l'ensemble du pays. En fait, les choses seront encore bien plus compliquées qu'avant.

Dans le Brabant flamand et ailleurs, les ténors de la politique bruxelloise se livreront de nouveau à une intense propagande et ils n'hésiteront pas à le faire dans plusieurs langues. Rien ne les en empêchera. La Constitution consacre en effet le principe du libre emploi des langues. Les candidats bruxellois et wallons distribueront des tracts électoraux dans des langues autres que le néerlandais et ils le feront non seulement à Hal, Vilvorde et Louvain, mais aussi à Ostende, à Hasselt et dans toute la Flandre. Le problème s'étendra à l'ensemble de la Flandre, avec toutes les difficultés que cela implique.

Mais il y a un risque plus grand encore. Dans une première phase, on travaillera peut-être avec des quotas et avec des partis néerlandophones et des partis francophones. Lors de la première élection, les choses se dérouleront de cette manière, mais à terme – et plusieurs intervenants l'ont dit clairement – on en reviendra à des partis unitaires. On retournera donc quarante ou cinquante ans en arrière et on créera une sorte d'anachronisme. Le but non avoué serait-il d'en revenir à une Belgique forte avec des partis unitaires? Ou le professeur Van Parijs écarte-t-il totalement cette

Het is dus eigenaardig dat professor Van Parijs die quota beschouwt als verdediging van de Nederlandstaligen.

Voor het overige meent hij dat de vergelijking met BHV volledig fout is omdat het wel degelijk opgaat om die federale kieskring als een groot BHV te beschouwen. Alle fouten en alle drama's die met BHV gepaard gingen, zullen terugkomen.

De echte reden waarom de Nederlandstaligen zo gevochten hebben voor de splitsing was het tegengaan van de bemoeizucht van de Franstaligen in Vlaams-Brabant en van het imperialisme van Brussel dat de neiging heeft om zich uit te breiden over Vlaams-Brabant. Die problemen zullen opnieuw alleen maar toenemen. In de faciliteitengemeenten blijven op dit ogenblik grote problemen bestaan maar daarbuiten zijn die voorlopig voor een deel van de baan. De Franstalige partijen zullen nog opkomen, maar niet meer met dezelfde kandidaten in Brussel en Vlaams-Brabant. Met een federale kieskring zou dat wel opnieuw het geval zijn, alleen zal het probleem nog veel groter worden, want het zal over heel het land worden uitgesmeerd. Het wordt dus eigenlijk nog veel erger.

Wij zullen opnieuw grote Brusselse koppen krijgen die in Vlaams-Brabant en daarbuiten volop propaganda zullen maken. Zij zullen dat ook in meer talen doen. Niets zal hun dat beletten. De Grondwet laat immers de vrijheid van talen toe. Wij zullen dus niet alleen meer anderstalige publiciteit krijgen van Brusselse en Waalse politici in Halle, Vilvoorde en Leuven, maar ook in Oostende, Hasselt en heel Vlaanderen. Het probleem zal over heel Vlaanderen worden uitgesmeerd, met alle moeilijkheden die daarmee gepaard gaan.

Daarnaast riskeren wij nog meer. In een eerste fase zal men misschien met quota en Nederlandstalige en Franstalige partijen werken. Bij een eerste verkiezing zal dat op die manier gebeuren, maar op termijn — en verschillende sprekers hebben dit duidelijk gezegd — gaan wij opnieuw naar unitaire partijen. Wij zullen dus veertig of vijftig jaar terug in de tijd gaan en een soort anachronisme creëren. Is het de onderliggende bedoeling misschien dat men België opnieuw wil versterken met unitaire partijen? Of acht professor Van Parijs dat volkomen uitgesloten? Acht hij het systeem van de quota

hypothèse? Le système des quotas revêt-il, selon lui, une importance à ce point fondamentale que la probabilité de voir réapparaître des partis unitaires ou bilingues est exclue?

Qu'a-t-il à répondre à la critique selon laquelle la création d'une circonscription électorale fédérale risque de réactiver toute la problématique de BHV, avec tout ce qu'elle implique, à savoir l'interventionnisme et l'impérialisme tentaculaires de Bruxelles qui cherche à s'étendre toujours plus loin en territoire flamand? Le discours unitaire revient à l'avant-plan et le message véhiculé est le suivant: "Ne vous adaptez pas, parlez votre propre langue dans le Brabant flamand; vous n'avez pas à respecter le caractère néerlandophone du Brabant flamand, nous sommes là pour vous défendre." La création d'une circonscription électorale fédérale n'aura-t-elle pas pour effet de redonner vigueur au discours unitaire? N'est-ce pas un retour en arrière, alors que tellement d'efforts viennent d'être accomplis pour scinder BHV, même si cette scission ne s'est pas faite de la meilleure manière ?

\*  
\* \*

*M. Huub Broers (N-VA – S.)* constate que non seulement les politiques mais aussi les professeurs sont divisés en la matière. Il ne voit point l'utilité d'organiser un échange de vues sur la question.

Il lit dans un des textes qu'il faudrait passer à 165 députés pour qu'un système de circonscription électorale fédérale puisse fonctionner correctement. Est-ce là ce que le citoyen souhaite pour résoudre le problème ? L'intervenant ne le pense pas.

Il constate par ailleurs qu'aucune loi n'interdit à qui que ce soit de se présenter sur une liste dans l'ensemble du territoire belge. Toutefois, il s'est avéré dans le passé que les partis qui ont tenté cette expérience, comme le BUB, n'ont obtenu que de très faibles résultats. L'amour pour la circonscription électorale fédérale, que l'on essaie à présent de raviver, est en fait inexistant.

Ne pense-t-on pas que les médiocres résultats des partis fédéraux sont le signe avant-coureur d'un échec de la circonscription fédérale ? Ne faudrait-il pas plutôt parler d'une circonscription électorale unitaire ? Lorsqu'il entend certains professeurs déclarer que l'on peut présenter dans les deux camps des listes communes à plusieurs partis, l'intervenant a plutôt l'impression qu'on se dirige non pas vers une circonscription électorale fédérale mais vers une circonscription presque unitaire. Certains professeurs disent qu'il n'est pas nécessaire de présenter des listes de partis unitaires.

zo fundamenteel dat het nooit opnieuw voor unitaire of tweetalige partijen kan zorgen?

Wat is zijn antwoord op de kritiek dat de problematiek van BHV, namelijk de bemoeizucht en het imperialisme, de tentakels vanuit Brussel tot diep in Vlaanderen op die manier extra voedsel krijgt? Het unitaire verhaal wordt opnieuw interessant en de boodschap die wordt gegeven is. "Pas u niet aan, spreek maar uw eigen taal in Vlaams-Brabant, u moet het Nederlandstalig karakter van Vlaams-Brabant helemaal niet eerbiedigen, wij zijn er om u te beschermen". Zal een federale kieskring het unitaire verhaal niet opnieuw heel sterk in de hand werken? Is dat geen stap terug naar het verleden, net nu er zo veel inspanningen gedaan zijn om BHV, op een slechte manier dan nog, te splitsen?

\*  
\* \*

*De heer Huub Broers (N-VA – S.)* stelt vast dat niet alleen politici verdeeld zijn over de materie, maar ook professoren. Hij ziet niet wat het nut is om hierover een gedachtewisseling te organiseren.

In een van de teksten leest hij dat wij naar 165 Kamerleden zouden moeten gaan om het systeem van een federale kieskring behoorlijk te laten werken. Is het dat wat de burger wil om het probleem op te lossen? Hij denkt van niet.

Daarnaast stelt hij vast dat er geen enkele wet die wie dan ook verbiedt om met een lijst in heel België op te komen. In het verleden is echter gebleken dat partijen die dat hebben geprobeerd, bijvoorbeeld de BUB, slechts zeer magere resultaten hebben behaald. De liefde voor de federale kieskring, die men nu probeert aan te wakkeren, bestaat eigenlijk niet.

Meent men niet dat de zwakke resultaten van federale partijen de voorbode zijn van een mislukking van de federale kieskring? Moeten we niet eerder spreken van een unitaire kieskring? Als hij sommige professoren hoort verklaren dat men dan in beide kampen met gezamenlijke partijen kan opkomen, heeft hij veeleer de indruk dat wij niet naar een federale kieskring gaan maar naar een bijna unitaire kieskring. Sommige professoren zeggen dat het niet noodzakelijk is om met unitaire partijen op te komen.

L'intervenant entend dire aussi qu'il faudrait opter pour une répartition 9/6. Il faudra déterminer à l'avance combien de Flamands et combien de francophones pourront siéger. Certains professeurs ont déjà fait remarquer à très juste titre que, si un tel quota est fixé à l'avance, on peut aussi obtenir à un moment donné une image déformée des intentions exprimées par l'électeur. En fixant un quota, on risque d'induire un transfert de voix vers l'autre rôle linguistique et, partant, de ne pas tenir compte intégralement des voix exprimées.

Ne sape-t-on pas ainsi d'emblée la démocratie directe préconisée par le modèle du groupe Pavia ?

Il existe actuellement de très nombreux mécanismes de blocage, comme la procédure de la sonnette d'alarme et le conflit d'intérêts, qui ont aussi été invoqués après la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Un courant politique libéral estimait que BHV pouvait être scindé, alors qu'un autre s'y opposait. Il existe donc des différences considérables au sein d'une même famille politique.

Pourquoi a-t-on d'abord scindé BHV, si c'est pour affirmer ensuite qu'il faut créer une circonscription électorale fédérale ? Cette scission n'est-elle pas diamétralement opposée à l'idée d'une circonscription fédérale ?

La seule raison, selon un des orateurs, serait que l'on veut changer les règles afin de désavantager certaines tendances politiques. Il se fait que tel est aussi le sentiment de l'intervenant. Il demande si les partisans d'une circonscription électorale fédérale reconnaissent l'existence d'un tel risque.

D'autres intervenants ont dit aussi que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale ne nécessite pas obligatoirement l'existence de partis fédéraux. Dans ce cas, il faut donc partir du principe que des partis politiques qui possèdent à la fois une composante néerlandophone et une composante francophone se présentent dans l'autre partie du pays et que le sp.a et le MR, par exemple, pourraient subtiliser des voix respectivement au PS et à l'Open Vld. L'intervenant cite ces deux partis parce que les familles politiques auxquelles ils appartiennent connaissent parfois des divergences d'opinions importantes. Chez Ecolo et Groen, par exemple, ces divergences sont moins marquées.

Il se pourrait donc qu'en l'absence de partis unitaires, les partis s'affaiblissent mutuellement de part et d'autre de la frontière linguistique. Ce n'est pas le problème de l'intervenant.

Voorts hoort de heer Broers dat naar een 9/6-verdeling moet worden gegaan. Vooraf zal moeten bepaald hoeveel Vlamingen en hoeveel Franstaligen mogen zetelen. Bepaalde professoren hebben al de zeer terecht opgemerkt dat wanneer men dergelijke quota op voorhand vastlegt, men op een bepaald ogenblik ook weer een vertekening kan krijgen van wat de kiezer heeft bedoeldt. Door het vastleggen van quota kan men een overdracht kunnen krijgen naar de andere taalrol, ondanks de uitgebrachte stemmen.

Boort men daarmee niet onmiddellijk de directe democratie die men met het Pavia-model vooropstelt de grond in?

Er bestaan op dit ogenblik heel wat blokkeringsmechanismen, zoals de alarmbelprocedure en het belangenconflict, die ook werd ingeroepen na de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde. Volgens één liberale politieke strekking mocht BHV worden afgeschaft, terwijl de andere zich daar tegen verzette. Er bestaan dus belangrijke verschillen binnen een zelfde politieke familie.

Waarom heeft men eerst BHV gesplitst om achteraf te zeggen dat er een federale kieskring moet komen? Staat deze splitsing niet haaks staat op de idee van een federale kieskring?

De enige reden volgens een van de sprekers is dat men de regels wil veranderen om politieke strekkingen te benadelen. Dat is toevallig het gevoel dat hij ook heeft. Hij vraagt of de voorstanders van een federale kieskring erkennen dat dit risico bestaat?

Andere sprekers hebben ook gezegd dat er geen federale partijen nodig zijn om te komen tot een federale kieskring. Dan moeten wij er dus van uitgaan dat bijvoorbeeld politieke partijen die zowel een Nederlandstalige als een Franstalige vleugel hebben, in het andere landsgedeelte opkomen en dat, bijvoorbeeld, de sp.a stemmen zou afsnoepen van de PS en de MR van Open Vld. Hij noemt die twee partijen omdat er soms belangrijke meningsverschillen zijn binnen deze politieke families. Bij Ecolo en Groen zijn de meningsverschillen minder uitgesproken.

Het zou dus kunnen dat, wanneer er geen unitaire partijen zijn, dat de partijen elkaar verzwakken aan de andere kant van de taalgrens. Dat is echter zijn zaak niet.

Dans les deux cas, il faudrait oser lier à cela une conclusion, à savoir qu'une circonscription électorale fédérale n'a pas de sens, sauf à prouver à l'intervenant qu'il se trompe. Plus grave encore, une circonscription électorale fédérale ne ferait qu'aggraver les tiraillements qui existent déjà au sein de certains courants politiques et qui refont surface à l'approche de toute élection.

Vu les inconvénients qu'il a exposés, M. Broers dit ne pas être un fervent partisan d'une circonscription électorale fédérale.

\*  
\* \*

*M. Gérard Deprez (MR-S)* constate que les exposés ont permis de mettre en évidence de nombreux éléments techniques et des choses inattendues.

Il a toujours été partisan d'une circonscription fédérale. L'idée est sympathique et elle fait l'objet d'un large support dans une partie importante de la population, sans doute d'ailleurs du côté francophone, parce qu'elle apparaît comme quelque chose de nécessaire. En effet, les gens analysent spontanément que le fonctionnement actuel du système ne comporte pas un élément qui doit être présent dans un système fédéral, à savoir que ceux qui sont responsables doivent pouvoir être jugés par l'ensemble de ceux qui ont eu à subir l'effet de leurs décisions. Cet élément est important.

Après avoir écouté les différents orateurs, M. Deprez convient que cet élément lui apparaît comme relativement ténu, puisqu'il vise comme système unique à répondre à un déficit que pratiquement tout le monde a reconnu, en tout cas par rapport à l'exigence d'un système fédéral qui serait complet.

En Allemagne, il n'y a pas simplement des partis nationaux. C'est un pays où les gens parlent tous la même langue, ce qui crée un sentiment quand même relativement plus fort d'appartenance à un même ensemble. Les Allemands lisent les mêmes journaux et regardent les mêmes chaînes télévisées. L'opinion publique est donc à peu près homogène ou cohérente et se fait sur la totalité du territoire. L'existence des partis nationaux n'est donc qu'un seul élément. Bien qu'il s'agisse d'un des éléments essentiels cela ne constitue qu'un élément par rapport à un ensemble d'événements qui conduisent à faire en sorte que ce système fédéral a plus d'éléments intégrateurs que de force centripète.

Il confirme donc sa sympathie pour l'idée, mais estime que la réponse est ténue.

In beide gevallen zou men daaraan een conclusie moet durven verbinden, met name dat een federale kieskring geen zin heeft, tenzij men hem bewijst dat hij zich vergist. Erger nog, men zou de verscheurdheid die nu al bestaat tussen bepaalde politieke strekkingen, en die de kop opsteekt wanneer de verkiezingen naderen, accentueren.

Senator Broers verklaart dat hij geen grote voorstander is van een federale kieskring, omwille van de door hem geschetste nadelen.

\*  
\* \*

*De heer Gérard Deprez (MR-S)* stelt vast dat er dankzij de uiteenzettingen heel wat technische elementen en onverwachte zaken naar voren zijn gekomen.

Hij is altijd voorstander geweest van een federale kieskring. Het is een sympathiek idee dat een groot draagvlak vindt bij een groot deel van de bevolking, wellicht bij de Franstaligen, omdat die kieskring noodzakelijk lijkt te zijn. Mensen analyseren immers spontaan dat de huidige werking van het systeem geen element bevat dat in een federaal systeem thuishoort, namelijk dat zij die verantwoordelijk zijn, beoordeeld moeten kunnen worden door de mensen die de gevolgen van hun beslissingen hebben moeten ondergaan. Dat is een belangrijk element.

Na de verschillende sprekers en hun opmerkingen en kritiek te hebben gehoord, geeft de heer Deprez toe dat dit element hem vrij mager lijkt, want als uniek systeem komt het tegemoet aan een tekort dat nagenoeg iedereen heeft erkend, in ieder geval als vereiste voor een volwaardig federaal stelsel.

In Duitsland zijn er niet alleen nationale partijen. Het is een land waar iedereen dezelfde taal spreekt, wat voor een groter samenhangsgevoel zorgt. De Duitsers lezen dezelfde kranten en kijken naar dezelfde televisiezenders. De publieke opinie is min of meer homogeen of coherent over het hele grondgebied. Het bestaan van nationale partijen is dus slechts één element. Hoewel het om één van de essentiële elementen gaat, blijkt dit uiteindelijk maar een klein element te zijn vergeleken met alle evenementen die ertoe leiden dat dit federaal stelsel meer integrerende elementen heeft dan een middelpuntzoekende kracht.

De spreker bevestigt dus dat hij het idee genegen is, maar meent dat het antwoord mager is.

L'intervenant conteste la position de M. Maddens suivant laquelle la réforme ne serait pas légitime, parce que ça ne répondait pas à un des principes essentiels qui fonderait la légitimité. Qu'est-ce qu'il y a de plus légitime que de permettre à l'ensemble des citoyens de se prononcer et de sanctionner les responsables qui ont dirigé l'action gouvernementale sur un territoire donné pendant une certaine période? Il estime que le professeur Maddens est d'une partialité pire que celle qu'il reproche aux auteurs de la proposition.

Dans la deuxième partie de son intervention, le professeur Maddens a, à juste titre, mis le doigt sur les difficultés techniques qui sont créés par la proposition du groupe Pavia: quinze mandats, quotas, double candidature. Les élections deviendront un combat de titans. Le gagnant deviendra presque sûr le formateur et le quasi-premier ministre.

La situation pourrait être beaucoup plus complexe que cela. *Quid*, si dans cette circonscription fédérale une personnalité émergerait comme étant la personnalité la plus populaire dans l'ensemble du pays, alors que son parti perd dans sa communauté? Ce n'est pas quelque chose d'illusoire. Un certain nombre de sondages indiquent que cela est possible. Ou celle où une personnalité serait à la tête du plus grand parti dans une des grandes communautés de ce pays et peut-être la plus grande communauté de ce pays et ne serait pas le premier en termes de voix dans la grande circonscription fédérale. Comment départager les deux?

Il y a quand même dans la proposition des éléments qui doivent être repensés. A la limite, il préférerait alors la proposition de M. de Briey parce qu'il semble qu'elle permet d'éviter un certain nombre de risques inhérents au système de la circonscription unique tel qu'il a été présenté en premier lieu.

Pour faire cette réforme, il faut une majorité au Parlement. Cela veut dire qu'elle va faire l'objet d'un débat politique, avec les implications positives et négatives qu'elle va représenter par rapport à certaines sensibilités de l'électorat. Il se souvient d'un moment dans l'histoire de Belgique où un mécanisme a été institué parce que ses auteurs pensaient qu'il allait être de nature à détendre une situation compliquée. Malheureusement, ce mécanisme a produit un résultat qui n'était pas celui escompté, alors même que le peuple s'était prononcé.

Compte tenu de la manière dont il analyse les cartes politiques aujourd'hui, de la sensibilité de certains partis et des arguments qu'ils peuvent utiliser, il se demande si ce débat politique va faire avancer la cause que la

De interveniënt betwist het standpunt van de heer Maddens die stelt dat de hervorming niet legitiem is omdat ze niet tegemoet komt aan één van de essentiële beginselen die de grondslag van die legitimiteit zou vormen. Is er iets legitiemer dan alle burgers in staat te stellen zich uit te spreken over het werk van de bewindslui in een bepaald gebied gedurende een bepaalde periode en die personen te beoordelen? Hij meent dat professor Maddens zich partijdiger opstelt dan de indieners van het voorstel die hij van partijdigheid beschuldigt.

In het tweede deel van zijn uiteenzetting heeft professor Maddens terecht de vinger gelegd op de technische moeilijkheden waartoe het voorstel van de Paviagroep leidt: vijftien mandatarissen, quota, dubbele kandidatuur. De verkiezingen worden een titanenstrijd. De winnaar wordt bijna zeker formateur en quasi-eerste minister.

De situatie zou veel ingewikkelder kunnen zijn dan dat. *Quid*, indien er in die federale kieskring een figuur opduikt die het meest populair is in het hele land maar wiens partij verliest in zijn gemeenschap? Een aantal opiniepeilingen tonen aan dat een dergelijke situatie niet denkbeeldig is. Hoe gaat men met die situatie om? Of er staat een leidend figuur aan het hoofd van de grootste partij in één van de grote gemeenschappen of misschien wel de grootste gemeenschap van het land, maar die niet het meest aantal stemmen zou hebben in de grote federale kieskring. Hoe gaat men die twee scheiden?

Toch zijn er in het voorstel elementen waarover opnieuw moet worden nagedacht. Uiteindelijk verkiest spreker het voorstel van de heer de Briey omdat hiermee een aantal risico's kunnen worden voorkomen die eigen zijn aan het systeem van één enkele kieskring zoals dat in de eerste plaats werd voorgesteld.

Om die hervorming door te voeren, is er een meerderheid nodig in het Parlement. Er zal dus een politiek debat hierover worden gevoerd, met alle positieve en negatieve gevolgen die dat teweeg zal brengen ten opzichte van bepaalde gevoeligheden bij de kiezers. De spreker herinnert zich een moment uit de Belgische geschiedenis waarbij een bepaald mechanisme werd ingesteld omdat de auteurs dachten dat dit een vrij ingewikkelde situatie zou oplossen. Helaas heeft dat mechanisme voor een onverwacht resultaat gezorgd, ook al had de bevolking haar keuze gemaakt.

Gelet op de manier waarop de politieke kaarten vandaag liggen, de gevoeligheid van bepaalde partijen en de argumenten die ze zouden kunnen gebruiken, vraagt de spreker zich af of dat politiek debat zal pleiten

proposition veut théoriquement rencontrer ou si, au contraire, il va la mettre dans une telle situation que ses chances vont être irrémédiablement hypothéquées.

Au terme de cette discussion, l'orateur est devenu plus circonspect qu'il ne l'était avant d'avoir entendu les honorables personnalités académiques.

\*  
\* \*

*M. Benoit Hellings (Ecolo-S)* déclare que son groupe est favorable à une circonscription fédérale, de la même façon qu'il est favorable à l'établissement d'une circonscription wallonne par exemple ou, il y a trente ans, à l'émergence de la Région bruxelloise. Il s'agit de faire élire, sur une assiette large, une série d'hommes et de femmes politiques qui ne défendent plus, du coup, leur pré carré. C'est la même idée qui se trouve derrière les circonscriptions provinciales du temps de la réforme de 2002: défendre une assiette large. Pourquoi? Pour arriver à ce qui a été présenté comme le promoteur de la circonscription fédérale, à l'idée de pouvoir défendre le même programme ou le même bilan des deux côtés de la frontière linguistique mais aussi, de façon plus générale, à voir émerger d'une façon ou d'une autre, dans le mode de fonctionnement du Parlement fédéral, des dynamiques de groupe communes. Cela ne signifie pas des groupes communs comme le groupe Ecolo-Groen, qui fonctionne, mais une dynamique de groupe au niveau fédéral. Dans le travail parlementaire concret, il faut qu'il puisse apparaître une forme de dynamique de groupe commune par-delà les frontières linguistiques si, par chance, émergeaient un jour des élus fédéraux.

Il esquisse à cet égard les difficultés auxquelles les Bruxellois sont déjà confrontés.

Premièrement, la constitution de listes bilingues au niveau communal. Pour avoir participé à la création d'une telle liste, le membre confirme que cet exercice est compliqué mais réalisable.

Deuxièmement, au niveau fédéral, l'orateur se dit peut-être un candidat anachronique, mais il est candidat sur une liste bilingue et, là aussi, il a fallu des arbitrages entre son parti frère, Groen, et le sien.

Dans le cadre institutionnel existant, il existe déjà des systèmes de concurrence de partis sur un même terrain électoral. On constate d'ailleurs une adaptation palpable du discours des candidats sur des listes bilingues, que ce soit au niveau communal ou au niveau fédéral. Quand on est candidat sur une liste bilingue,

in het voordeel van wat men met dit voorstel theoretisch wil bereiken of dat men daarentegen in een situatie zal terechtkomen die de slaagkans onherroepelijk zal ondergraven.

Na deze bespreking is spreker omzichtiger geworden dan toen hij de vooraanstaande academici nog niet had gehoord.

\*  
\* \*

*De heer Benoit Hellings (Ecolo-S)* deelt mee dat zijn fractie voorstander is van een federale kieskring, net zoals van de invoering van een Waalse kieskring bijvoorbeeld of van de oprichting van het Brussels Gewest, dertig jaar geleden. Het komt erop neer om op een ruime schaal, mannelijke en vrouwelijke politici te laten verkiezen die niet langer voor hun eigen terrein opkomen. Het gaat om dezelfde idee die ook ten grondslag lag aan de provinciale kieskringen ten tijde van de hervorming van 2002: een ruime schaal. Waarom? Om datgene te bereiken dat voorgesteld is als de stuwende kracht van de federale kieskring, de idee om hetzelfde programma of dezelfde balans te kunnen verdedigen aan beide kanten van de taalgrens, maar ook, algemener, om op één of andere manier, in de werking van het federaal parlement, een gemeenschappelijke fractiedynamiek te zien verschijnen. Het gaat niet om gemeenschappelijke fracties, zoals de fractie Ecolo-Groen, die werkt, maar om een fractiedynamiek op federaal niveau. In het concrete parlementaire werk moet een vorm van gemeenschappelijke fractiedynamiek kunnen ontstaan die de taalgrens overstijgt indien er, toevallig, ooit federale verkozenen zouden opduiken.

De spreker schets in dit verband de moeilijkheden waarmee de Brusselaars reeds zijn geconfronteerd.

Ten eerste, de samenstelling van de tweetalige lijsten op gemeentelijk niveau. Het lid weet uit ervaring dat een dergelijke lijst voor elkaar krijgen een hele opgave is maar dat het mogelijk is.

Ten tweede, op federaal niveau. De spreker is misschien een anachronistische kandidaat, maar hij is kandidaat op een tweetalige lijst en ook hier moest er geschipperd worden tussen zijn zusterpartij, Groen, en zijn eigen partij.

In het huidige institutionele kader bestaan er al systemen van partijconcurrentie op eenzelfde kiesterrein. Men stelt overigens vast dat het verkiezingsdiscours van de kandidaten op tweetalige lijsten voelbaar verandert, zowel op gemeentelijk als op federaal niveau. Wanneer men kandidaat is op een tweetalige lijst, ongeacht welke

quel que soit le parti au niveau communal, on défend le bilan des échevins ou le projet qui a été mené avec le partenaire de liste. Le discours est fondamentalement différent. Cela s'est vu au niveau communal aux dernières élections. Quantité de partis, en tout cas dans les communes où sociologiquement parlant, les flamands pèsent sur les décisions à Bruxelles, on a vu des listes bilingues émerger.

Pour la constitution des listes fédérales au niveau bruxellois, il y a eu des tentatives à l'intérieur des familles politiques bruxelloises de créer une liste commune flamande. Cela n'a pas abouti pour de nombreuses raisons.

Il y a déjà eu des antécédents. Il est un élu direct du Sénat comme M. Delpérée, M. Deprez. Les candidats à l'élection directe, choisis pour figurer sur les listes sénatoriales n'avaient pas le même profil que ceux qui se présentaient à la Chambre. L'orateur a été choisi à l'époque parce qu'il avait des origines wallonnes. Si nous envisageons une circonscription fédérale unique, on assistera au même type d'arbitrage interne dans les familles politiques. C'est la même dynamique qui existe déjà. Idem pour les sénateurs cooptés. On ne les choisit pas n'importe comment.

Par ailleurs, M. Maddens entre autres, a parlé d'illégitimité et d'injustice électorale. M. Delwit a parlé aussi du cas suivant: parce que le siège doit être attribué à un francophone, on empêche un candidat flamand ayant obtenu beaucoup de voix de siéger.

Dans notre système électoral actuel, il existe des injustices et des illégitimités.

Ainsi, quantité d'élus sont parfois issus du calcul particulier qu'est l'apparementement, qui n'est compris de personne. Il s'agit d'un système difficilement compréhensible du grand public et il n'est pas toujours compris dans les états-majors des partis politiques.

Autre difficulté: les élections régionales au Luxembourg.

Quel que soit leur type, les systèmes électoraux ont des conséquences et des décisions finales qui peuvent apparaître illégitimes ou injustes. C'est le principe même d'un système électoral.

Nous sommes dans une société consociative et quantité de personnalités politiques flamandes, essentiellement mais pas seulement, des francophones aussi, une fois qu'elles sont passées par la case premier ministre, la case où par essence on est amené à gérer des réalités

gemeentelijke partij, dan verdedigt men de resultaten van de schepenen en het project dat is samenwerking met de coalitiepartner werd verwezenlijkt. Het discours is fundamenteel verschillend. Dat kon worden vastgesteld tijdens de recentste gemeenteraadsverkiezingen. Bij heel wat partijen, in ieder geval in de gemeenten waar sociologisch gezien, de Vlamingen op de beslissingen in Brussel wegen, verschenen tweetalige lijsten.

Bij de samenstelling van de federale lijsten op Brussels niveau, zijn er pogingen geweest binnen de Brusselse politieke families om een Vlaamse gemeenschappelijke lijst te maken. Hier kwam niks van terecht om heel wat redenen.

Er zijn al antecedenten geweest. Net als de heren Delpérée en Deprez, is spreker een rechtstreeks verkozen senator. De rechtstreeks verkozen kandidaten op de lijsten voor de Senaat, hadden niet hetzelfde profiel als de kandidaten voor de Kamer. De spreker werd toen gekozen omdat hij van Waalse afkomst is. Indien overwogen wordt om één enkele federale kieskring in te voeren, zal er eenzelfde soort interne strijd gevoerd worden binnen de politieke families. Die dynamiek bestaat al. Hetzelfde geldt voor de gecoöpteerde senatoren. Zij worden niet op gelijk welke manier gekozen.

Bovendien heeft onder andere de heer Maddens gesproken over onwettigheid en electorale onrechtvaardigheid. De heer Delwit sprak ook over het volgende geval: aangezien een zetel aan een Franstalige moet worden toegekend, verhindert men een Vlaamse kandidaat die veel stemmen heeft gehaald, om zitting te nemen.

In ons huidige kiesstelsel zijn er onrechtvaardigheden en onwettigheden.

Zo worden veel kandidaten soms verkozen via een bijzondere berekening, de apparenering, die niemand begrijpt. Het is een systeem dat het grote publiek maar moeilijk begrijpt en ook niet altijd begrepen wordt door de leiding van de politieke partijen.

Andere moeilijkheid: de regionale verkiezingen in Luxemburg.

Ongeacht het type, elk kiesstelsel heeft gevolgen en eindbeslissingen die onwettig of onrechtvaardig kunnen lijken. Dat is nu eenmaal kenmerkend voor een kiesstelsel.

Wij leven in een consociatieve samenleving en heel wat, in hoofdzaak, Vlaamse vooraanstaande politici, maar ook Franstalige politici, hebben een totaal ander standpunt over het probleem van de federale kieskring maar bijvoorbeeld ook over het probleem van

qu'on ne présumait pas aussi compliquées à gérer avant d'y accéder, ces personnalités ont sur la question de la circonscription fédérale mais aussi par exemple sur la question de la dénucléarisation des bombes nucléaires des positions totalement différentes. Il lui semble que cette évolution institutionnelle permettrait de faire passer un plus grand nombre de personnalités politiques à des dispositions plus ouvertes sans devoir forcément passer par la case premier ministre qui est difficile à atteindre.

M. De Briey disait que le système de la circonscription fédérale n'aurait quasiment aucun effet mais M. Maddens dit exactement l'inverse. M. Hellings aurait aimé que ces deux intervenants s'expliquent un peu plus. Par ailleurs, il est intéressé d'entendre ce que pensent les promoteurs du groupe Pavia de la proposition de M. De Briey.

\*  
\* \*

Mme Caroline Gennez (*sp.a — Ch.*) estime que, pour les politiques, il est intéressant de discuter de nos institutions et de nos systèmes. Elle ajoute immédiatement qu'il ne faut pas pour autant toujours attendre 542 jours pour prendre une décision et trancher les questions.

Le but d'une circonscription électorale fédérale est d'accroître la légitimité de nos autorités. Personne ne peut s'opposer au fait qu'une autorité locale, régionale, fédérale ou européenne soit composée de la façon la plus représentative et légitime possible? L'objectif d'une circonscription électorale fédérale, tel que l'exposent Mme Meier et M. Van Parijs, est un renforcement de notre démocratie. Qui pourrait y trouver à redire?

Un autre objectif pourrait être de renforcer la représentativité de l'autorité fédérale, comme le confirme M. Maddens. D'autres affirment que ce n'est pas le but ou ils estiment que le but ne peut être d'opposer un niveau à un autre, ou d'en renforcer un par rapport à l'autre.

M. Maddens affirme aussi que l'on manque d'arguments formels pour défendre la proposition. L'intervenante veut dès lors que les membres du groupe Pavia lui disent s'ils ont des arguments formels concrets qui étayaient la proposition. L'harmonisation au sein des institutions ou le renforcement ou, au contraire, la réduction de la proportionnalité sont-ils des éléments qui ont joué un rôle et auxquels une réponse peut éventuellement être apportée?

Notre construction fédérale actuelle présente en effet un certain nombre de lacunes. Nous n'avons pas de partis fédéraux, et l'intervenante laisse de côté

de denucléarisation, zodra ze in het hokje van eerste minister thuishoren, het hokje waar men per definitie zaken moet verwezenlijken die men vroeger niet zo ingewikkeld had ingeschat. Voor de spreker lijkt het erop dat deze institutionele evolutie het mogelijk maakt om een veel groter aantal vooraanstaande politici een bredere kijk op de zaken te geven zonder dat ze daarvoor in het moeilijk te bereiken hokje 'eerste minister' moeten.

De heer De Briey zei dat het stelsel van de federale kieskring nagenoeg geen enkel gevolg zou hebben, maar de heer Maddens zegt exact het tegenovergestelde. De heer Hellings had gewild dat beide sprekers wat meer uitleg hierover hadden gegeven. Hij is overigens benieuwd naar de mening van de initiatiefnemers van de Pavia-groep over het voorstel van de heer De Briey.

\*  
\* \*

Mevr. Caroline Gennez (*sp.a — K*) meent dat het voor politici interessant is om te discussiëren over onze instituties en systemen, al voegt zij daar meteen aan toe dat het niet altijd 542 dagen hoeft te duren vooraleer een beslissing wordt genomen en knopen doorgehakt.

De doelstelling van een federale kieskring is de verhoging van de legitimiteit van onze overheden. Wie kan er tegen zijn dat een lokale, regionale, federale of Europese overheid zo representatief en legitiem mogelijk is samengesteld. De doelstelling van een federale kieskring, zoals uiteengezet door mevrouw Meier en de heer Van Parijs, is een verdieping van onze democratie. Wie kan daar iets tegen hebben?

Een andere doelstelling zou de versterking van de representativiteit van de federale overheid kunnen zijn. Zij hoort dat de heer Maddens dat bevestigt, anderen zeggen dat dat niet de bedoeling is of ze menen dat het niet de bedoeling kan zijn het ene niveau versus het andere te plaatsen of te versterken.

De heer Maddens stelt ook dat men formele argumenten ontbeert voor het voorstel. Daarom wil zij van de leden van de Paviagroep vernemen of zij concrete formele argumenten hebben die het voorstel staven. Zijn, bijvoorbeeld, de harmonisering binnen de instituties of de versterking dan wel vermindering van de proportionaliteit elementen die hebben meegespeeld en waarop eventueel een antwoord kan worden gegeven?

In onze huidige federale constructie zijn er inderdaad een aantal onvolkomenheden. Wij hebben geen federale partijen en de spreekster laat daarbij in het midden of zij

la question de savoir s'ils sont souhaitables ou pas. Les grands courants politiques qui sont représentés aujourd'hui dans nos parlements sont constitués par des partis régionaux. En Flandre, il y a aussi un parti très régionaliste, voire nationaliste flamand, qui n'a pas de pendant de l'autre côté de la frontière linguistique. Cette situation ne perdurera pas nécessairement *ad vitam aeternam*. Il peut en effet y avoir des socialistes et des libéraux au Nord et au Sud, mais aussi des nationalistes et des séparatistes dans les différentes régions linguistiques du pays.

Une des lacunes de notre fédération est le fait que nos entités fédérées ne sont pas vraiment associées à l'organisation du niveau fédéral. Les longues négociations sur la réforme de l'État ont été menées par des hommes et des femmes politiques qui sont intervenus au nom de leur parti et non au nom de la Flandre ou de la Wallonie. Cependant, dans le contexte d'une réforme de l'État, il serait tout de même souhaitable que nous puissions déterminer de manière rationnelle et en âme et conscience quel niveau de prise de décision est le plus adéquat pour assumer et organiser une compétence donnée.

Le mot "parti" joue un rôle crucial et central dans le débat relatif à une circonscription électorale fédérale. Parlant de "partis", on peut affirmer que la Belgique est une particratie par excellence, ce qui vaut également pour la Flandre, Bruxelles et la Wallonie. La question est de savoir s'il s'agit du principal atout de notre système.

On part également du principe que, si les partis se présentent dans l'ensemble du pays, ce ne sera possible que sur une liste en duo ou en trio avec les partis frères existants, et ce uniquement sur la base des courants idéologiques et historiques d'aujourd'hui. Il se pourrait toutefois qu'une liste ayant plutôt un caractère violet se présente pour la circonscription électorale fédérale. Une représentation chrétienne-démocrate-socialiste pourrait souhaiter se présenter dans cette circonscription électorale fédérale.

Bien que cela soit possible en théorie, la question est de savoir si cela laisse le système dans le pétrin ou si cela change légèrement le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif. Dans un système de particratie, le pouvoir législatif est fortement soumis au pouvoir exécutif. Les décisions sont prises par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ne peut pas toujours traduire les décisions du pouvoir exécutif dans le travail parlementaire avec le même impact.

Une circonscription électorale fédérale permettrait-elle de redessiner ce rapport très rigide, cette démarcation très marquée entre les pouvoirs exécutif et législatif,

al dan niet wenselijk zijn. De grote politieke strekkingen die vandaag in onze parlementen zijn vertegenwoordigd bestaat uit regionale partijen. In Vlaanderen is er ook een sterke regionale of misschien zelfs Vlaams-nationale partij, die geen pendant heeft aan de overkant van de taalgrens. Dat hoeft echter niet ten eeuwigen dage zo te blijven. Er kunnen immers socialisten en liberalen zijn in Noord en Zuid, maar ook nationalist en separatisten in de verschillende landsdelen.

Een onvolkomenheid van onze federatie is dat onze deelstaten eigenlijk niet betrokken zijn bij de organisatie van het federale niveau. Bij de lange onderhandeling over de staats hervorming gebeurde met een aantal personen namens hun partij en niet namens Vlaanderen of Wallonië. Als wij echter over een staats hervorming onderhandelen, zou het toch wenselijk zijn dat wij rationeel en in eer en geweten bepalen welk besluitvormingsniveau het meest geschikt is om een bepaalde bevoegdheid in handen te nemen en te organiseren.

Het woord "partij" speelt een cruciale, centrale rol in het debat over een federale kieskring. Als men "partijen" zegt, kan men ook zeggen dat België een particratie *par excellence* is. Dat geldt ook voor Vlaanderen, Brussel en Wallonië. De vraag is of dat de grootste troef is van ons systeem.

Men gaat er ook van uit dat de partijen, indien ze zich presenteren in het hele land, dat alleen maar kunnen op een duo- of een triolist met de bestaande zusterpartijen, en dat louter en alleen op basis van de ideologische-historische strekkingen van vandaag. Het zou echter perfect kunnen dat er een lijst opkomt voor de federale kieskring die veeleer een paars karakter heeft. Het zou kunnen dat er een christendemocratisch-socialistische vertegenwoordiging is die zich in die federale kieskring wenst te presenteren.

Hoewel dat in theorie kan, is de vraag: laat zoiets het systeem in de soep lopen of wijzigt het een beetje de verhouding tussen de uitvoerende en de wetgevende macht? Particratie betekent ook dat de wetgevende macht in ons land zwaar ondergeschikt is aan de uitvoerende macht. De beslissingen worden door de uitvoerende macht genomen en de wetgevende macht kan niet altijd met even veel impact de beslissingen van de uitvoerende macht vertalen in parlementair werk.

Zou een federale kieskring die heel strakke verhouding, die heel sterke scheidslijn tussen uitvoerende en wetgevende macht kunnen hertekenen, waardoor de

ce qui aura pour effet d'obliger le gouvernement fédéral à négocier différemment avec les représentants de la circonscription électorale fédérale que ce n'est le cas aujourd'hui avec les représentants des partis aux chambres législatives?

C'est en quelque sorte l'antithèse de l'aspect pacificateur de la proposition de M. de Briey. Si on se présente dans l'autre entité fédérée, il considère qu'il serait plus judicieux de travailler avec des partis qu'avec des sièges individuels. On pourrait inverser la question: si on se présente au niveau national, est-il encore nécessaire de le faire sous le sceau des partis; ceux-ci sont-ils alors encore aussi dominants? Il se peut parfaitement que les élus nationaux portent effectivement un sceau national et se présentent de cette manière dans les différentes entités fédérées. L'intervenante n'émet aucun jugement de valeur à cet égard mais espère que les professeurs pourront faire davantage la lumière en la matière.

Un des collègues a fait remarquer qu'il serait quand même impensable qu'un socialiste d'une partie du pays fasse concurrence à un socialiste de l'autre partie du pays et qu'il serait tout aussi étrange que d'aucuns tentent de concilier à l'avance des points de vue opposés ou des nuances entre les divers partis frères parce qu'ils se présentent sur une liste unique.

L'on pourrait tout aussi bien dire qu'un libéral du Limbourg a parfois des idées différentes de celles d'un libéral de Malines. C'est possible, et pourtant ces deux personnes sont membres d'un seul et même parti, se présentent à l'électeur sur une seule et même liste et ont probablement aussi procédé à une pacification interne afin de ne pas apparaître trop divisées et de ne pas s'auto-saborder dans les débats électoraux. La situation ne serait donc pas fondamentalement différente en cas de constitution d'une liste nationale.

Mme Gennez aimerait également savoir s'il serait envisageable de rompre avec le principe de la répartition par rôle linguistique pour les quinze élus fédéraux ou d'instaurer un troisième rôle linguistique *sui generis*, ce qui signifierait aussi la fin des problèmes liés, d'une part, aux rapports de forces entre néerlandophones et francophones et, d'autre part, à l'attribution du dernier siège. Dans ce débat, il ne faut pas raisonner uniquement dans les limites des cadres existants.

Enfin, l'intervenante se rallie aux propos de M. Broers. Elle ne voit pas d'un bon oeil l'idée d'ajouter des élus supplémentaires au nombre de membres actuel de la Chambre. Si elle s'est montrée une ardente partisane de la suppression du Sénat, qu'elle considère comme une institution susceptible de renforcer le dialogue entre Communautés et entre entités fédérées en étant

federale regering gedwongen wordt met de vertegenwoordigers uit die federale kieskring op een andere manier te onderhandelen dan vandaag met de vertegenwoordigers van de partijen in de wetgevende kamers?

Dat is een beetje de antithese van het pacificerend aspect van het voorstel van de heer de Briey. Als men zich in de andere deelstaat aanbiedt, zou het volgens hem beter zijn om met partijen te werken dan met individuele zetels. Men zou dat ook kunnen omdraaien: als men zich nationaal presenteert, is de stempel van de partijen dan nog zo dominant en noodzakelijk? Het kan perfect dat de nationale verkozenen effectief een nationale stempel hebben en zich op die manier presenteren in de verschillende deelstaten. Zij velt daarover geen waardeoordeel maar hoopt dat de professoren daarover wat meer inzicht kunnen geven.

Een andere spreker merkte op dat het toch al te gek zou zijn dat een socialist uit het ene landsdeel een socialist uit het andere landsdeel zou beconcurreren, en dat het ook vreemd zou zijn dat men tegengestelde standpunten of nuances tussen de verschillende zusterpartijen op voorhand reeds probeert te pacificeren omdat men op één lijst opkomt.

Men zou evengoed kunnen zeggen dat een liberaal uit Limburg soms anders denkt dan een liberaal uit Mechelen. Dat is mogelijk en toch zitten zij wel in één partij, presenteren zij zich ook op één lijst aan de kiezer en hebben zij waarschijnlijk ook intern gepacificeerd om niet in eigen voet te schieten bij verkiezingsdebatten. Het zou dus niet echt heel gek veel verschil mogen maken als men zich op een nationale lijst presenteert.

Tevens wenst mevrouw Gennez te vernemen of het denkbaar is dat de taalverdeling voor de vijftien federale verkozenen, doorbroken wordt of dat een derde *sui-generis*-taalrol wordt ingevoerd, waardoor dan ook de moeilijkheden verdwijnen op het vlak van de verhouding tussen de Nederlandstaligen en Franstaligen en het probleem van de toewijzing van de laatste zetel? Men mag in dit debat niet alleen binnen de bestaande kaders redeneren.

Tot slot sluit de spreekster zich aan bij wat de heer Broers heeft uiteengezet. Zij vindt het geen goed idee vinden om extra verkozenen toe te voegen aan de bestaande ledenaantal van de Kamer. Zij is een zeer grote pleitbezorger geweest voor de afschaffing van de Senaat die zij beschouwt als een instelling die de dialoog tussen de Gemeenschappen en de deelstaten

composée de représentants régionaux, elle ne voit pas, en revanche, quelle plus-value pourrait apporter l'augmentation du nombre d'élus fédéraux, eu égard aux transferts de compétences récemment décidés et au renforcement des compétences des parlements régionaux.

Enfin, elle demande s'il serait envisageable d'instaurer le pendant d'une circonscription électorale fédérale qui puisse renforcer la légitimité démocratique de l'autorité fédérale par le fait que la Chambre fédérale soit composée de représentants de tout le pays qui se présentent dans l'ensemble du pays. Le pendant d'un tel système pourrait consister en un retour à des circonscriptions électorales de plus petite taille dans les régions ["r" minuscule volontaire, car "regio" et non "gewest"] ou dans les entités fédérées. Les circonscriptions provinciales actuelles font qu'il est de moins en moins évident pour certaines régions d'obtenir des élus. Elle demande donc si le double mouvement suivant serait concevable: une plus grande circonscription électorale pour un certain nombre de figures de proue nationales et, parallèlement, un ancrage local, régional et par arrondissement pour les autres élus.

\*  
\* \*

M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen — Ch.) déclare que son parti est évidemment favorable à la circonscription électorale fédérale, même s'il se rend bien compte que sa mise en place n'est pas évidente, non seulement parce que cela requiert une modification de la Constitution mais aussi parce qu'une majorité des deux tiers est nécessaire pour ce faire. Encore faut-il, une fois ce double obstacle franchi, élaborer un système dont les modalités, particulièrement importantes, soient mûrement réfléchies. Il s'agit là d'une discussion très importante car ces modalités peuvent aussi avoir des effets indésirables dans certains cas.

M. Maddens affirmait qu'il s'agit d'un choix politique dont le but est de léser une certaine tendance politique. Or il se fait qu'Ecolo-Groen a déjà déposé, il y a plusieurs années, une proposition de loi instaurant une circonscription électorale fédérale. Dans les développements de ce texte, on ne lit nulle part que le but est de damer le pion au Vlaams Belang, à la N-VA ou à d'autres nationalistes flamands.

Dans son exposé, le professeur Delwit présente une simulation dont la N-VA sort grand vainqueur, avec un gain de deux sièges. Groen, le grand partisan de la circonscription fédérale, n'obtient aucun siège supplémentaire. Or, on prétend ici que la circonscription électorale fédérale a été imaginée pour léser certains

kan versterken met regionale vertegenwoordigers. Zij ziet echter geen enkele meerwaarde in de uitbreiding van het aantal federale verkozenen gelet op de huidige bevoegdheidsoverdracht en de versterking van de bevoegdheden van de regionale parlementen.

Tot slot vraagt zij of het denkbaar is dat er een pendant komt van de federale kieskring die de federale overheid een versterkte democratische legitimiteit kan bezorgen doordat de federale Kamer wordt samengesteld uit mensen uit het hele land die zich in het hele land presenteren? De pendant daarvan zou kunnen zijn dat men in de regio's of in de deelstaten opnieuw naar kleinere kiesomschrijvingen gaat. De huidige provinciale kiesomschrijvingen leiden ertoe dat het in sommige regio's steeds minder evident is om verkozenen te hebben. Zij vraagt dus of een dubbele beweging mogelijk is: een grotere kiesomschrijving voor een aantal nationale kopstukken maar ook de lokale, regionale en arrondissementele binding voor de andere verkozenen.

\*  
\* \*

De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen — K) verklaart dat zijn partij uiteraard voorstander is van de federale kieskring maar beseft ook dat de invoering daarvan niet evident is. Niet alleen omdat dit een Grondwetswijziging vergt maar ook omdat hiervoor een tweederdemeerderheid moet gevonden worden. Bovendien moet men, eenmaal die hinderpaal genomen, een systeem uitwerken waarbij vooral de modaliteiten bijzonder belangrijk zijn. Die discussie is heel belangrijk omdat die modaliteiten effecten kunnen hebben die al dan niet gewenst zijn.

De heer Maddens stelt dat het gaat om een politieke keuze met als doel de benadeling van een bepaalde politieke strekking. Welnu, Ecolo-Groen heeft reeds jaren geleden een wetsvoorstel ingediend ter invoering van een federale kieskring. In de motivatie wordt niet vermeld dat het de bedoeling is het Vlaams Belang, de N-VA of andere Vlaams-nationalisten een hak willen zetten.

In zijn bijdrage geeft professor Delwit immers een simulatie waaruit de N-VA als grote winnaar naar voor komt, door twee zetels te winnen. De grote voorstander, Groen, wint er geen enkele zetel bij. Toch wordt hier beweerd dat de federale kieskring bedacht is om bepaalde politieke partijen te benadelen en andere partijen te

partis politiques et en avantager d'autres. Il est impossible de discuter dans de telles conditions. Quoi qu'il en soit, ce ne sont pas ces considérations qui animent le parti de l'intervenant.

Pour son parti, il est clair qu'il faut opter pour un système qui permette de mener le débat politique autrement, y compris au niveau fédéral.

L'électeur doit aussi pouvoir plébisciter ou sanctionner quelqu'un qui a exercé une fonction ministérielle, même si cette personne est d'un autre groupe linguistique. Le débat démocratique devrait s'en trouver stimulé. Il est un peu facile, en effet, de toujours s'adresser à une seule communauté en période électorale. Ces arguments sont bien connus.

La volonté de léser d'autres partis n'est donc pas ce qui pousse l'intervenant à soutenir cette proposition, et il se demande d'ailleurs qui pourrait bien chercher à damer le pion aux autres partis en défendant l'idée d'une circonscription électorale fédérale.

L'intervenant a, aujourd'hui, entendu un seul argument nouveau dans la bouche du professeur Maddens: les présidents de partis n'auront pas la tâche facile. Ainsi, par compassion envers les futurs présidents de partis, qui éprouveront des difficultés à constituer les listes, on ne pourrait pas envisager l'idée d'une circonscription électorale fédérale. Au vu de ce que l'intervenant a pu lire dans la presse des derniers jours et des dernières semaines concernant les problèmes de composition des listes en vue des prochaines élections, il se dit que cet argument n'est pas vraiment déterminant.

Entre Ecolo et Groen, la collaboration n'est pas non plus toujours aussi aisée, pas plus d'ailleurs qu'à l'intérieur même du parti. Mais dans les dix-neuf communes bruxelloises, Ecolo et Groen parviennent quand même à s'entendre pour déposer des listes communes aux élections communales. Il est donc bel et bien possible d'avoir des listes communes, par-delà les frontières linguistiques.

Dans de très nombreuses communes flamandes, différents partis, aux positions parfois fort éloignées, s'assemblent pour former un cartel. La grande question est évidemment toujours de savoir qui sera tête de liste. Si tel parti place un homme en tête de liste, l'autre parti doit placer une femme à la deuxième place. Sur le fond, le débat est donc toujours le même, mais cela n'empêche pas l'existence d'une profusion de cartels en Flandre.

bevoordelen. Op die manier kan men niet discussieren. In ieder geval is dat niet de drijfveer van zijn partij.

Voor zijn partij is het duidelijk dat we moeten komen tot een systeem waarbij het politiek debat bij verkiezingen ook op het federaal niveau op een andere manier gevoerd kan worden; dat is een eerste argument.

Ook moet de kiezer zich kunnen uitspreken over iemand die een ministerfunctie uitgeoefend heeft, ook als die persoon uit een andere taalgroep komt. Daardoor wordt het democratisch debat aangezwengeld. Het is immers maar al te gemakkelijk om zich in verkiezingsperiodes altijd maar te richten tot één gemeenschap. Die argumenten zijn wel bekend.

De benadeling van andere partijen is dus niet zijn drijfveer om dit voorstel te steunen en hij weet niet wiens drijfveer het wel is om door de invoering van een federale kieskring de andere partijen een hak te zetten.

Hij heeft vandaag precies één nieuw argument gehoord van professor Maddens: het is een moeilijke opdracht voor de voorzitters van de partijen. Uit medelijden met de toekomstige partijvoorzitters, die het moeilijk zullen hebben om de lijsten samen te stellen, zou men de federale kieskring niet moeten overwegen. Wanneer hij in de pers van de voorbije dagen en weken de moeilijkheden leest rond de lijstsamenstelling van de komende verkiezingen dan lijkt hem dat niet echt een doorslaggevend argument.

De samenwerking tussen Ecolo en Groen verloopt uiteraard ook niet altijd even makkelijk — net zoals het in de eigen partij ook niet altijd gemakkelijk is. Niettemin slagen Ecolo en Groen erin om in Brussel een gezamenlijke lijst voor de federale verkiezingen in te dienen. Niettemin slagen Ecolo en Groen erin in de negentien gemeenten van Brussel voor de gemeenteraadsverkiezingen gezamenlijke lijsten in te dienen. Het kan dus wel gezamenlijke lijsten, over de taalgrenzen heen.

In heel veel gemeenten in Vlaanderen vormen verschillende partijen, wier partijstandpunten soms ver van elkaar liggen, kartels. Uiteraard zal er altijd discussie bestaan over wie op de eerste plaats zal staan. Als een man van de ene partij op de eerste plaats staat, moet een vrouw van de andere partij op de tweede plaats staan. Het gaat dus wezenlijk om dezelfde discussie. Niettemin bestaan er in Vlaanderen kartels in overvloed.

Avec une circonscription électorale fédérale, on serait confronté du jour au lendemain à un problème majeur. L'intervenant considère qu'il ne faut pas chercher les problèmes là où il n'y en a pas.

Il y a d'autres arguments qui ont bien plus de poids. Est-ce que quinze sièges feront une grande différence? Pourra-t-on, avec quinze sièges, en faire glisser ne fût-ce qu'un seul, ce qui, en fin de compte, devrait quand même être le but? Il faut que quelqu'un sorte gagnant et que l'électeur puisse donner un signal clair. Il aurait été de loin préférable d'avoir un système qui permette d'élire quarante ou cinquante parlementaires dans une circonscription électorale fédérale. L'impact serait alors plus marqué.

On peut discuter aussi des quotas. On aurait pu instaurer un tel système en profitant de la grande réforme du Sénat. À ce moment-là, on aurait pu parfaitement supprimer les sénateurs élus directement et éventuellement intégrer les dix sénateurs cooptés. On aurait pu alors élire quarante ou cinquante parlementaires dans une circonscription électorale fédérale sans augmenter le nombre de parlementaires. Tel était aussi le sens de la proposition de loi déposée par le groupe de l'intervenant.

Dans le cadre de la réforme actuelle du Sénat, les quarante sénateurs élus directement disparaissent. Il sera donc plus difficile de faire accepter ultérieurement à l'opinion publique l'ajout de quelques sièges supplémentaires à la Chambre. En fait, on a raté l'occasion de mettre cette réforme à profit pour créer une circonscription électorale fédérale. Au moment où la réforme a été décidée, on n'était pas encore prêt pour cela politiquement parlant.

Enfin, l'intervenant a encore plusieurs questions concrètes à poser.

Le groupe Pavia, qui avait plaidé à l'origine pour que l'on désigne ces 15 membres parmi les 150 membres actuels, propose maintenant qu'ils soient ajoutés à ces 150 membres. M. Van Hecke aussi est persuadé que l'on ne peut pas faire autrement. Si on retire les 15 membres des 150 actuels, on tombe de quatre à trois élus dans la province de Luxembourg. Dans un arrêt relatif à la représentativité, rendu dans une affaire portant sur les élections provinciales, la Cour constitutionnelle dit clairement que la représentativité n'est plus garantie si le nombre d'élus est inférieur à quatre. Si l'on veut créer la circonscription électorale fédérale, on devra ajouter les 15 élus aux 150 actuels.

M. Van Hecke précise qu'il n'est pas favorable à une augmentation aussi importante du nombre de

En nu zou er ineens een groot probleem rijzen mochten wij naar een federale kieskring gaan. Hij meent dat men geen problemen moet zoeken waar ze niet liggen.

Andere argumenten zijn veel belangrijker. Zullen vijftien zetels het grote verschil uitmaken? Zal men met vijftien zetels een zetel kunnen doen verschuiven, wat uiteindelijk toch het doel zou moeten zijn. Men zou toch het effect moeten kunnen hebben dat iemand er sterker uitkomt en de kiezer een duidelijk signaal kan geven. Het zou veel beter geweest zijn mochten wij een systeem hebben waarbij we veertig of vijftig Parlementsleden in een federale kieskring kunnen verkiezen. In dat geval zou het effect groter zijn.

Wij kunnen ook discussieren over de quota. Zo'n systeem hadden wij kunnen invoeren met de grote hervorming van de Senaat. Wij hadden op dat ogenblik perfect de rechtstreeks verkozen senatoren kunnen afschaffen en eventueel de tien gecoöpteerde senatoren erbij kunnen nemen. Wij hadden dan veertig of vijftig parlementsleden in een federale kieskring kunnen verkiezen zonder dat het aantal parlementsleden te verhogen. Dat was ook de zin van het wetsvoorstel van zijn groep.

Met de huidige hervorming van de Senaat verdwijnen de veertig rechtstreeks verkozenen. Daardoor wordt het ten opzichte van de publieke opinie moeilijker er later in de Kamer nog een paar bijkomende zetels aan toe te voegen. Eigenlijk hebben wij dus de kans gemist om van die hervorming gebruik te maken om een federale kieskring in te voeren. Op het moment van de hervorming was men er politiek nog niet rijp voor.

Tenslotte heeft nog een paar concrete vragen.

De Paviagroep, die er oorspronkelijk voor pleitte om die vijftien verkozenen te verkiezen binnen het aantal van honderdvijftig, stelt nu voor om ze eraan toe te voegen. Ook de heer Van Hecke is ervan overtuigd dat wij niet anders kunnen. Als de vijftien afneemt van de huidige 150 zakt men in de provincie Luxemburg van vier naar drie verkozenen. In een arrest van het Grondwettelijk Hof over de representativiteit, in een zaak van provincieraadsverkiezingen, wordt duidelijk gezegd dat de representativiteit niet meer gegarandeerd is als men onder de vier zakt. Als men de federale kieskring wil doorvoeren, moet men die verkozenen toevoegen aan de huidige 150.

De heer Van Hecke wil echter geen pleitbezorger zijn voor zo veel bijkomende parlementsleden en

parlementaires et qu'il faudrait peut-être procéder à une compensation ailleurs. Il suggère de regarder vers les Communautés et les Régions, mais c'est sans doute un autre débat.

Une deuxième question porte sur les groupes linguistiques. Imaginons que le sp.a et le PS déposent une liste fédérale commune et que l'un monte au gouvernement et l'autre pas. Que se passera-t-il dans ce cas?

Il est probable qu'en l'espèce, on appliquera la règle qui veut que chacun appartienne à un groupe linguistique déterminé par suite de sa prestation de serment. Il ne pense pas qu'un membre du PS prêtera d'abord serment en néerlandais dans le but de faire partie du groupe linguistique néerlandais. L'intervenant se dit convaincu que si l'on maintient des groupes linguistiques dans ce système au motif que des lois à majorité spéciale subsistent, il y aura des solutions.

Enfin, il aimerait savoir si des études scientifiques ont été réalisées afin de voir dans quelle mesure l'électeur belge serait prêt à voter pour un candidat d'un autre rôle linguistique. Dans l'hypothèse où une circonscription électorale fédérale serait créée, quel pourcentage d'électeurs francophones serait disposé à voter pour un candidat du groupe linguistique néerlandais, et inversement? Des sondages d'opinion ou des enquêtes sociologiques ont peut-être été réalisés à ce sujet. Dispose-t-on de résultats en la matière? Ils pourraient être utiles dans le débat.

\*  
\* \*

*M. Daniel Bacquelaine (MR-Ch)* constate que les professeurs, tout comme les parlementaires, ne sont pas d'accord entre eux. La différence est que, lorsque ces derniers doivent prendre une décision, il faut qu'une majorité d'entre eux se mettent d'accord tandis que les professeurs peuvent continuer à ne pas être d'accord.

*A priori*, l'orateur est favorable à la circonscription fédérale, mais il mesure bien les difficultés techniques que présente sa mise en place. Il y est favorable, parce que chacun doit pouvoir assumer sa responsabilité vis-à-vis des décisions qu'il prend ou ne prend pas dans des domaines qui concernent le pays tout entier et devant l'ensemble du corps électoral. Cela lui paraît normal. Il manque quelque chose quand cette responsabilité n'est assumée que dans une seule partie du pays.

Pour le reste, qu'il n'y ait pas de partis nationaux constitue un argument supplémentaire pour plaider en

misschien moet men die toename ergens anders compenseren. Hij suggereert daarbij te kijken naar de Gemeenschappen en Gewesten maar dat is misschien een andere discussie.

Een tweede vraag gaat over de taalgroepen. Stel dat sp.a en PS samen een federale lijst maken. De ene gaat in de regering en de andere niet. Hoe gebeurt dat dan?

Waarschijnlijk zullen wij nog altijd de regel zullen volgen dat iedereen behoort tot een bepaalde taalgroep door de eedaflegging. Hij denkt niet dat iemand van de PS eerst de eed in het Nederlands zal afleggen om zo tot de Nederlandse taalgroep te behoren. Als wij de taalgroepen in dit systeem behouden omdat er nog altijd bijzondere meerderheidswetten zullen zijn dan denkt hij wel dat daarvoor oplossingen bestaan.

Tot slot, wenst hij te vernemen of er wetenschappelijk onderzoek bestaat over de bereidheid van kiezers in België om te stemmen voor een kandidaat van een andere taalrol? Mocht men dat organiseren, hoeveel procent van de Franstalige kiezers zou eventueel overwegen om voor een Nederlandstalige kandidaat te stemmen en omgekeerd? Misschien werden daaromtrent opiniepeilingen gedaan of is er sociologisch onderzoek naar gebeurd. Bestaan daarover gegevens? Die kunnen nuttig zijn in dit debat.

\*  
\* \*

*De heer Daniel Bacquelaine (MR — K.)* stelt vast dat de professoren het niet met elkaar eens zijn, net als de parlementsleden. Het verschil is dat, wanneer die laatsten een beslissing moeten nemen, een meerderheid overeen moet komen, terwijl professoren het oneens kunnen blijven.

*A priori* is de spreker voorstander van een federale kieskring, maar hij ziet wel in dat de oprichting ervan technische moeilijkheden met zich meebrengt. Hij is er voorstander van, omdat eenieder zijn verantwoordelijkheid moet kunnen nemen ten opzichte van beslissingen die hij of zij al dan niet neemt op gebieden die het hele land aangaan en ten aanzien van het hele kiezerskorps. Dat lijkt hem normaal. Er ontbreekt iets wanneer die verantwoordelijkheid slechts in een deel van het land wordt opgenomen.

Voor het overige vormt het feit dat er geen nationale partijen bestaan een bijkomend argument om voor een

faveur d'une circonscription fédérale. Leur absence renforce sa conviction quant à la justification d'une circonscription fédérale.

Le fond ne peut jamais s'effacer devant la difficulté technique, sinon ce serait une sorte de capitulation. Il faut donc pouvoir faire preuve d'inventivité sur le plan technique pour que le fond y gagne et que la conviction puisse déboucher sur un épilogue.

Le membre perçoit tout de suite la difficulté de quota en termes de petits nombres. En statistiques, quand le sigma n'est pas atteint, c'est difficile. Dès lors, élaborer des quotas à partir de nombres restreints rend la répartition aléatoire.

Il s'interrogeait sur l'unilinguisme ou le bilinguisme des listes qui seraient présentées dans le cadre d'une circonscription fédérale. Cela semble être la véritable question. Un pont sépare ce que dit M. Van Parijs des propos de M. De Briey. Est-il possible constitutionnellement d'imposer un unilinguisme ou un bilinguisme des listes? N'est-ce pas un facteur discriminant dans la façon de les composer? Ne serait-il pas plus facile de présenter des listes unilingues au sein d'une circonscription fédérale? Cela rejoint un peu le modèle exposé par M. De Briey, mais d'une manière moins rigide au regard de l'étanchéité des Régions et Communautés du pays.

\*  
\* \*

*M. Ben Weyts (N-VA — Ch.)* retient comme principal élément positif le plaidoyer de plusieurs intervenants en faveur d'une révision approfondie de la Constitution.

Il rappelle que le professeur Van Parijs a présenté les choses en faisant un parallèle avec une pathologie. L'image est belle. Mais l'intervenant dit avoir l'impression que le professeur essaie surtout de "soigner les symptômes", pour rester dans la terminologie médicale. D'abord, il pose comme prémisses le blocage politique, puis la nécessité de veiller du point de vue démocratique à ce que les responsables politiques soient évalués par l'ensemble des électeurs d'un niveau de pouvoir déterminé, dans une démocratie et avec un seul niveau de pouvoir, un homme et puis une voix, pour finalement s'écarter presque aussitôt de ces prémisses. Il fait abstraction des néerlandophones et des francophones, des Flamands et des Wallons. Il parle d'un seul niveau de pouvoir en Belgique et, partant, d'une démocratie belge

federale kieskring te pleiten. De afwezigheid ervan sterkt hem echter in de overtuiging dat een federale kieskring gerechtvaardigd is.

De technische moeilijkheden mogen de inhoud nooit in de weg staan; dan zou men zich bij wijze van spreken gewonnen geven. Er moet dus technische vindingrijkheid aan de dag worden gelegd teneinde gestalte te geven aan die inhoud en om door volharding tot een resultaat te komen.

Het lid merkt meteen dat de quota voor moeilijkheden zorgen bij kleine aantallen. Het is een beetje zoals bij statistieken: wanneer de sigma-waarde niet gehaald wordt, wordt het moeilijk. Van dat ogenblik af leidt de uitwerking van quota op basis van kleine aantallen tot een toevallige verdeling.

Hij stelde zich vragen bij de een- of tweetaligheid van de lijsten die zouden worden voorgelegd in het raam van een federale kieskring. Dat lijkt de hamvraag te zijn. Er gaapt een kloof tussen wat de heer Van Parijs zegt en de stellingen van de heer De Briey. Is het grondwettelijk gezien mogelijk om een- of tweetalige lijsten op te leggen? Worden ze dan niet op een discriminerende manier opgesteld? Zou het niet makkelijker zijn om eentalige lijsten te gebruiken voor een federale kieskring? Dat leunt een beetje aan bij het model dat de heer De Briey voorstelde, maar het houdt meer rekening met de ondoordringbaarheid van de gewesten en gemeenschappen.

\*  
\* \*

*De heer Ben Weyts (N-VA — K)* onthoudt vooral als positief element het pleidooi van verschillende sprekers voor een ingrijpende herziening van de Grondwet.

Professor Van Parijs vertrekt vanuit de beschrijving van een pathologie. Dat is een mooi beeld. Om in dezelfde medische terminologie te blijven heeft hij de indruk dat hij vooral tracht te *kurieren am Symptom*. Als vertrekpunten noemt hij, ten eerste, de politieke blokkering en, ten tweede, de noodzaak vanuit democratisch oogpunt dat politici beoordeeld worden door alle kiesgerechtigden van een bepaald bestuursniveau, in één democratie en met één bestuursniveau, één man, dan één stem. Daarna wijkt hij echter onmiddellijk af. Enerzijds maakt hij abstractie van Nederlandstaligen en Franstaligen, van Vlamingen en Walen. Hij spreekt over één Belgisch bestuursniveau, dus één Belgische democratie, om die vervolgens opnieuw in te delen in Franstaligen en Nederlandstaligen. Daardoor komt hij

unique, et, ensuite, il fait quand même une subdivision entre francophones et néerlandophones. Il en arrive ainsi à confirmer ce contre quoi il veut lutter, plus encore peut-être qu'auparavant. Au vu de la systématique de cette démonstration, l'intervenant se demande si la proposition du professeur Van Parijs ne risque pas de renforcer l'appartenance linguistique ou même l'appartenance ethnique plutôt que de la combattre.

L'intervenant note ensuite que le professeur opère une nouvelle subdivision entre francophones et néerlandophones — il n'y a donc pas de Bruxellois, ni d'identité bruxelloise — et, poursuivant dans la même logique, rejette les listes linguistiquement mixtes à Bruxelles, mais tout cela est lié.

La proposition du groupe Pavia part d'une préoccupation démocratique, d'autant plus qu'il y a la sixième réforme de l'État, dont les défenseurs disent qu'elle déplacera le centre de gravité du niveau fédéral vers les entités fédérées et leurs parlements et que les responsables politiques doivent être évalués par tous les électeurs du même niveau de pouvoir. Logiquement, il faudrait donc commencer par mettre l'accent sur une circonscription électorale flamande et une circonscription électorale wallonne. Une circonscription électorale unique pour les provinces n'existe de toute façon pas encore en Flandre: dans la province du Brabant flamand, les élections se font sur la base des cinq districts électoraux avec différentes listes. Cela devrait quand même être une préoccupation prioritaire en l'espèce, peut-être pas tellement dans les provinces, mais en tout cas dans les entités fédérées. Le groupe Pavia devrait donc plaider en faveur de la création d'une circonscription électorale flamande et d'une circonscription électorale wallonne pour les parlements des entités fédérées. Mais, à l'évidence, il n'y a pas vraiment urgence.

L'intervenant s'interroge ensuite sur les doubles candidatures. La Cour constitutionnelle s'était prononcée contre la logique de ce système dans un arrêt de 2003, en ce sens qu'il s'agit en l'espèce de la même assemblée mais avec des mandataires politiques ayant un statut différent dans une seule et même assemblée, avec même une connotation politique qui est encore renforcée par certains collègues. Le professeur Van Parijs peut-il marquer son accord sur la création d'une circonscription électorale fédérale unique sans quotas? C'est là, selon M. Weyts, que la proposition du groupe Pavia joue sa crédibilité. D'où sa question quant à la place déterminante ou pas des quotas dans la proposition du groupe Pavia.

Au regard du caractère international de la thématique abordée, on a demandé à plusieurs reprises s'il existe quelque part dans le monde une circonscription

uit bij de bevestiging van hetgeen hij wenst te bestrijden, misschien zelfs meer dan ooit. Door de systematiek van de voordracht weet hij niet in welke mate het voorstel van professor Van Parijs nog meer de taalaanhangigheid of zelfs de etnische aanhangigheid zal bevestigen in plaats van ze te bestrijden.

De interveniënt noteert dan ook opnieuw een indeling in Franstaligen en Nederlandstaligen, dus geen Brusselaars of Brusselse identiteit en, op basis van dezelfde logica ook, het afwijzen van taalgemengde lijsten in Brussel, maar dat is allemaal geschakeld.

Het voorstel van de Paviagroep gaat uit van een democratische bezorgdheid, en al zeker na de zesde staatshervorming waarover door pleitbezorgers daarvan wordt gezegd dat het zwaartepunt is komen te liggen bij de deelstaten en hun parlementen, en dat politici moeten worden beoordeeld door alle kiesgerechtigden van hetzelfde bestuursniveau. Hij zou dan denken dat men zich dan in eerste instantie zou moeten focussen op één Vlaamse kieskring en één Waalse kieskring. Eén kieskring voor de provincies is alleszins in Vlaanderen nog steeds niet het geval: in de provincie Vlaams-Brabant wordt gekozen op basis van vijf kiesdistricten met verschillende lijsten. Dit zou dan toch ook een prioritaire bezorgdheid moeten zijn, iets minder in het geval van de provincies, wel in het geval van de deelstaten. De Paviagroep zou toch in de eerste plaats een pleidooi moeten houden voor een Vlaamse kieskring en een Waalse kieskring voor de deelstaatparlementen. Blijkbaar is dat niet zo urgent.

Ten tweede heeft hij een bedenking met de dubbele candidaturen, waarvan de logica eerder door het Grondwettelijk Hof is verworpen in een arrest van 2003, weze het dat het in dezen gaat over dezelfde assemblee maar met politici met een duidelijk verschillend statuut in één en dezelfde assemblee, zelfs met een politieke connotatie die door collega's nog wordt doorgedreven. Kan professor Van Parijs, akkoord gaan met één federale kieskring zonder quota? Dat is voor de heer Weyts de achilleshiel voor voor de geloofwaardigheid van het Pavia-voorstel. Vandaar zijn vraag of het Pavia-voorstel valt of staat met de quota.

In het licht van de internationale context van de thematiek werd herhaaldelijk de vraag gesteld of er ergens een federale kieskring bestaat. Voor zover hij weet is

électorale fédérale. À sa connaissance, il en existe une en Irak. Il ajoute qu'il ignore si le modèle de pacification irakien et la tradition historique en la matière présentent d'autres avantages et, le cas échéant, dans quelle mesure on devrait s'en inspirer.

Il constate que de nombreux intervenants souhaiteraient inverser l'évolution politique historique. Ils partent de l'idée qu'il faut en finir avec le blocage et le déficit démocratique et en concluent que la faute en incombe à l'absence de circonscription électorale au niveau belge.

Pourquoi n'y a-t-il pas de circonscription électorale au niveau belge? Simplement parce qu'il n'y a pas de partis fédéraux au niveau belge. Et pourquoi n'y a-t-il pas de partis fédéraux à ce niveau? Les partis fédéraux remontent aux années soixante. Il n'y a pas de partis fédéraux parce qu'il n'existe pas vraiment un seul peuple belge. C'est pourquoi il n'y a pas de partis politiques belges, alors qu'il existe des partis politiques allemands, par exemple.

Tous les intervenants ont beau le déplorer, c'est le constat qui s'impose. Il y a longtemps que la société agit et s'organise en s'inspirant de cette réalité, sans toutefois y lier un quelconque jugement. Pour citer deux exemples, il existe des scouts flamands et des scouts francophones, et il y a un Chiro flamand et même pas de Chiro en Wallonie.

Même si le groupe Pavia tente de recoller les morceaux, il y a deux peuples en Belgique et le fossé entre ces deux communautés ou peuples est la cause du blocage.

Les universitaires essayent de tout inverser. L'on pourrait dire qu'il s'agit d'un exercice académique, mais il est surtout question d'universitaires pour qui la politique est un hobby, ce qui n'est pas grave en soit, dans la mesure où il y a aussi des politiques qui ont un hobby universitaire.

C'est précisément la raison pour laquelle l'intervenant ne voit aucune urgence à résoudre la question d'une circonscription électorale flamande unique ou d'une circonscription électorale wallonne unique, où à adapter la circonscription électorale pour les provinces. Tout cela est lié à l'objectif politique supérieur.

Pour appuyer le plaidoyer du professeur Van Parijs, Mme Gennez inverse l'argument démocratique et déclare qu'il faudrait peut-être se diriger vers des circonscriptions électorales plus restreintes au niveau des entités fédérées et de leurs parlements, pour se

dat in Irak het geval. Hij weet niet welke andere geneugten van het Irakese pacificatiemodel en de historische traditie op dat vlak in dat land wij dienen te kopiëren.

Hij stelt vast dat heel wat sprekers een omkering van een historische politieke evolutie wensen. Zij vertrekken vanuit de doelstelling om de blokkering en het democratisch deficit op te heffen en besluiten dat dat komt omdat er geen kieskring op Belgisch niveau is.

Waarom is er geen kieskring op Belgisch niveau? Omdat er geen federale partijen zijn op dat Belgisch niveau. Waarom zijn er geen federale partijen op dat niveau? De tijd van de federale partijen dateert nog van de jaren '60. Er bestaan geen federale partijen omdat er nu eenmaal niet echt één Belgisch volk is. Daarom bestaan er geen Belgische politieke partijen, in tegenstelling tot in Duitsland.

De sprekers kunnen dat met zijn allen betreuren maar dat is gewoon een vaststelling. De samenleving heeft al lang naar die inzichten gehandeld en heeft zich in de praktijk als dusdanig georganiseerd, zonder daaraan een oordeel te verbinden. Om een voorbeeld te geven, er zijn Vlaamse en Franstalige scouts, er is een Vlaamse Chiro en zelfs geen Chiro in Wallonië.

De Pavia-groep probeert de brokken te lijmen maar in België zijn er twee volken en de kloof tussen die beide gemeenschappen of volken is de oorzaak van de blokkering.

De academici proberen alles om te draaien. Men zou kunnen zeggen dat het een academische oefening is, maar het gaat vooral academici met een politieke hobby — wat niet erg is, want er zijn ook politici met een academische hobby.

Net daarom ziet hij geen *sense of urgency* is wanneer het gaat over één Vlaamse of één Waalse kieskring of de aanpassing van de kieskring voor de provincies. Dat heeft te maken met de hogere politieke doelstelling.

Ter ondersteuning van het pleidooi van professor Van Parijs draait mevrouw Gennez het democratisch argument om en zegt ze dat we op het niveau van de deelstaten en deelparlementen misschien naar kleinere kieskringen moeten gaan en dus dichterbij de burger.

rapprocher ainsi du citoyen. Ce n'est pas un jugement de valeur. Elle vise seulement à illustrer l'objectif politique supérieur.

Alors que le groupe Pavia plaide pour que les responsables politiques soient évalués par tous les électeurs d'un niveau de pouvoir déterminé, Mme Gennez préconise, à l'appui de ce plaidoyer, exactement le contraire s'agissant du Parlement flamand.

L'intervenant en revient ainsi à l'objectif politique de la proposition, qui est de faire en sorte que les parlementaires fédéraux investis d'une grande légitimité démocratique parlent au nom de toute la Belgique et que les parlements des entités fédérées et les responsables politiques de proximité s'expriment au nom des districts et des petites circonscriptions électorales.

Il constate que Groen invoque le même argument s'agissant des responsables politiques à ajouter aux 150 parlementaires: ils devraient pouvoir être "prélevés" sur les effectifs des parlements des entités fédérées. Cela ne pose pas davantage problème, mais cela illustre bien l'objectif politique sous-jacent, qui est de renforcer ce niveau fédéral par rapport au niveau des entités fédérées, ce qui constitue un combat d'arrière-garde.

\*  
\* \*

*Mme Caroline Gennez (sp.a — Ch.)* trouve que M. Weyts interprète ses propos fautivement. Elle tient à souligner qu'elle n'a tenu aucun plaidoyer pour quoi que ce soit. Elle n'a fait que poser une question aux intervenants. Elle n'a pas non plus fait de distinction entre les élections régionales et les élections fédérales. Elle a simplement demandé s'il serait possible, souhaitable et utile de réinstaurer de plus petits arrondissements à côté d'une circonscription nationale. Il n'y a donc aucun jugement de valeur que quelque niveau de pouvoir que ce soit.

\*  
\* \*

*M. Bruno Van Grootenbrulle (PS-Ch)* s'arrête à la proposition du groupe Pavia, qui paraît la réflexion la plus aboutie après les limites déjà relevées par ses collègues et qui porte sur le point de la double candidature. Alors que nous tendons plutôt vers l'interdiction du cumul, ne risque-t-on pas de brouiller le message avec cette possibilité de double candidature?

Dat is geen oordeel. Zij illustreert daarmee die hogere politieke doelstelling.

Terwijl Pavia er voor pleit politici door alle kiesgerechtigden van een bepaald bestuursniveau moeten worden beoordeeld, pleit mevrouw Gennez, bij de ondersteuning van dit pleidooi, voor precies het tegenovergestelde wanneer het gaat over het Vlaams Parlement.

Dat brengt hem tot de politieke doelstelling van het voorstel, namelijk dat de federale Parlementsleden met een grote democratische legitimiteit namens heel België spreken en de deelstaatparlementen, de dorpspolitici, namens de districten en de kleine kieskringen spreken.

Hij ziet datzelfde argument bij Groen wanneer het gaat over bijkomende politici boven op de honderdvijftig Parlementsleden: zij zouden kunnen worden afgenomen van de deelstaatparlementen. Ook dat is geen enkel probleem, maar het illustreert wel de politieke doelstelling die achter een en ander ligt, namelijk de versterking van dat federale niveau ten opzichte van het deelstaatniveau, waarbij men een verkeerd, of alleszins achterhaald, gevecht voert.

\*  
\* \*

*Mevrouw Caroline Gennez (sp.a-K)* vindt dat de heer Weyts haar woorden verkeerd interpreteert. Zij wijst er op dat zij nergens voor heeft bepleit. Zij heeft een vraag gesteld aan de sprekers. Evenmin heeft zij een onderscheid gemaakt tussen regionale en federale verkiezingen. Zij heeft alleen gevraagd of het eventueel mogelijk, wenselijk en zinvol zou zijn om naast een nationale omschrijving opnieuw kleinere arrondissementen te introduceren. Dat is geen waardeoordeel over welk bestuursniveau dan ook.

\*  
\* \*

*De heer Bruno Van Grootenbrulle (PS — K.)* gaat in op het voorstel van de Paviagroep, dat de meest geslaagde argumentatie lijkt te bevatten, naast de beperkingen waar zijn collega's reeds op wezen, en dat de dubbele kandidaatstelling betreft. We zouden het cumuleren eerder verbieden; lopen we met die mogelijkheid tot dubbele kandidaatstelling dan niet het risico verwarring te zaaien? Hij wenst dat professor Van Parijs dit punt verder uitwerkt.

La deuxième question s'adresse à M. de Briey. Pourrait-il expliquer la façon dont on peut arriver au résultat répartition de sièges par groupe linguistique quelque peu surprenante?

\*  
\* \*

*De heer Patrick Dewael (Open Vld -K) estime que deux points essentiels peuvent être soumis aux experts.*

Le premier point concerne la nécessité des quotas. Les opinions divergent à ce sujet.

Selon l'intervenant, de tels quotas sont superflus si l'on raisonne dans une logique véritablement fédérale. Si l'on croit à la viabilité de la circonscription électorale fédérale, il importe de souligner que, par le passé, les quotas avaient leur raison d'être pour une série de choses. Au fil des réformes de l'État successives, des quotas et des mécanismes de protection ont été instaurés, mis en œuvre et bétonnés jusque dans la Constitution.

Par le passé, le prédécesseur de la N-VA a d'ailleurs contribué au bétonnage dans la Constitution de divers mécanismes, qui ont ainsi été verrouillés. Il suffit de songer aux très nombreuses révisions de la Constitution effectuées dans les années 70 et 80.

Dans une démocratie mature, les quotas sont en fait superflus. L'intervenant aimerait demander aux experts un point de vue en faveur des quotas et un autre contre.

L'intervenant a une deuxième question à poser, concernant le nombre de sièges. Le nombre de sièges est important si l'on aspire à donner un signal fort et à assurer une représentativité significative. Le groupe Pavia propose 15 sièges. L'intervenant trouve que c'est trop peu et trop marginal, que ces 15 sièges soient inclus ou non dans les 150 sièges actuels. Si les représentants issus de la circonscription fédérale sont 15 sur un total de 150, ils n'auront pas un poids suffisant pour marquer de leur empreinte la politique menée ou à mener dans une construction fédérale.

#### **B) Réponses des personnes auditionnées**

*Le professeur Van Parijs précise que le parallèle qu'il a fait avec BHV visait principalement à mettre en exergue les différences.*

De tweede vraag is voor de heer de Briey. Kan hij uitleggen hoe men tot het enigszins verrassende resultaat inzake zetelverdeling per taalgroep komt?

\*  
\* \*

*De heer Patrick Dewael (Open Vld - K) meent dat er twee essentiële zaken aan de experts kunnen worden voorgelegd.*

Ten eerste, de vraag naar de noodzakelijkheid van quota. Daarover bestaan verschillende meningen.

Als men in een echte federale logica redeneert, dan zijn volgens hem die quota overbodig. Als men gelooft in de levensvatbaarheid van de federale kieskring, dan moet men zeggen dat quota hun bestaansreden hadden voor een aantal zaken in het verleden. In opeenvolgende staatsherformingen zijn quotaregelingen en beschermingen ingevoerd en doorgevoerd, gebetonneerd tot in de Grondwet.

De rechtsvoorganger van de N-VA heeft daartoe in het verleden trouwens haar medewerking verleend om allerlei mechanismen in de Grondwet te betonnen waardoor bepaalde zaken werden vergrendeld. Denk aan de grondwetsherzieningen in de jaren zeventig en de jaren tachtig. Dat gebeurde legio op dat ogenblik.

In een volwassen democratie is dat eigenlijk overbodig. Hij zou aan de experts een stelling pro quota en een stelling contra willen vragen.

Zijn tweede vraag betreft het aantal. Het aantal is belangrijk als men wil spreken over een belangrijk signaal en een betekenisvolle representativiteit. De Pavia-groep gaat uit van vijftien zetels. Dat vindt hij weinig en te marginaal, los van de vraag of men ze in de honderdvijftig moet incalculeren of niet. Vijftien op een totaal van honderdvijftig laat niet toe dat deze een groep een stempel kan drukken op het beleid of op het toekomstig beleid in een federale constructie.

#### **B) Antwoorden van de gehoorde personen**

*Professor Van Parijs preciseert dat hij de analogie met BHV gemaakt heeft om vooral de verschillen te beklemtonen.*

M. Laeremans souligne, à juste titre, que les quotas servent surtout à protéger les groupes de moindre importance. Les plus petits groupes sont effectivement ceux qui risquent le plus d'être sous-représentés en l'absence de quotas. Dans notre pays, il s'agit donc des francophones.

La protection offerte par les quotas permettra précisément de ne pas forcer les partis francophones à aller chercher des voix à Knokke, à Hoeilaart ou ailleurs pour recueillir absolument toutes les voix francophones afin d'éviter d'être encore plus sous-représentés qu'ils ne risquent de l'être sans la protection des quotas.

Cela répond par la même occasion à la question de M. Dewael. L'on ne peut envisager de voter pour des représentants de l'autre communauté que si l'on est suffisamment rassuré quant à la protection de sa propre communauté.

Il est insensé de penser que le système envisagé induirait un élargissement du régime linguistique de Bruxelles à tout le pays comme cela risquait de se produire dans le cas de BHV.

En fait, ce que l'on attendra des différents responsables politiques qui se présentent dans la circonscription électorale fédérale, c'est qu'ils fassent tout simplement ce que les partis flamands font déjà depuis plusieurs années à Bruxelles. Le Vlaams Belang, lui aussi, fait campagne à Bruxelles en français depuis une vingtaine d'années déjà. Pourquoi? Car il croit qu'un certain nombre de personnes ayant une autre langue maternelle que le néerlandais partagent ses convictions. Le Vlaams Belang essaie d'expliquer aux Bruxellois francophones les raisons pour lesquelles ils doivent voter pour lui, malgré le fait qu'ils ne parlent pas la même langue maternelle. La même logique s'applique dans le cadre de la circonscription électorale fédérale.

Le professeur Van Parijs commente de manière plus approfondie la critique exprimée par le professeur Maddens. La première objection formulée par Bart Maddens au sujet de la proposition du groupe Pavia est qu'il ne s'agit pas d'une proposition neutre. Cette proposition aurait pour conséquence, et peut-être également pour objectif, de favoriser certaines forces et d'en pénaliser d'autres.

À ce sujet, l'intervenant souhaite développer quatre éléments de réponse.

Terecht stelt senator Laeremans dat quota vooral dienen om de kleinere groepen te beschermen. Dat is inderdaad zo. Degenen die de grootste kans hebben om ondervertegenwoordigd te worden zonder quota zijn de kleinere groepen. Dat zijn dus de Franstaligen in dit land.

Het is precies de bescherming door de quota die de Franstalige partijen niet zal aanzetten tot het ronselen van stemmen in Knokke, Hoeilaart of waar dan ook, om absoluut alle Franstalige stemmen te behalen om niet nog meer ondervertegenwoordigd te worden dan zij riskeren te zijn zonder de bescherming van de quota.

Dat is tegelijk ook een antwoord op de vraag van de heer Dewael. Wij moeten ontspannen genoeg zijn tegenover de bescherming van onze eigen gemeenschap om ook voor mensen van de andere gemeenschap te stemmen.

Het is dwaas te denken dat dit een uitbreiding zou impliceren van het taalregime van Brussel over het hele land zoals het gevaar bestond dat dit zou gebeuren in het geval van BHV.

Wat eigenlijk wordt gevraagd en verwacht zal worden van de verschillende politici in de federale kieskring is eenvoudigweg te doen wat de Vlaamse partijen al jaren doen in Brussel. Ook het Vlaams Belang voert al twintig jaar campagne in Brussel in het Frans. Waarom? Omdat deze partij gelooft dat een aantal mensen met een andere moedertaal hun overtuigingen delen. Het Vlaams Belang probeert Franstalige Brusselaars uit te leggen waarom zij voor het Vlaams Belang moeten stemmen, ondanks het feit dat zij niet dezelfde moedertaal spreken. Hetzelfde geldt voor de federale kieskring.

Professor Van Parijs gaat dieper in op de kritiek van professor Maddens. Zijn eerste bezwaar tegen het voorstel van de Pavia-groep is dat het niet om een neutraal voorstel gaat. Het zou een voorstel zijn dat tot gevolg of misschien ook als bedoeling heeft om bepaalde krachten te bevorderen en andere krachten te benadelen.

Hij wenst daarop te reageren in vier punten.

S'agit-il d'une proposition dirigée contre la N-VA? Il précise tout d'abord qu'il est difficile d'estimer l'impact pour les différents partis, ainsi que le professeur Pascal Delwit l'a aussi indiqué dans le cadre de ses simulations. Cela tient en partie à l'imprévisibilité liée à la répartition des sièges mais aussi aux stratégies des différents partis. Supposons par exemple qu'en Belgique, toutes les familles politiques composées de deux partis présentent des listes communes. Ce serait peut-être un avantage pour le parti ou les partis qui veulent rester purement flamands. Cela pourrait leur apporter plus de voix et aussi plus de sièges dans cette circonscription électorale et aussi dans d'autres. Il s'agit bien entendu d'une possibilité.

Ensuite, le professeur Van Parijs cite les propos de Bart De Wever parus dans *Knack* le 14 février 2007, dans une toute première réaction à la proposition: "Je n'éprouve aucune crainte face à l'instauration d'une circonscription électorale fédérale. Une circonscription électorale fédérale ne fera que confirmer le processus historique." (traduction) Cela rejoint les propos de M. Ben Weyts.

Ce n'est évidemment pas parce que M. De Wever l'a dit que c'est nécessairement vrai. L'intervenant concède toutefois qu'il était lui aussi de cet avis, jusqu'à ce qu'il accueille Bart De Wever à Louvain-la-Neuve, dans le cadre de son cours d'éthique économique et sociale. Devant les cinq cents étudiants réunis pour l'occasion, Bart de Wever expliqua pourquoi il est conservateur, nationaliste, démocrate et antiraciste. Il exposa sa vision aux étudiants et engagea le débat avec eux. À l'issue de la rencontre, les étudiants se levèrent pour l'applaudir. Tous les étudiants wallons aussi applaudissaient. Le professeur repensa ensuite à ce qui avait été dit, à savoir que les partis francophones n'obtiendraient quasiment plus de voix en Flandre, et il se mit à douter. La réaction de De Wever à la proposition n'est pas nécessairement pertinente et peut-être a-t-il quand même des raisons de craindre l'instauration d'une circonscription électorale fédérale au vu de la popularité dont il jouit auprès des étudiants francophones.

Après avoir dûment rempli son rôle de clarificateur lors des négociations gouvernementales, M. De Wever a mis une proposition de compromis sur la table. Lors de la conférence de presse organisée pour l'occasion, il déclara à deux reprises qu'il s'agissait d'une proposition qui était dans l'intérêt de tous les Belges ou qui profiterait à chaque citoyen belge.

Qui peut encore croire cela aujourd'hui? C'est un argument qu'il aurait fallu présenter il y a longtemps déjà dans le cadre d'un forum s'adressant à tous les citoyens,

Gaat het om een voorstel tegen de N-VA? In de eerste plaats wijst hij er op dat de effecten voor de verschillende partijen moeilijk te voorspellen zijn — dat werd ook al vermeld in de simulaties van professor Pascal Delwit. Dit geldt voor een deel door het onvoorspelbare karakter van de zetelverdeling maar ook omwille van de strategieën van de verschillende partijen. Veronderstel bijvoorbeeld dat alle politieke families die twee partijen in België hebben, samengaan op gemeenschappelijke lijsten. Misschien is dat wel een voordeel voor de partij of partijen die zuiver Vlaams willen blijven. Dat kan misschien als effect hebben dat zij meer stemmen en ook meer zetels halen in die bepaalde kieskring en ook in andere kieskringen. Dat is natuurlijk een mogelijkheid.

Professor Van Parijs citeert vervolgens de heer De Wever in een van de allereerste reacties in *Knack* van 14 februari 2007 op het voorstel: "*Ik ben helemaal niet bang voor de invoering van een federale kieskring. Een federale kieskring zal het historisch proces alleen maar bevestigen.*" Dat ligt in de lijn van de uiteenzetting van de heer Ben Weyts.

Het is natuurlijk niet omdat de heer De Wever dit gezegd heeft dat het noodzakelijk waar is. Welnu, hij dacht zelf ook dat het noodzakelijk waar was - tot hij Bart De Wever ontving tijdens zijn les in Louvain-la-Neuve. Daar zaten vijfhonderd studenten voor de les *Éthique économique et sociale*, voor wie hij een mooi betoog hield, waarbij hij uitlegde waarom hij conservatief, nationalistisch, democratisch en antiracistisch was. Hij legde zijn zienswijze uit en ging met hen in discussie. Op het einde van deze ontmoeting met de studenten kreeg hij een *standing ovation*. Al zijn Waalse studenten applaudisseerden. Daarna dacht hij terug aan de stelling dat Franstalige partijen in Vlaanderen bijna geen stemmen zouden behalen en begon hij daaraan te twijfelen. De reactie van De Wever op het voorstel is niet noodzakelijk juist en misschien moet hij toch bang moet zijn voor een federale kieskring omwille van zijn populariteit bij de Franstalige studenten.

Nadat de heer De Wever zijn correcte rol als verduidelijker had gespeeld bij de regeringsonderhandelingen, kwam hij met een compromisvoorstel. Op de persconferentie daaromtrent verklaarde hij tweemaal dat het om een voorstel ging dat in het belang van alle Belgen was of waarvan elke Belgische burger beter zou worden.

Wie gelooft hem op dat moment nog? Een dergelijk argument had al veel vroeger moeten gebruikt worden op een forum voor alle burgers, ook al tijdens de

et aussi durant la campagne d'ailleurs. En fait, la circonscription électorale fédérale obligera les personnes qui veulent siéger au gouvernement ou qui veulent prendre des décisions intéressant tous les citoyens à soumettre leurs propositions — favorables aussi bien aux Flamands qu'aux Wallons et aux Bruxellois — à l'avance à l'électeur.

L'intervenant ne met pas l'honnêteté de M. De Wever en doute quant à la proposition de compromis qu'il a présentée. Mais les choses pourraient être beaucoup plus efficaces - y compris les réformes qui conduisent à une plus grande décentralisation - si ces messages avaient été élaborés et diffusés dès le début de la campagne électorale. Dans ce cas, en effet, on a tendance à se tourner vers la radio et la télévision pour voir et entendre ce qui se dit de l'autre côté.

Enfin, lors d'une interview accordée à Humo, M. De Wever a déclaré: "Si j'ai commis une faute ou une erreur, c'est celle de n'avoir pas pris à temps toute la mesure de ce qui se passait de l'autre côté de la frontière linguistique." (traduction). Il voulait dire qu'il n'avait pas perçu ce qui était vraiment important aux yeux des autres. Si cela avait été le cas, cela aurait pu aboutir à un meilleur compromis au bénéfice des Flamands.

L'erreur n'est pas directement imputable à M. De Wever lui-même; il s'agit en fait d'une erreur systémique. En effet, dans le système actuel, on doit prendre des décisions et mener des réformes qui concernent les 11 millions d'habitants de notre pays. Mais alors il faut élaborer un projet et essayer de le vendre, y compris durant la campagne, en le présentant comme étant bénéfique pour tout le monde. Le discours sera évidemment tout autre, mais cela permettra de mener une meilleure politique.

Cela vaut d'ailleurs pour les différents niveaux de pouvoir. Pour sa part, l'intervenant est favorable à ce qu'une partie des sièges du Parlement flamand et du Parlement wallon soit attribuée à une circonscription qui couvre l'ensemble de la Région. M. Philippe Maystadt avait déjà fait cette proposition, il y a une vingtaine d'années. Il appelait cela le "tiers commun". L'objectif est d'avoir une circonscription commune aux différents niveaux de pouvoir.

Pour appuyer ce dernier point, M. Van Parijs renvoie à une étude intéressante et quelque peu étonnante du *denktank* Vives de la KUL montrant qu'il y a une corrélation positive, statistiquement significative, entre les transferts nets vers les différents arrondissements

campagne. De federale kieskring dwingt dus eigenlijk de mensen die in de regering willen zitten of die beslissingen willen nemen voor ons allen om vooraf hun voorstellen, die goed zullen zijn voor de Vlamingen maar ook voor de Walen en de Brusselaars, aan de kiezer voor te leggen.

Hij twijfelt niet aan de eerlijkheid van de heer De Wever want hij zijn compromisvoorstel verduidelijkt. Alles zou echter veel vlotter functioneren, ook inzake hervormingen die leiden tot meer decentralisatie, als deze boodschappen van in het begin van de kiescampagne zouden worden uitgewerkt en voorgesteld. Men zal dan immers ook gemakkelijk naar televisie en radio stappen voor interviews door mensen van de andere kant.

Tot slot, in een interview met *Humo*, zei de heer De Wever: "Als ik een fout of een vergissing heb gemaakt, dan is het dat ik niet genoeg en niet op tijd heb beseft wat er eigenlijk aan de andere kant van de taalgrens leefde." Hij bedoelde dat hij eigenlijk niet genoeg had ingezien wat echt belangrijk was voor de anderen. Indien dat wel het geval was geweest, had dat tot een beter compromis kunnen leiden in het voordeel van de Vlamingen.

Dit is eigenlijk geen fout van de heer De Wever zelf maar een systeemfout. In het huidige systeem moet men beslissingen nemen en hervormingen doorvoeren voor alle 11 miljoen inwoners van ons land. Dan moet men echter een verhaal uitwerken en proberen te verkopen, ook tijdens de campagne, dat kan worden voorgesteld als zijnde in het voordeel van allen. Dat zal natuurlijk een ander discours geven maar daardoor krijgt men wel een betere politiek.

Dat geldt overigens voor de verschillende beleidsniveaus. De spreker is er voorstander van dat een deel van de zetels van het Vlaams Parlement en van het Waals Parlement wordt toegewezen aan een kieskring die het hele Gewest bestrijkt. De heer Philippe Maystadt had dat voorstel al gedaan, een twintigtal jaar geleden. Hij noemde dat "*le tiers commun*". Het is de bedoeling een kieskring te hebben die gemeenschappelijk is voor de verschillende beleidsniveaus.

Om dat laatste punt kracht bij te zetten, verwijst de heer Van Parijs naar een zeer interessant en ietwat verrassend onderzoek van de *denktank* Vives van de KUL waaruit blijkt dat er een positieve, statistisch significante correlatie bestaat tussen de netto transfers

électorales en Belgique et le nombre de ministres issus de ces arrondissements dans le gouvernement fédéral. Il s'agit d'un argument puissant en faveur d'une circonscription fédérale en Belgique et d'une circonscription régionale couvrant une partie des sièges de la Flandre ou de la Wallonie.

On comprend qu'un parlementaire souhaite être réélu. Il est réélu dans une circonscription particulière. Si on veut que l'intérêt qu'il poursuit systématiquement soit l'intérêt collectif, il est important qu'en Flandre, les personnes qui se trouveront dans le gouvernement flamand soient des personnes qui se présentent face à l'ensemble de l'électorat flamand. Il faut que les personnes qui souhaitent diriger la Belgique se présentent face à l'ensemble de la population belge. Il en va de même au niveau européen.

\*  
\* \*

Le professeur Delwit revient sur la question des quotas. Pourquoi est-il inimaginable de fonctionner sans quota? Le premier élément de réponse est qu'en Belgique, on vote avec certaines majorités. On vote la confiance au gouvernement avec 76 sièges sur 150. Si on veut réformer la Constitution, pour autant que l'article soit ouvert à révision, il faut une majorité des deux tiers, avec une majorité dans chaque rôle linguistique pour les lois spéciales. Dans une logique sans quota, on porte atteinte à la dynamique de fonctionnement institutionnel relativement à ces majorités.

Or, si on est dans une logique sans quota, que peut-il se passer? L'orateur prend un exemple par l'absurde. Quinze sièges sont dans une circonscription fédérale. L'ensemble des néerlandophones de ce pays votent pour tous les candidats néerlandophones des listes bilingues. L'ensemble des francophones votent pour tous les candidats francophones des listes bilingues. Le résultat: 15 élus néerlandophones pour aucun élu francophone! On n'arrivera jamais à cet absurde mais on peut l'approcher. Il faut donc nécessairement des quotas puisqu'il n'y a pas de pot commun. Si on est sur une liste bilingue, ce seront nécessairement tous les élus néerlandophones qui seront élus.

Pourquoi 135 plus 15 ou 150 plus 15 peuvent-ils avoir de l'influence? Pour une raison simple. Un nombre de 135 nécessite de redécouper toutes les circonscriptions provinciales, ce qui a un impact sur la répartition des sièges entre circonscriptions provinciales. Pour en venir aux propos de M. Van Hecke, la province de Luxembourg passerait par exemple de 4 à 3 sièges. Par

naar de diverse kiesarrondissementen en het aantal ministers in de Belgische regering die uit die arrondissementen afkomstig zijn. Dat is een krachtig argument voor een federale kieskring in België en voor een gewestelijke kieskring voor een deel van de Vlaamse of Waalse zetels.

Men begrijpt dat een parlamentslid herverkozen wil worden. Hij wordt herverkozen in een welbepaalde kieskring. Indien men wil dat het belang dat zij systematisch nastreven het algemeen belang is, dan is het belangrijk dat de personen in Vlaanderen die zich in de Vlaamse regering bevinden, personen zijn die zich kandidaat stellen tegenover het volledige Vlaamse electoraat. De personen die België willen leiden moeten zich kandidaat stellen tegenover de volledige Belgische bevolking. Hetzelfde geldt voor het Europese niveau.

\*  
\* \*

Professeur Delwit komt eerst terug op het probleem van de quota's. Waarom is het onvoorstelbaar zonder quota te werken? Een eerste deel van het antwoord is dat men in België met bepaalde meerderheden stemt. Men stemt over het vertrouwen in de regering met 76 zetels op 150. Indien men de Grondwet wil herzien en op voorwaarde dat het artikel voor herziening vatbaar is verklaard, is een twee derde meerderheid nodig, met een meerderheid in elke taalrol voor de bijzondere wetten. In een logica zonder quota tast men de dynamiek aan van de institutionele werking inzake die meerderheden.

Wat kan er gebeuren wanneer men zich in een logica zonder quota bevindt? De spreker geeft een *ex absurdo* voorbeeld. Er zijn vijftien zetels in een federale kieskring. Alle Nederlandstaligen van dit land stemmen voor alle Nederlandstalige kandidaten van de tweetalige lijsten. Alle Franstaligen stemmen voor alle Franstalige kandidaten van de tweetalige lijsten. Resultaat: 15 Nederlandstalige verkozenen en geen enkele Franstalige verkozene! Men zal nooit tot dergelijke absurditeit komen, maar men kan in de buurt komen. Quota zijn dus noodzakelijk omdat er geen gemeenschappelijke pot is. Wanneer men op een tweetalige lijst staat, dan worden noodzakelijkerwijze alle Nederlandstaligen verkozen.

Waarom kan 135 plus 15 dan wel 150 plus 15 invloed hebben? Met 135 moet men alle provinciale kieskringen herzien, wat een impact heeft op de verdeling van de zetels tussen provinciale kieskringen. Om terug te komen op de woorden van de heer Van Hecke, zou de provincie Luxemburg in plaats van 4, 3 zetels tellen. Overigens, indien men de omvang van de kieskringen

ailleurs, si on diminue tendanciellement la magnitude des circonscriptions, cela a un impact sur la distribution des sièges.

Comme M. Delwit l'a montré, si l'on passait à 135 plus 15, le principal bénéficiaire, toutes choses égales par ailleurs, sur la base des résultats de 2010, serait la N-VA. Puisqu'on diminue la magnitude, elle a proportionnellement plus de sièges. Cette question n'est pas anodine. Si on suit le débat intervenu lors de la cinquième réforme de l'État sur la modification du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, on observe qu'il y a 89 sièges. Ce n'était pas du tout une demande du citoyen. On a fait 89 sièges pour protéger les minorités et pour faire en sorte qu'il y ait une représentation néerlandophone à Bruxelles digne de ce nom: 72 et 17.

Y a-t-il beaucoup d'électeurs francophones ou néerlandophones qui traversent les frontières linguistiques dans leur vote? Des petites enquêtes réduites qui ne portent quasiment que sur Bruxelles ou sur Bruxelles-Hal-Vilvorde ont été menées. Il y en a mais c'est quand même une minorité de l'électorat. Le long de la frontière linguistique, il y a nécessairement des électeurs néerlandophones qui, aux élections fédérales, votent pour un parti francophone. Comme il y a des électeurs francophones qui, en Flandre, votent pour des partis néerlandophones. Mais M. Delwit, il suppose que ce n'était pas l'objet de la question. Dans les territoires où il y a à la fois des partis francophones et néerlandophones, la grande majorité de l'électorat vote pour un parti de son rôle linguistique.

En réponse à la question de Mme Gennez, l'intervenant estime qu'il n'y a aucune incompatibilité intellectuelle et politique, sauf que ce ne sont évidemment pas les mêmes assemblées qui décident, à aller vers une circonscription fédérale et à redessiner les circonscriptions régionales par ailleurs. L'avantage de la provincialisation des circonscriptions est une plus grande visibilité et la fin du mécanisme d'apparement. L'inconvénient, c'est que la représentation des candidats des entités suburbaines ou rurales est plus complexe aujourd'hui. On constate, toutes choses égales par ailleurs compte tenu qu'il y a plusieurs voix de préférence possibles pour les électeurs, que les candidats des villes se font plus aisément élire que les candidats des milieux suburbains et ruraux.

Puis M. Delwit ajoute un petit mot sur la province de Luxembourg. Pour l'élection régionale en province de Luxembourg, ce n'est pas une magnitude de 3 mais une magnitude de 5 (3+2). Le vrai problème n'est pas la magnitude de la circonscription mais le fait que pour bénéficiaire de l'apparement, il y a un seuil qui est de deux tiers du siège direct. Cette règle est valable partout. Elle

systematisch verkleint, dan heeft dat gevolgen voor de zetelverdeling.

Zoals de heer Delwit heeft aangetoond wordt de belangrijkste begunstigde wanneer men overstapt naar 135 plus 15, de N-VA. Omdat men de omvang vermindert, heeft zij proportioneel meer zetels. Dat is niet onschuldig. Wanneer men het debat bij de vijfde staats-hervorming volgt over de wijziging van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stelt men vast dat er 89 zetels zijn. Dat was hoegenaamd geen eis van de burger. Men heeft voor 89 zetels gezorgd om de minderheden te beschermen en om ervoor te zorgen dat er in Brussel een Nederlandstalige vertegenwoordiging bestaat die die naam waardig is: 72 en 17.

Zijn er veel Franstalige of Nederlandstalige kiezers die de taalgrens oversteken met hun stem? Er zijn beperkte onderzoeken gedaan die nagenoeg alleen over Brussel of over Brussel-Halle-Vilvorde gaan. Er zijn er, maar het is toch een minderheid van het electoraat. Langs de taalgrens zijn er onvermijdelijk Nederlandstalige kiezers die bij de federale verkiezingen voor een Franstalige partij stemmen. Zoals er in Vlaanderen Franstalige kiezers zijn die voor Nederlandstalige partijen stemmen. De heer Delwit veronderstelt echter dat de vraag daar niet over ging. In gebieden waar er zowel Franstalige als Nederlandstalige partijen zijn, stemt de grote meerderheid voor een partij van zijn taalrol.

Op de vraag van mevrouw Gennez meent de spreker dat er geen enkele intellectuele en politieke onverenigbaarheid is, behalve dat het vanzelfsprekend niet dezelfde assemblees zijn die beslissen, om naar een federale kieskring te gaan en tevens de gewestelijke kieskringen te hertekenen. Het voordeel van provinciale kieskringen is een grotere zichtbaarheid en het einde van het appareteringsmechanisme. Het nadeel is het feit dat de vertegenwoordiging van de kandidaten van de voorstedelijke of landelijke entiteiten vandaag complexer is. Men stelt vast dat bij gelijkblijvende omstandigheden rekening houdend met het feit dat er verscheidene voorkeurstemmen voor de kiezers mogelijk zijn, dat de kandidaten uit de steden makkelijker worden verkozen dan de kandidaten uit voorstedelijke en landelijke gebieden.

Dan zegt de heer Delwit nog iets over de provincie Luxemburg zeggen. Voor de gewestverkiezingen in de provincie Luxemburg is de grootte niet 3, maar 5 (3+2). Het echte probleem is niet de grootte van de kieskring, maar het feit dat er, om van apparetering gebruik te kunnen maken, een drempel is van twee derde van de rechtstreeks behaalde zetel. Die regel geldt overal. Hij

n'est pas propre à la province de Luxembourg. Or deux tiers du siège direct est un seuil très difficile à obtenir dans cette province car cela correspond à 22 % dans la circonscription d'Arlon-Marche-Bastogne ou 33 % dans la circonscription de Neufchâteau-Virton. Dans l'absolu toutefois, la magnitude régionale luxembourgeoise est de 5 et non de 3.

Ensuite il fait un commentaire sur ce qui est injuste et illégitime selon le professeur Maddens. M. Maddens a proposé une possibilité. Elle est contestable. Un scrutin proportionnel est-il juste? Un scrutin majoritaire est-il juste? Cela dépend des convictions philosophiques.

M. Delwit illustre son propos. Ce ne sera pas le cas le 25 mai prochain mais jusqu'à cette année, il était possible, en certaines circonstances, qu'un parti flamand ait droit à un siège mais n'en dispose pas et qu'un parti francophone le reçoive ou l'inverse. C'est arrivé en 1999 et en 2003 dans l'apparement entre les circonscriptions de Nivelles et de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Bruxelles-Hal-Vilvorde et Louvain. Il y avait donc déjà des formes d'injustice. Il faut tendre à la diminuer. Le reste est une question de débat.

Le fait qu'en Région de Bruxelles-Capitale un homme ou une femme n'égalent pas une voix est-il juste ou injuste si l'objectif est une protection des minorités?.

\*  
\* \*

Le professeur Maddens rappelle que son collègue Van Parijs a déjà mentionné la question du très grand BHV. On ne peut nier que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale serait sur ce plan une concession majeure des Flamands ou des défenseurs de la cause flamande. En effet, ils ont toujours mis en avant le principe de la territorialité. C'était d'ailleurs l'une des raisons invoquées pour scinder Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Si l'on autorisait une nouvelle fois les ténors francophones à aller à la pêche aux voix en Flandre, ce sont les Flamands qui en pâtiraient. Ce serait une concession. L'intervenant dit ne pas vouloir se prononcer sur l'opportunité d'un tel système ni sur l'impact, grand ou petit, qu'il pourrait avoir.

D'un autre côté, il y a le fait que la majorité numérique des Flamands jouerait lors de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale sans quotas. Le

is niet eigen aan de provincie Luxemburg. Nu is twee derde van de rechtstreeks behaalde zetel een heel moeilijk te halen drempel in die provincie, want dat is 22 % in de kieskring Aarlen-Marche-Bastenaken of 33 % in de kieskring Neufchâteau-Virton. In zetels is de gewestelijke grootte van Luxemburg echter 5 en niet 3.

Vervolgens geeft hij commentaar bij wat volgens professor Maddens onrechtvaardig en illegitiem is. De heer Maddens heeft een mogelijkheid voorgesteld. Ze is betwistbaar. Zijn evenredige verkiezingen rechtvaardig? Zijn meerderheidsverkiezingen rechtvaardig? Dat hangt van de filosofische overtuiging af.

De heer Delwit illustreert zijn stelling. Het zal niet op 25 mei eerstkomend gebeuren, maar tot dit jaar was het in bepaalde omstandigheden mogelijk dat een Vlaamse partij recht had op een zetel maar hem niet kreeg en dat een Franstalige partij hem kreeg of omgekeerd. Dat is in 1999 en 2003 gebeurd, met de apparentering tussen de kieskringen Nijvel en Brussel-Halle-Vilvoorde en tussen de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven. Er waren dus reeds vormen van onrechtvaardigheid. Men moet ernaar streven ze te verminderen. Over de rest kan worden gedebatteerd.

Is het feit dat één man of één vrouw in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet gelijk is aan één stem, rechtvaardig of onrechtvaardig indien het de bedoeling is de minderheden te beschermen?

\*  
\* \*

Professor Maddens herinnert er aan dat zijn collega Van Parijs al de kwestie van de *très grand* BHV heeft vermeld. Men kan niet kan ontkennen dat de invoering van een federale kieskring op dat vlak een toegeving zou zijn van de Vlamingen of de Vlaamsgezinden. Zij hebben immers altijd de territorialiteit verdedigd. Dat was ook een van de redenen om Brussel-Halle-Vilvoorde te splitsen.

Als men nu opnieuw zou toestaan dat de Franstalige boegbeelden zouden kunnen hengel naar stemmen in Vlaanderen, zou dat een nadeel zijn voor de Vlamingen. Het zou een toegeving zijn. Hij laat daarbij in het midden of dat goed of slecht is en of het een grote of kleine impact zou hebben.

Daar staat tegenover dat de numerieke meerderheid van de Vlamingen zou spelen bij de invoering van een federale kieskring zonder quota. Professor Delwit heeft

professeur Delwit vient de le signaler. Ce serait en fait la concession des francophones. Tel serait, pour eux, l'inconvénient du système.

Toutefois, si on travaille avec des quotas, on supprime l'inconvénient du côté francophone. Dans ce cas, la majorité numérique du côté flamand ne peut plus jouer mais elle est fixée. Subsiste évidemment toute la question de la rupture de la territorialité. Les francophones pourront alors en fait s'immiscer dans la compétition entre les candidats flamands.

Au moment où la proposition a été lancée, en février 2007, la grande discussion en Flandre était de savoir qui deviendrait premier ministre: le premier ministre sortant, M. Verhofstadt, ou le challenger, M. Leterme? En tant que premier ministre sortant, M. Verhofstadt avait un profil belge un peu plus marqué alors que M. Leterme – dont le parti formait un cartel avec la N-VA – avait, en tant que challenger, un profil clairement flamand.

Si une circonscription électorale fédérale était instaurée, les francophones auraient leur mot à dire dans cette compétition et soutiendraient probablement le candidat au profil belge le plus marqué et ce, sans subir le moindre inconvénient dans l'affaire: qu'ils votent massivement ou non pour des candidats flamands qui, à leurs yeux, défendent le mieux les intérêts belges, leur nombre de sièges restera fixé à six. C'est quand même un peu déséquilibré.

Un deuxième point, plus technique, a trait au petit nombre de députés fédéraux élus et à la question de savoir quel impact cela aurait sur l'intérêt de ces élections. L'intervenant pense que cet impact serait très grand parce que l'on s'orienterait vers une quasi-élection du premier ministre. Le professeur de Briey a déclaré que cela serait vraiment négligeable en termes quantitatifs et que cela n'aurait donc aucun impact.

Sur ce point, il est d'accord avec le groupe Pavia, qui indique que le fait qu'il s'agisse de mandataires fédéraux, élus dans une circonscription électorale fédérale, est déjà la garantie en soi d'une très grande légitimité. Les élus sont les candidats tout désignés pour occuper le poste de formateur, de premier ministre et de ministre.

À cet égard, il faut rappeler toute la discussion consacrée à la réforme du Sénat à la suite des accords de la Saint-Michel. À l'époque, on avait dit dans un premier temps que le Sénat n'aurait en fait plus grand-chose à dire puisqu'il ne pourrait plus contrôler l'action du gouvernement. Ce Sénat ne pourrait plus interpellier les ministres et ne compterait plus que quarante sénateurs élus directement, soit vingt-cinq Flamands et quinze francophones. L'impact serait très faible puisqu'il

dat al gezegd. Dat zou dan eigenlijk de toegeving van de Franstaligen zijn. Dat zou het Franstalige nadeel zijn.

Als men echter met quota werkt, neemt men dat nadeel voor de Franstaligen weg. Dan kan de numerieke meerderheid aan Vlaamse kant niet meer spelen maar wordt zij gefixeerd. Dan blijft er natuurlijk de doorbreking van de territorialiteit. De Franstaligen kunnen zich dan eigenlijk mengen in de competitie tussen Vlaamse kandidaten.

Op het moment dat het voorstel werd gelanceerd in februari 2007, ging de grote discussie in Vlaanderen over wie premier zou worden: uittredend premier Verhofstadt of *challenger* Leterme? Verhofstadt had als uittredend premier een iets meer Belgisch profiel, Leterme – in kartel met de N-VA – had als challenger een duidelijk Vlaamsgezind profiel.

Met een federale kieskring zouden de Franstaligen eigenlijk die competitie mee kunnen beslissen, allicht ten voordele van de politicus met het meer Belgischgezinde profiel zonder dat zij er eigenlijk nadeel van hebben: hoe massaal zij ook stemmen voor Vlaamse kandidaten die in hun ogen de Belgische belangen beter verdedigen, hun aantal zetels blijft gefixeerd op zes. Dat is toch wel een beetje onevenwichtig.

Een tweede, meer technisch punt betreft het feit dat er zo weinig federale Kamerleden zouden zijn verkozen en de vraag welke impact dit zou hebben op het belang van die verkiezingen. Hij verdedigt de stelling dat die impact zeer groot zou zijn omdat wij zouden gaan naar een quasi-premierverkiezing. Professor de Briey heeft gezegd dat dit kwantitatief veel te weinig zou doorwegen, waardoor het geen impact zou hebben.

Hij is het op dit punt eigenlijk eens met de Paviagroep, die stelt dat alleen het feit al dat het gaat over federale mandaten, verkozen in een federale kieskring, voor een enorme legitimiteit zorgt. De verkozenen zijn de voor de hand liggende kandidaten zijn om formateur, premier en minister te worden.

Hij denkt daarbij terug aan de discussie na het Sint-Michielsakkoord over de hervorming van de Senaat. Toen werd in eerste instantie ook gezegd dat de Senaat eigenlijk niet zo veel meer te zeggen zou hebben omdat hij geen *government making power* meer zou hebben. Die Senaat zou de regering niet meer kunnen interpellieren en er zouden ook maar veertig rechtstreeks verkozen senatoren meer zijn, vijftientwintig Vlaamse en vijftien Franstalige. De impact daarvan zou zeer klein

s'agirait en fait d'une élection de second rang. Mais quelle ne fut pas la surprise en 1995, lorsque l'élection du Sénat devint l'élection majeure car tous les grands ténors de la politique étaient têtes de liste au Sénat et qu'ils pouvaient récolter des voix dans toute la Flandre et dans l'ensemble de la Belgique francophone.

C'est la raison pour laquelle l'intervenant pense, comme beaucoup de ses collègues, parmi lesquels son collègue émérite Wilfried Dewachter, qu'il s'agira d'une élection très importante.

L'intervenant indique que plusieurs membres ont également laissé entendre que son approche serait partielle parce qu'il a dit que l'unique raison de cette réforme électorale est en fait une raison politique. Il ne fait en réalité que répéter ce que la professeure Meier a dit précédemment. Elle a déclaré qu'il y a un problème parce qu'il n'y a aucun incitant susceptible d'amener les mandataires politiques et les partis à se mettre davantage à l'écoute de l'ensemble de la société. Elle a défini tout cela en termes de territoire. Les responsables politiques flamands doivent écouter davantage les francophones ou tenir davantage compte de leurs intérêts, et inversement.

Il a dit exactement la même chose mais a simplement mis une étiquette là-dessus, en précisant que les responsables politiques qui tiennent compte exclusivement ou dans une trop large mesure des intérêts de leur propre région sont les responsables politiques régionalistes. Ce sont les partis nationalistes flamands, mais aussi les responsables politiques flamingants dans les autres partis, comme M. Leterme en 2007, par exemple. Il pense que ce n'est pas une prise de position partielle mais simplement la principale raison pour laquelle les défenseurs de cette réforme veulent effectivement mettre celle-ci en œuvre. En effet, on crée ainsi un incitant qui a pour effet de léser les partis dont l'action ne couvre pas l'ensemble du territoire.

On pourrait appliquer exactement le même raisonnement à d'autres partis. On pourrait dire aussi des partis socialistes, par exemple, qu'ils visent un certain électorat, à savoir l'électorat ouvrier pour dire les choses de manière un peu stéréotypée. D'après les études réalisées sur le sujet, cet électorat se concentre surtout dans les centres urbains. On pourrait dire aussi qu'il n'est pas bon qu'un parti politique se focalise exclusivement sur l'électorat concentré dans les zones urbaines. On pourrait donc concevoir un système électoral dans lequel les partis recevraient un bonus lorsqu'ils recueillent aussi des voix dans les zones rurales. L'instauration d'un tel système provoquerait un tollé. On ne manquerait pas d'y voir la volonté de nuire aux partis socialistes. Pourtant, le système qui est proposé ici aura exactement le même

zijn omdat het eigenlijk zou gaan om een *second order election*. Groot was evenwel de verrassing in 1995, toen de Senaatsverkiezing de belangrijkste verkiezing werd omdat de grote boegbeelden lijsttrekker werden voor de Senaat en zij toen in heel Vlaanderen en in heel Franstalig België stemmen konden gaan halen.

Dat is de reden waarom hij samen met vrij veel collega's, zoals ook zijn collega-emeritus Wilfried Dewachter, inschat dat dit een heel belangrijke verkiezing zal zijn.

Een aantal leden hebben ook gesuggereerd dat zijn eigen benadering partijdig zou zijn omdat hij de stelling heeft verdedigd dat de enige rationale van die kieshervorming eigenlijk een politieke rationale is. Eigenlijk zegt hij precies hetzelfde als wat professor Meier nadien heeft gezegd: er is een probleem is omdat er een gebrek aan stimuli is om ervoor te zorgen dat politici en partijen meer gaan luisteren naar de samenleving in haar geheel, de volledige samenleving. Zij heeft dit gedefinieerd in termen van grondgebied. De Vlaamse politici moeten meer luisteren naar of meer rekening houden met de belangen van de Franstaligen, en omgekeerd.

Hij heeft precies hetzelfde gezegd maar heeft daar gewoon een label op geplakt, namelijk politici die enkel of te veel rekening houden met de belangen van hun eigen regio zijn de regionalistische politici. Het zijn de Vlaams-nationale partijen, maar net zo goed de Vlaamsgezinde politici in de andere partijen. Hij denkt bijvoorbeeld aan de heer Leterme in 2007. Hij meent dat dit geen partijdige stellingname is maar gewoon de belangrijkste reden van de voorstanders van die hervorming om ze effectief door te voeren. Op die manier wordt immers een stimulus gecreëerd waardoor partijen, die zich niet tot het volledige grondgebied richten, benadeeld worden.

Men zou precies dezelfde redenering kunnen toepassen op andere partijen. Men kan bijvoorbeeld van de socialistische partijen ook zeggen dat zij zich vooral op een bepaald electoraat richten, met name het arbeiderselectoraat om het in stereotiepe termen uit te drukken. Dat electoraat, zo blijkt uit onderzoek, is relatief geconcentreerd in de centrumsteden. Men zou ook kunnen redeneren dat het niet goed is dat een politieke partij zich exclusief richt op het electoraat dat geconcentreerd is in de stedelijke gebieden. Men zou dus een kiessysteem kunnen bedenken dat partijen een bonus geeft wanneer zij ook stemmen halen in landelijke gebieden. De verontwaardiging zou zeer groot zijn mocht dat worden voorgesteld omdat men overduidelijk op die manier de socialistische partijen wil treffen. Nochtans

effet, mais au détriment des partis régionalistes. Leur malchance, en l'espèce, est d'avoir un électorat concentré dans une région déterminée.

Pour conclure, le professeur Maddens livre une réflexion générale. Le fait que les Flamands ne puissent pas voter pour des ministres francophones et inversement est évidemment une simple question de politique. Rien n'empêche les partis des deux côtés de la frontière linguistique de collaborer et de présenter un programme commun à l'électeur, porté par une figure de proue commune. Les partis ne doivent même pas fusionner pour cela. Si tel est le cas, alors le problème est résolu. Les partis doivent donc se poser la question de savoir pourquoi ils n'opèrent pas pareils rapprochements. Comment expliquer que même des partis comme Groen et Ecolo, qui sont ceux qui collaborent le plus de part et d'autre de la frontière linguistique, continuent à se présenter devant l'électeur avec des programmes distincts alors que rien ne les empêcherait de participer au scrutin avec un programme commun?

Pour pouvoir répondre à cette question, on doit nécessairement procéder à une analyse politique du problème. Celle que le groupe Pavia a faite est d'ailleurs très brillante et pertinente. Pour lui, le problème vient de ce que ces partis sont galvanisés à outrance par les partis régionalistes ou, en général, par des tenants de la ligne dure communautaire, qui ne tiennent guère compte de l'intérêt général belge. Pour résoudre ce problème, il faudrait prévoir des incitants qui permettent de pénaliser d'une manière ou d'une autre les responsables politiques qui galvanisent les autres partis et se livrent à une surenchère ethnique et, au contraire, de favoriser les partis qui défendent l'intérêt général.

On pourrait aussi faire une tout autre analyse politique. Aujourd'hui, il est un fait certain que les deux parties du pays se développent indépendamment l'une de l'autre et qu'il n'y a plus de véritable politique belge. Le manque de communication entre les deux parties du pays a pour conséquence que l'assise des partis unitaires a tendance à disparaître progressivement et qu'il reste peu de marge pour la collaboration. L'analyse alternative conclut à la nécessité d'adapter les institutions en fonction de l'évolution de la situation.

Les propositions des différents intervenants tendent, à travers les institutions et le système électoral, à modifier la réalité et à lui conférer une évolution plus centripète. Ainsi que le professeur Sinardet l'a dit, il s'agit du point de vue de Donald Horowitz. Mais il y a une autre vision qui considère qu'il serait plus judicieux

is wat hier wordt voorgesteld net hetzelfde maar dan ten nadele van de regionalistische partijen. Zij hebben dan pech dat hun electoraat geconcentreerd zit in een bepaalde regio.

Tot besluit geeft professor Maddens een algemene bedenking. Het feit dat de Vlamingen niet kunnen stemmen voor Franstalige ministers en omgekeerd is natuurlijk gewoon een politieke kwestie. Er is niets dat de partijen aan beide kanten van de taalgrens belet om samen te werken en met een gemeenschappelijk programma naar de kiezer te trekken, met een gemeenschappelijk boegbeeld. De partijen hoeven daarvoor zelfs niet te fusioneren. Als dat zo is, dan is het probleem eigenlijk opgelost. De partijen moeten dus de vraag stellen hoe het komt dat dat niet gebeurt. Hoe komt het dat zelfs de partijen die het meeste samenwerken over de taalgrens heen, namelijk Groen en Ecolo, nog steeds met een apart programma naar de kiezer trekken, terwijl niets hen belet om met een gezamenlijk programma naar de kiezer te trekken?

Om die vraag te beantwoorden, komt men natuurlijk terecht bij een politieke analyse. De Paviagroep maakt op een intelligente en briljante manier een politieke analyse van dat probleem. Volgens hen is het probleem dat die partijen eigenlijk te veel worden opgezweept door regionalistische partijen of in het algemeen door communautaire hardliners, die te weinig rekening houden met het algemeen Belgisch belang. Om dat probleem op te lossen, moet men volgens hen eigenlijk stimulansen creëren waardoor de politici die de andere partijen opzwepen en die aan *ethnic outbidding* doen, op een of andere manier benadeeld worden, terwijl de partijen die het algemeen belang voor ogen houden, bevoordeeld worden.

Men zou evengoed een andere politieke analyse kunnen maken. Het is nu eenmaal de realiteit dat de twee landsdelen uit elkaar groeien en dat er eigenlijk geen Belgische polis meer bestaat. Er zijn weinig communicatiestromen tussen de twee landsdelen zodat het draagvlak voor die unitaire partijen of zelfs voor een samenwerking tussen de partijen wegsmeelt. De alternatieve analyse is dan dat men de instellingen moet aanpassen aan de veranderende realiteit.

Met de voorstellen van de verschillende sprekers probeert men via de instellingen en het kiessysteem de realiteit te wijzigen of er een andere wending aan te geven, een meer centripetale wending. Zoals professor Sinardet heeft uitgelegd, is dat het standpunt van Donald Horowitz. Een ander standpunt is dat het misschien

de concevoir les institutions d'une manière telle qu'elles reflètent au maximum la réalité sociale. C'est le point de vue d'Arend Lijphart, qui précise qu'il faut tenir compte de la segmentation présente dans la société et concevoir les institutions en conséquence. On en arrive ainsi à une démocratie de pacification, au fédéralisme ou, si on pousse la logique plus loin, à un système véritablement confédéral.

\*  
\* \*

Le professeur de Briey expose que, contrairement à l'impression qu'il aurait pu laisser, pour lui, il n'existe aucune contradiction entre son jugement sur l'inefficacité potentielle ou le peu d'incitant de la circonscription fédérale et son côté potentiellement radical souligné par le professeur Maddens. Il pense que les deux avis sont exacts.

Il s'agit d'une réforme radicale, peut-être pas la plus radicale depuis 1891, mais sans doute depuis l'extension du suffrage universel aux femmes. En effet, elle modifierait fondamentalement la logique même du système électoral belge. On sort de ce schéma consociatif, articulé autour de partis et il est alors possible d'avoir des élus fédéraux qui auraient une légitimité détachée des partis. C'est l'exemple même de ce qu'il suggère, à savoir une réforme vraiment radicale.

Ce serait une réforme à l'impact particulièrement important pour le ou les candidats premier ministre pour les raisons mises en évidence notamment par le professeur Maddens. Pour eux, l'enjeu est un plébiscite.

Pour autant, cela ne signifie pas que ce serait une réforme particulièrement efficace sur le positionnement des partis en tant que tels, notamment des partis qui n'ont pas de candidat premier ministre. Ces partis ne seront pas particulièrement incités à tenir un discours s'adressant également à l'autre communauté. En effet, pour eux, il n'y aura pas autant cet enjeu de plébiscite pour leurs candidats, surtout s'il n'y a pas de double candidature - leurs candidats ne seront alors peut-être pas des leaders. Or, la double candidature est nécessaire dans le schéma de la proposition Pavia, mais il n'est pas convaincu de sa constitutionnalité.

Pour lui, c'est bien une réforme radicale en rupture avec la logique consociative, mais peu efficace, en tout cas si l'on en reste à 15 élus. Effectivement, si l'on montait à l'idée du tiers commun, c'est-à-dire à 50 élus, alors, non seulement c'est une réforme radicale, mais

verstandiger is om de instellingen zo te concipiëren dat ze maximaal de maatschappelijke realiteit weerspiegelen. Dat is het standpunt van Arend Lijphart, die stelt dat men rekening moet houden met de segmentering die er is in de samenleving. Men moet de instellingen daarop afstemmen. Men komt dan terecht in een pacificatiedemocratie, federalisme of verder doorgetrokken in een echt doorgedreven confederaal systeem.

\*  
\* \*

Professor de Briey legt uit dat in tegenstelling tot de indruk die hij misschien heeft gegeven, er geen enkele tegenstrijdigheid bestaat tussen zijn oordeel over de potentiële inefficiëntie of het gebrek aan incentives van de federale kieskring en zijn potentieel radicale kant die door professor Maddens onderstreept werd. Hij denkt dat beide meningen exact zijn.

Het gaat om een radicale hervorming, misschien niet de radicaalste sinds 1891, maar zeker wel sinds de uitbreiding van het algemeen stemrecht tot de vrouwen. Ze zou immers de logica van het Belgische kiesstelsel fundamenteel veranderen. Men stapt af van het consociatieve model dat op de partijen steunt en men krijgt dan de mogelijkheid federale verkozenen te hebben met een legitimiteit die losstaat van de partijen. Dat is het voorbeeld van wat hij suggereert, een echt radicale hervorming.

Het zou een hervorming zijn met een bijzonder belangrijke impact voor de kandidaat-eerste minister(s), om redenen die door professor Maddens zijn uiteengezet. Voor hem is de inzet een plebisciet.

Dat betekent daarom niet dat het een bijzonder efficiënte hervorming wordt inzake de positionering van de partijen als dusdanig, zeker niet voor de partijen die geen kandidaat-eerste minister hebben. Die partijen zullen niet speciaal worden aangezet tot het ontwikkelen van een discours dat ook voor de andere gemeenschap bestemd is. Voor hen geldt de inzet van het plebisciet voor hun kandidaten minder, zeker wanneer er geen dubbele kandidatuur bestaat. Hun kandidaten zullen dan misschien niet hun kopstukken zijn. De dubbele kandidatuur is weliswaar noodzakelijk in het schema van het Pavia-voorstel, maar hij is niet overtuigd van de grondwettigheid ervan.

Volgens hem is het wel degelijk een radicale hervorming die breekt met de consociatieve logica, maar is ze weinig efficiënt, zeker wanneer men zich tot 15 verkozenen beperkt. Wanneer men het aantal immers optrekt tot de regeling van het "*tiers commun*", dus tot

aussi une réforme qui bouleverserait le positionnement de tous les partis.

Si, justement, M. de Briey défendait une alternative, c'est qu'elle lui semblait moins radicale et donc plus à même de rentrer dans la logique de notre schéma consociatif, du coup d'être plus efficace au sein de cette logique. En effet, on introduisait moins d'éléments hétérogènes qui ne seraient efficaces que s'ils bouleversaient complètement la logique.

Mais, si l'on en reste à vouloir garder notre modèle consociatif, il faut trouver une autre alternative.

Sous cet aspect, il ne pense pas que la suggestion de M. Bacquelaine d'avoir une liste unilingue sur une circonscription fédérale soit intéressante. C'est finalement le miroir de ce qu'il propose et, du coup, cela semble manquer ses objectifs: une liste unilingue dans une circonscription fédérale viendrait finalement à reprendre le Collège électoral francophone et néerlandophone d'un côté pour un tiers ou, dans ce cas, pour 10 % des élus francophones et néerlandophones de la Chambre. En effet, comme l'a mis en évidence M. Delwit, il n'y aurait pratiquement que des électeurs francophones qui voteraient pour des listes francophones et que des électeurs néerlandophones qui voteraient pour les listes néerlandophones.

Ainsi, on manque ce qui était l'objectif poursuivi: avoir des votes croisés et inciter les partis à s'adresser à l'autre communauté.

C'est pourquoi l'orateur propose de garder des listes unilingues, mais qui doivent sur cette seconde circonscription non plus s'adresser à leurs électeurs initiaux, les électeurs de leur communauté, mais aux autres. C'est d'ailleurs le principe même de légitimité; puisqu'on avait beaucoup parlé de légitimité. S'il y a une légitimité, que ce soit la circonscription fédérale.

Il reste, si on oublie sa proposition, un défenseur de la circonscription fédérale. Le débat entre Pavia et ce qu'il propose est de l'ordre de la querelle de famille. C'est de l'ordre des modalités d'une forme de circonscription fédérale. Il poursuit les mêmes objectifs, parce qu'il croit qu'il y a un principe de légitimité poursuivi par les deux types de propositions, qui est de permettre aux électeurs de sanctionner l'ensemble des partis.

Il est vrai que tous les partis s'adressent plus ou moins à un public-cible. Ce n'est cependant pas tellement ça l'enjeu. C'est surtout le miroir qui compte. Il

50 verkozenen, dan gaat het niet alleen om een radicale hervorming, maar ook om een hervorming die de positionering van alle partijen overhoop zou halen.

Indien de heer de Briey een alternatief verdedigde, dan is dat precies omdat hij het minder radicaal vond en dus beter paste in de logica van ons consociatief model, en dus efficiënter was binnen die logica. Er werden immers minder heterogene elementen ingevoerd, die slechts efficiënt kunnen zijn indien ze de logica volledig omgoien.

Wanneer men echter ons consociatief model wil behouden, moet men een ander alternatief vinden.

Zo bekeken denkt hij niet dat het voorstel van de heer Bacquelaine om een eentalige lijst te hebben in een federale kieskring interessant is. Dat is uiteindelijk het spiegelbeeld van wat hij voorstelt, en meteen lijkt het ook de doelstellingen ervan te missen: een eentalige lijst in een federale kieskring zou uiteindelijk het Franstalige en Nederlandstalige kiescollege van de ene kant overnemen voor een derde, of in dat geval voor 10 % van de Franstalige en Nederlandstalige verkozenen van de Kamer. Zoals de heer Delwit duidelijk heeft gemaakt, zouden nagenoeg alleen Franstalige kiezers voor Franstalige lijsten stemmen en nagenoeg alleen Nederlandstalige kiezers voor Nederlandstalige lijsten.

Op die manier mist men wat beoogd werd: het kruisen van stemmen en de partijen ertoe aanzetten zich tot de andere gemeenschap te richten.

Daarom stelt de spreker voor de eentalige lijsten te behouden, maar ze moeten zich in die tweede kieskring niet meer tot hun oorspronkelijke kiezers, de kiezers van hun gemeenschap, richten, maar tot de andere. Dat is precies het legitimiteitsprincipe, want we hebben het al veel over legitimiteit gehad. Indien er een ding legitiem is, dan moet het wel de federale kieskring zijn ...

Indien men zijn voorstel vergeet, blijft hij een verdediger van de federale kieskring. Het debat tussen Pavia en wat hij voorstelt heeft veel weg van een familieruzie. Het is een debat over de modaliteiten van een vorm van federale kieskring is ook zoïets. Hij heeft dezelfde doelstellingen, omdat hij gelooft dat beide types van voorstellen een legitimiteitsprincipe nastreven, ze strekken namelijk om de kiezers de kans te geven een oordeel te vellen over alle partijen.

Het is juist dat alle partijen zich min of meer tot een doelgroep richten. Daar gaat het niet zozeer om. Het is vooral de spiegel die telt. Alle kiezers moeten de

faut que tous les électeurs aient la possibilité de sanctionner positivement ou négativement l'ensemble des partis qui ont quelque chose d'influent à dire. Pour lui, en tant que francophone, ça lui paraît problématique de ne pas avoir la possibilité de voter pour ou contre le principal parti du pays. Et il suppose que beaucoup de néerlandophones auront un jugement similaire sur le principal parti francophone. Donc, c'est ça le principe de légitimité.

Comment est-il possible d'arriver aux 3-1? Imaginons donc une liste socialiste bilingue. Imaginons que M. Di Rupo ait le plus de voix de préférence. Le premier siège attribué à cette liste bilingue, qui en aurait obtenu quatre au total, irait à M. Di Rupo. Alors, il ne sait pas s'il y a un effet dévolutif ou pas. Il pense que dans la proposition de Pavía, il n'y a pas d'effet dévolutif. De toute façon, ça ne change rien. Le deuxième siège irait, en voix de préférences, avec ou sans effet dévolutif, à Johan Vande Lanotte. Le troisième siège, mais pourquoi pas Mme Gennez. Et puis, arrive le quatrième siège.

Ce quatrième siège est le quinzième, justement, le dernier. Et à ce moment-là, tous les francophones ont déjà été élus. Alors, dans son hypothèse, en principe, ça devrait être Mme Onkelinx, qui par voix de préférence aurait dû avoir le quatrième siège, mais elle ne peut pas, parce que le quota francophone est pris. Donc il faut aller chercher un troisième candidat.

Ce type de schéma est loin d'être impossible. S'il n'y a pas d'effet dévolutif, le fait que la Flandre ait plus d'électeurs pourrait compenser le fait que le sp.a ait peut-être moins de candidats que le PS, surtout si jamais il y a une cohérence, un vote groupé, une consigne de vote plus claire du côté flamand peut-être que du côté francophone.

S'il y a un effet dévolutif, le problème peut se poser, parce que justement, il aurait fallu avoir une négociation. M. Di Rupo est en tête de liste, il faudrait que de toute façon ce soit une femme en deuxième, en plus sp.a, et enfin puisqu'on a eu le premier qui est un francophone, les deuxième et troisième devraient être socialistes flamands. Donc on pourrait avoir ce type de logique. Ce serait donc assez facile mais ça n'arrivera pas à tous les coups. C'est cependant de l'ordre du possible.

\*  
\* \*

mogelijkheid krijgen alle partijen die iets invloedrijks te zeggen hebben, positief of negatief te beoordelen. Het lijkt hem als Franstalige problematisch dat hij niet de mogelijkheid heeft voor of tegen de belangrijkste partij van het land te stemmen. En hij veronderstelt dat veel Nederlandstaligen een vergelijkbaar oordeel zullen hebben over de belangrijkste Franstalige partij. Dat is dus het legitimiteitsprincipe.

Hoe is het mogelijk tot de 3-1 te komen? Laten we aannemen dat er een tweetalige socialistische lijst is. Laten we aannemen dat de heer Elio Di Rupo de meeste voorkeurstemmen heeft. De eerste zetel die aan die tweetalige lijst, die er in totaal vier heeft gehaald, wordt toegekend, zou naar de heer Elio Di Rupo gaan. Hij weet niet of er dan devolutieve werking is of niet. Hij denkt dat er in het Pavia-voorstel geen devolutieve werking is. Dat verandert eigenlijk niets aan de zaak. De tweede zetel gaat, met de voorkeurstemmen, met of zonder devolutieve werking, naar de heer Johan Vande Lanotte. De derde zetel gaat, waarom niet, naar mevrouw Gennez. En dan komt de vierde zetel.

Die vierde zetel is de vijftiende, precies de laatste. En op dat moment zijn alle Franstaligen al verkozen. In zijn hypothese moest in principe mevrouw Laurette Onkelinx op grond van de voorkeurstemmen de vierde zetel hebben, maar ze kan die niet hebben omdat het Franstalige quorum bereikt is. Men moet dus op zoek naar een derde kandidaat.

Een dergelijk schema is verre van onmogelijk. Indien er geen devolutieve werking is, kan het feit dat Vlaanderen meer kiezers heeft misschien een compensatie zijn voor het feit dat de sp.a misschien minder kandidaten heeft dan de PS, vooral wanneer er aan Vlaamse kant coherentie, een gezamenlijke stemming, een duidelijker stemadvies dan aan Franstalige kant mocht zijn.

Indien er een devolutieve werking is, dan kan het probleem opduiken, omdat men dan onderhandeld moet hebben. Met de heer Elio Di Rupo bovenaan de lijst, moet er op de tweede plaats in elk geval een vrouw komen, die bovendien van de sp.a is, en tot slot, omdat de eerste een Franstalige is, moeten de tweede en de derde Vlaamse socialisten zijn. Dat soort logica wordt dan mogelijk. Het zou dus vrij gemakkelijk zijn, maar het zal niet altijd gebeuren. Het behoort evenwel tot de mogelijkheden.

\*  
\* \*

Le professeur Sinardet répond affirmativement à la question si des circonscriptions électorales couvrant l'ensemble du territoire existent également dans d'autres pays, mais ajoute qu'il ne s'agit généralement pas de pays fédéraux. Ainsi, les Pays-Bas connaissent également un arrondissement électoral national dans lequel certains membres sont élus. Il est logique de se demander pourquoi il faut absolument que la Belgique dispose d'une telle circonscription électorale nationale alors qu'il n'en existe pas dans d'autres pays fédéraux. Pourquoi est-elle indispensable pour garantir à la Belgique un système démocratique et efficace?

Cette question est liée à celle de l'absence de partis fédéraux. Il n'y a peut-être pas d'autres pays fédéraux disposant d'une circonscription électorale nationale ou fédérale, mais il n'y a pas non plus d'autres pays fédéraux sans partis fédéraux. C'est grâce à ces partis que ces pays n'ont pas le problème de légitimité démocratique que nous connaissons chez nous. Il cite à nouveau l'exemple de l'Allemagne. Dans ce pays, même les habitants de la Bavière ont la possibilité de voter clairement pour une liste qui soutient un candidat chancelier national, comme ce fut le cas de Mme Merkel lors des dernières élections.

Un autre argument invoqué à plusieurs reprises est celui qui consiste à dire qu'il est d'ores et déjà possible de se présenter dans l'ensemble du pays, mais que les partis ont délibérément choisi de ne pas retenir cette option. C'est vrai, mais le problème que nous connaissons aujourd'hui tient justement au fait que les partis sont effectivement libres de gouverner l'ensemble du pays, de participer à un gouvernement fédéral et de fournir des ministres fédéraux, alors que les électeurs n'ont pas la possibilité de voter pour tous ces responsables et partis. Dans ce système, les partis ont toute liberté. Ils peuvent gouverner l'ensemble du pays, mais n'avoir de comptes à rendre qu'à une partie de la population de ce pays. Les électeurs n'ont malheureusement pas la possibilité de se prononcer par leur vote sur tous les partis qui les gouvernent.

Ainsi, l'intervenant n'aura pas la possibilité, le 25 mai prochain, de voter pour le parti dont est issu le premier ministre qui a gouverné le pays pendant la dernière législature. Jusqu'il y a quelques années, les électeurs des arrondissements électoraux wallons vécurent la même frustration pendant plusieurs décennies. Il s'agit quand même d'un véritable déficit démocratique inhérent à notre système électoral. Il est d'ailleurs comparable au déficit démocratique induit par le système électoral européen.

Professor Sinardet antwoordt bevestigend op de vraag of er ook andere landen zijn met kieskringen die het hele grondgebied omvatten maar voegt eraan toe dat dit meestal geen federale landen zijn. Bijvoorbeeld Nederland is een land waar ook in een nationale kieskring leden worden verkozen. Men kan zich afvragen waarom dat per se in België wel moet, als dat in andere federale landen niet het geval is. Waarom is een federale kieskring voor België wel noodzakelijk om een democratisch en efficiënt systeem te hebben?

Die vraag houdt verband met het gebrek aan federale partijen. Er zijn misschien geen andere federale landen met een nationale of federale kieskring maar er zijn ook geen andere federale landen zonder federale partijen. Het is dankzij die partijen dat men daar niet het democratisch legitimiteitsprobleem heeft dat wij hier wel hebben. De spreker verwijst opnieuw naar het voorbeeld van Duitsland. Daar is het zelfs voor de mensen in Beieren mogelijk om duidelijk voor een lijst te stemmen die een nationale kandidaat-kanselier steunt, in de recentste verkiezingen mevrouw Merkel.

Een ander punt dat verschillende keren naar voren werd gebracht is de stelling dat men nu al in het hele land kan opkomen. Het is een keuze van de partijen om dat niet te doen. Dat is waar, het probleem vandaag is echter net dat de partijen inderdaad de vrijheid hebben om het hele land te besturen, om in een federale bestuursmeerderheid te zitten en om federale ministers te leveren, terwijl de kiezers niet de vrijheid hebben om al die bestuurders en partijen te beoordelen. Partijen hebben in dit systeem heel veel vrijheid. Zij kunnen een land besturen en toch maar aan een deel van dat land verantwoording afl eggen. De kiezers hebben helaas niet de vrijheid om alle partijen die hen besturen electoraal te beoordelen.

Het zal op 25 mei bijvoorbeeld voor hem niet mogelijk zijn om zich uit te spreken over de partij die de voorbije jaren de eerste minister heeft geleverd. Voor kiezers in Waalse kieskringen was het tot voor enkele jaren geleden gedurende enkele decennia niet mogelijk om zich daarover uit te spreken. Dat is toch echt wel een democratisch deficit in ons systeem. Het is trouwens vergelijkbaar met het Europese deficit.

C'est là aussi que réside la différence par rapport à la question de la création d'une circonscription électorale flamande et d'une circonscription électorale wallonne, car pour les élections du parlement flamand et wallon, des partis flamands se présentent bel et bien sur l'ensemble du territoire. Le professeur Sinardet n'est absolument pas opposé à l'idée de créer également une circonscription électorale flamande ou wallonne. Il sait que le parti Ecolo recommande une telle circonscription wallonne pour combattre une certaine tendance au sous-régionalisme. Cette tendance existe d'ailleurs également au sein du Parlement flamand. Il s'agit peut-être aussi d'une piste intéressante. Mais comme des partis flamands et wallons existent, la situation actuelle n'aboutit pas au même type de défi démocratique qu'à l'échelle fédérale.

À sa connaissance, aucune recherche n'a encore été menée sur la propension éventuelle des électeurs à voter pour des candidats issus de l'autre communauté linguistique. Le professeur de Briey, entre autres, a affirmé tout à l'heure lors de son premier exposé qu'il ne s'attendait pas à ce que de nombreux électeurs votent pour des candidats résidant de l'autre côté de la frontière linguistique.

C'est peut-être aujourd'hui le cas, mais il souhaite nuancer d'emblée cette affirmation parce que d'après plusieurs sondages d'opinion, l'actuel premier ministre Di Rupo est dans le top 5 des personnalités politiques les plus populaires en Flandre et chez les électeurs de Groen, il est également plus populaire que la plupart des ténors de leur parti. C'est sans doute en partie la conséquence du fait que sa qualité de premier ministre lui confère justement ce profil national. En instaurant une circonscription fédérale, l'on incitera aussi les autres ministres et autres ténors de la politique qui gouvernent ou veulent gouverner l'ensemble du pays à rendre des comptes aux électeurs de l'ensemble du pays, en répondant par exemple aux sollicitations des médias de l'autre communauté, leur demandant d'expliquer leurs politiques puisqu'elles touchent également les électeurs de l'autre communauté. Il n'est alors pas improbable que cela leur procurerait également une popularité nationale.

L'intervenant est en contact régulier avec des journalistes des deux côtés de la frontière linguistique, dont certains organisent le dimanche midi des débats politiques sur des thèmes nationaux. Ceux-ci se déplurent souvent que lorsqu'ils souhaitent organiser un débat dans un domaine relevant de la compétence d'un ministre de l'autre communauté linguistique, par exemple en matière de Justice, ce ministre décline leur invitation. C'est une situation qui existe, qui est

Dat is ook het verschil met de vraag over het invoeren van een Vlaamse en Waalse kieskring, want voor de verkiezingen van het Vlaamse en Waalse parlement is het wel zo dat Vlaamse en Waalse partijen over het hele grondgebied opkomen. Professor Sinardet is zeker niet tegen het idee om ook een Vlaamse of Waalse kieskring op te richten. Hij weet dat Ecolo van zo'n Waalse kieskring voorstander van is, om een zekere tendens naar sous-régionalisme te bestrijden. Die tendens bestaat trouwens ook in het Vlaams Parlement. Dat is misschien ook een interessante piste. Maar aangezien er Vlaamse en Waalse partijen bestaan, leidt de huidige situatie niet tot hetzelfde soort democratisch défi als op federaal vlak.

Voor zover hij weet bestaat er geen onderzoek over de mate waarin kiezers geneigd zouden zijn om voor kandidaten uit de andere taalgemeenschap te stemmen. Onder meer professor de Briey stelde daarstraks in zijn eerste uiteenzetting dat hij niet verwacht dat er veel kiezers over de taalgrens zouden stemmen.

Dat is misschien vandaag wel het geval, al wil hij dat meteen nuanceren, want hij stelt vast dat uit opiniepeilingen blijkt dat de huidige eerste minister Di Rupo in Vlaanderen toch tot een van de vijf populairste politici behoort. Hij is trouwens de populairste socialist in Vlaanderen en ook bij de kiezers van Groen is hij populairder dan de meeste groene boegbeelden. Dat is ongetwijfeld deels het gevolg van het feit dat hij als eerste minister van het land wel een nationale profiel heeft. Door een federale kieskring in te voeren wordt eenzelfde incentive gegeven aan de ministers en andere politieke boegbeelden die het hele land besturen of willen besturen, om verantwoording af te leggen aan de kiezers in heel het land, om bijvoorbeeld ook in te gaan op uitnodigingen van de media in de andere gemeenschap, om hun beleid, dat immers ook effect heeft op de kiezers in die gemeenschap, toe te lichten. Het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat dit ook hen een nationale populariteit zou opleveren.

Hij heeft regelmatig contact met journalisten aan beide kanten van de taalgrens, onder meer met mensen die op zondagmiddag politieke debatten organiseren over nationale thema's. Een regelmatige klacht is dat ze, bijvoorbeeld, een debat willen organiseren over Justitie maar dat de minister van Justitie, die tot de andere taalgroep behoort, niet wil komen. Die frustratie bestaat en leidt ertoe dat de kijker van dat debat geen duidelijke visie heeft op alle relevante standpunten en

source de frustrations et qui a pour conséquence que les téléspectateurs de tels débats n'ont pas une vision claire de tous les points de vue pertinents en la matière et n'entendent pas certains ministres expliquer pourquoi ils prennent telle ou telle décision.

Si les différences entre les responsables politiques flamands et francophones sont effectivement aussi grandes que certains partis l'affirment, ceux-ci ont eux-mêmes intérêt à ce que ces différences soient plus clairement mises en exergue dans le cadre de débats télévisés fédéraux.

En ce qui concerne le nombre de sièges, l'intervenant souligne que dans les cercles académiques aussi, il faut de temps à autre trouver un compromis ou un consensus. Bien qu'il soutienne incontestablement la proposition du groupe Pavia, il est personnellement partisan d'un plus grand nombre de sièges. Il était également favorable à l'idée d'instaurer une circonscription électorale fédérale et de supprimer conjointement la catégorie des sénateurs élus directement. On aurait ainsi pu parvenir au même résultat en ce qui concerne le nombre de parlementaires.

D'une part, l'intervenant partage les préoccupations de certains orateurs en ce qui concerne l'ajout de parlementaires supplémentaires, maintenant que la catégorie des sénateurs élus directement a été supprimée. D'autre part, il reste favorable à la désignation de plus de quinze parlementaires fédéraux au sein d'une circonscription électorale fédérale. Un équilibre doit être trouvé entre ces deux aspects. Pourquoi ne serait-il pas possible de supprimer purement et simplement le Sénat?

Il restera encore dix sénateurs cooptés. On ne voit pas quel en est l'intérêt. Si l'on supprimait la double casquette de sénateur et de parlementaire des entités fédérées, qui existera désormais, cela permettrait peut-être d'avoir un peu plus de parlementaires élus directement. Un certain nombre de mandats ont quand même été supprimés, ainsi qu'une partie des frais du Sénat, qui restent malgré tout relativement élevés. Sur ce plan, l'intervenant partage l'avis du groupe N-VA. On aurait pu trouver une solution un peu plus efficace, à moindre coût.

On entend souvent dire que le système de la circonscription électorale fédérale renforcerait la personnalisation, en mettant en concurrence de grands ténors politiques. L'intervenant ne pense pas que ce système induirait une différence fondamentale. Le phénomène de la personnalisation est de toute façon déjà observable aujourd'hui, pas seulement en Belgique. Cela s'explique en partie par la dynamique mise en place notamment par les médias.

ook niet hoort waarom bepaalde ministers, bepaalde beslissingen nemen.

Als de verschillen tussen de Vlaamse en Franstalige politici trouwens effectief zo groot zijn als sommige partijen beweren, dan hebben ook zij er baat bij dat die verschillen via federale debatten op televisie klaarder en duidelijker op de voorgrond komen.

Wat het aantal zetels betreft, wijst spreker er op dat ook binnen academische groepen er nu en dan een compromis moten worden gesloten of een consensus moet worden gevormd. Hoewel hij zeker het voorstel van de Pavia-groep steunt, is hij zelf voorstander van een groter aantal zetels. Hij was ook voorstander van het idee om een federale kieskring in te voeren samen met de afschaffing van de rechtstreeks verkozen senatoren. Dan had men een gelijkspel kunnen hebben, wat het aantal Parlementsleden betreft.

Eenzijds deelt hij de bezorgdheid van sommige sprekers over het toevoegen van extra Parlementsleden nu de rechtstreeks verkozen senatoren zijn afgeschaft. Anderzijds blijft hij voorstander van meer dan vijftien federale Parlementsleden in een federale kieskring. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen die twee aspecten. Waarom zou het niet mogelijk zijn om de Senaat volledig af te schaffen?

De Senaat telt nog tien gecoöpteerde senatoren. Het is niet duidelijk wat het nut daarvan is. Indien de dubbele pet tussen de parlementsleden van de deelgebieden en de senatoren, wordt afgeschaft wordt het misschien weer mogelijk iets meer rechtstreeks verkozen Parlementsleden te hebben. Een aantal mandaten is dan toch afgeschaft, net als de kosten van de Senaat, die toch redelijk hoog blijven. Op dat vlak deelt hij de mening van de N-VA-fractie. Men had dit iets efficiënter kunnen oplossen, met minder kosten.

Vaak is de opmerking gemaakt dat het systeem van de federale kieskring de personalisering zou versterken omdat men dan grote boegbeelden krijgt. Hij denkt niet dat het een fundamenteel verschil zal maken. Personalisering is er sowieso vandaag. Het komt niet alleen in België voor. Dat heeft deels te maken met de dynamiek van de media en dergelijke.

L'intervenant constate qu'aux prochaines élections, on n'aura plus de sénateurs représentant toute une communauté linguistique. Nombreux sont pourtant les médias qui réduisent, depuis déjà presque deux ans, les élections à un match entre Bart De Wever et Kris Peeters, qui ne sont pourtant candidats que dans une seule circonscription électorale.

C'est une dynamique qui est de toute façon à l'œuvre. Un certain nombre de commentateurs ne manqueront pas de mettre en avant le nombre de suffrages recueillis, d'une part, par Kris Peeters et, d'autre part, par Bart De Wever. Même si ces derniers ne se présentent pas à la même assemblée, cette dynamique se produira et aura des incidences sur la formation d'une coalition et sur la légitimité de certains à revendiquer ou non un poste déterminé.

Cette dynamique est tellement forte que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale n'aurait aucune incidence à cet égard. Il se peut que cela renforce légèrement le phénomène, mais sans l'influencer de manière fondamentale. Même les élections communales anversoises ont constitué en quelque sorte une lutte présidentielle entre deux candidats. Voilà pourquoi la personnalisation ne constitue pas, pour l'intervenant, une objection fondamentale.

Il souhaite enfin réagir à l'intervention du professeur Maddens concernant son propre exposé où il était question de Lijphart et Horowitz. Lijphart est favorable à des institutions qui reflètent la réalité sociale, dit Maddens, tandis que Horowitz voudrait changer cette réalité. Encore faut-il savoir ce qu'est la réalité sociale. La seule réalité est-elle qu'il existe deux peuples, comme un intervenant l'a formulé? Et qu'on ne peut être représenté que par des gens de son propre groupe linguistique? Bien qu'il s'agisse là d'un point de vue légitime, il y a d'autres manières d'envisager les choses.

Quelle est la réalité sociale? Il est vrai que celle-ci est influencée en partie par les institutions. Si l'on affirme qu'Horowitz entend changer une réalité sociale donnée, on peut, selon l'intervenant, tout aussi bien dire la même chose de Lijphart, dont les institutions créent aussi certaines dynamiques. Les institutions ne sont jamais neutres mais on peut bel et bien choisir de les organiser de telle façon qu'elles soient démocratiquement légitimes et qu'elles ne stimulent pas inutilement des conflits et des blocages.

\*  
\* \*

De spreker stelt vast dat men bij deze verkiezingen geen senatoren meer zal hebben die voor een hele taalgemeenschap opkomen. Toch herleiden vele media de verkiezingen nu al bijna twee jaar tot een match tussen Bart De Wever en Kris Peeters, die nochtans maar in één kieskring opkomen.

Die dynamiek is er blijkbaar sowieso. De vraag hoeveel stemmen de heer Peeters heeft gehaald en hoeveel stemmen de heer De Wever, zal zeker door een aantal commentatoren naar voren geschoven worden. Ook al kandideren zij niet voor dezelfde assemblee, die dynamiek zal er zijn en ze zal gevolgen hebben voor de coalitievorming en voor de legitimiteit van sommigen om een bepaalde post al dan niet te claimen.

Die dynamiek is zo sterk dat een federale kieskring er geen invloed op heeft. Hij zal die misschien een klein beetje versterken maar niet fundamenteel beïnvloeden. Ook de Antwerpse gemeenteraadsverkiezingen vormen eigenlijk een soort presidentiële strijd tussen twee kandidaten. Daarom meent hij niet dat de personalisering een fundamenteel bezwaar vormt.

Tot slot reageert hij op professor Maddens, die inging op zijn uiteenzetting over Lijphart versus Horowitz. Lijphart is meer voor instellingen die de maatschappelijke realiteit weerspiegelen, stelde collega Maddens, terwijl Horowitz die realiteit zou willen wijzigen. De vraag is dan wat die maatschappelijke realiteit is. Is de enige maatschappelijke realiteit inderdaad dat er twee volkeren bestaan, zoals door een spreker gezegd? En dat men enkel vertegenwoordigd kan of mag worden door mensen uit de eigen taalgroep? Hoewel dit een legitiem standpunt is zijn er ook andere manieren om ernaar te kijken.

Wat is de maatschappelijke realiteit? Deels wordt die inderdaad beïnvloed door de instellingen. Als men zegt dat Horowitz een bepaalde maatschappelijke realiteit wil oöleggen, kan men dat net zo goed van Lijphart zeggen, want zijn instellingen creëren ook bepaalde dynamieken. Instellingen zijn namelijk nooit neutraal maar men kan er wel voor kiezen ze in te richten op een wijze die democratisch legitiem is en die conflicten en blokkeringen niet onnodig stimuleert.

\*  
\* \*

Le professeur Petra Meier souhaite juste encore apporter quelques précisions afin de situer la proposition du groupe Pavia dans une juste perspective. Cette proposition concernant la circonscription électorale fédérale s'inscrit très explicitement dans la logique du système fédéral existant. La question des quotas pour les francophones et les néerlandophones, par exemple, s'inscrit dans le droit fil du principe de l'existence de plusieurs groupes linguistiques.

Dans une fédération multiethnique ou multinationale, il est, qu'on le veuille ou non, indispensable de reconnaître la diversité existante et de lui donner un espace d'expression. Tous les systèmes fédéraux présentant la même spécificité doivent fonctionner de cette manière. La proposition du groupe Pavia souscrit à ce principe.

On peut faire un procès d'intention mais son fondement reste que la Belgique est une fédération qui fonctionne d'une manière déterminée et dont on pourrait améliorer en partie le fonctionnement pour conférer peut-être une plus grande légitimité aux électeurs, de telle manière que les politiques adoptent, par le même biais, un comportement quelque peu différent.

Faut-il y ajouter toute une série d'autres mesures? Ce faisant, renforcera-t-on le niveau fédéral? Favorisera-t-on ainsi un glissement du pouvoir, actuellement concentré dans les mains du pouvoir exécutif, vers le pouvoir législatif? Voilà autant de questions qui n'ont toujours pas été soulevées. L'intervenante ne pense pas que cela changera fondamentalement la donne.

Tant que nous serons une fédération et que cette fédération existera, autant la faire fonctionner efficacement ensemble et faire en sorte que les institutions fonctionnent, elles aussi. Peu importe que cela se fasse par le biais d'une circonscription électorale fédérale ou d'une autre manière. La circonscription électorale fédérale est la proposition qui est actuellement sur la table, parallèlement à celle du collègue de Briey. D'autres propositions peuvent être formulées.

Il importe toutefois de garder à l'esprit l'objectif de cette proposition et de voir, à ce niveau, si l'on est pour ou contre, pour n'envisager qu'ensuite les modalités techniques. Il faut bien dissocier ces deux niveaux de débat.

Professor Petra Meier wenst enkel nog een kleine toelichting geven om het Pavia-voorstel naar zijn juiste waarde te schatten. Het Pavia-voorstel over de federale kieskring schrijft zich heel expliciet in in de logica van het bestaande federale systeem. De vraag naar quota voor Franstaligen en Nederlandstaligen is bijvoorbeeld een verlengstuk van het bestaan van het principe dat taalgroepen bestaan.

In een multi-etnische of multinationale federatie, hoe men het ook draait of keert, is het noodzakelijk om de bestaande diversiteit te erkennen en om daaraan ruimte te geven. Alle federale systemen met dezelfde achtergrond moeten op die manier functioneren. Het Pavia-voorstel onderschrijft dit.

Men kan daarvan het intentieproces maken maar de basis van dat voorstel blijft dat België een federatie waarvan de werking zou kunnen verbeterd worden om op die manier meer legitimiteit te geven aan de kiezers, zodat politici, via dezelfde weg, zich op een iets andere manier gedragen.

Moeten daar een heleboel andere maatregelen bij komen? Zal dat het federale niveau versterken? Krijgen wij dan een verschuiving van de macht die zich nu concentreert bij de executieve naar de wetgevende macht? Die vragen zijn nog niet opgeroepen. Zij denkt niet dat dat fundamenteel veel zal uitmaken.

Zolang wij een federatie zijn en zolang de federatie bestaat, kunnen wij dat beter op een redelijk efficiënte manier samen doen en ervoor zorgen dat de instellingen werken. Dat dit gebeurt via een federale kieskring of op een andere manier maakt niet uit. De federale kieskring is, naast het voorstel van collega de Briey, het voorstel dat nu op tafel ligt. Andere voorstellen kunnen uiteraard geformuleerd worden.

Het is wel belangrijk voor ogen te houden wat de bedoeling van dat voorstel is, en op dat niveau na te denken of men er voor of tegen is, en pas daarna te kijken naar de technische modaliteiten. Men moet die twee debaterniveaus van elkaar scheiden.

**C) Repliques et dernières réponses**

*M. Ben Weyts (N-VA — Ch.)* souhaiterait que M. Van Parijs lui dise si l'imposition de quotas est intrinsèquement liée à la proposition du groupe Pavia. Les quotas sont-ils une condition sine qua non pour la circonscription électorale fédérale?

Le professeur Van Parijs répond que la proposition du groupe Pavia prévoit effectivement des quotas. Ceux-ci sont une composante de la proposition, au même titre que la double candidature ou la double voix.

**C) Replieken en laatste antwoorden**

*De heer Ben Weyts (N-VA — K)* wenst van de heer Van Parijs te vernemen of de quota inherent verbonden zijn aan het voorstel van de Paviagroep? Staat of valt de federale kieskring met de quota?

Professor Van Parijs antwoordt dat het Paviavorstel inderdaad quota impliceert. De quota zijn een onderdeel van het Paviavorstel, net als de dubbele kandidatuur en de dubbele stem.

## B. Réunion du 24 mars 2014

Au cours de sa réunion du 24 mars 2014, la commission a eu un échange de vues avec:

- M. Christian Behrendt, professeur à l'Université de Liège;
- M. Luc Detroux, assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis;
- M. Stefan Sottiaux, professeur à la "Katholieke Universiteit Leuven";
- M. Jan Velaers, professeur à l'"Universiteit Antwerpen".

### 1. Exposé de M. Luc Detroux

M. Luc Detroux débute son exposé par une précaution oratoire. Il présume que la commission l'a invité en raison de l'article qu'il a publié dans la *Revue belge de droit constitutionnel* de 2011 sur la circonscription fédérale<sup>1</sup>. Il s'exprime en sa qualité d'assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis et en tant que membre du Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel de cette même université. Ses propos n'engagent, bien entendu, que lui. Il est également conseiller d'État. Il va de soi que ce n'est pas en cette qualité qu'il s'exprime et que ses propos n'engagent en rien cette institution.

En ce qui concerne les arguments en faveur ou à l'encontre d'une circonscription électorale unique dans un État fédéral régi par un système de représentation proportionnelle, il présume que la commission a pu largement en débattre avec les politologues et philosophes la semaine dernière. Il ne s'étendra donc pas sur le sujet. Il a lui-même exprimé quelques considérations dans l'article qu'il vient d'évoquer, considérations qui, à son sens, relativisent les arguments "pour et contre" des uns et des autres. Il renvoie donc les membres à cet article.

M. Detroux met en évidence les conditions requises à ses yeux pour qu'une circonscription fédérale puisse s'inscrire harmonieusement dans notre système institutionnel.

Il identifie à cet égard quelques modalités essentielles: le nombre de députés à élire dans une circonscription fédérale, la question de la double candidature — faut-il permettre aux candidats de se présenter à la fois dans une circonscription fédérale et dans une circonscription territoriale? —, la représentation garantie des groupes linguistiques, l'apparement et la question des votes préférentiels multiples.

<sup>1</sup> L. Detroux, "La circonscription fédérale: du mythe à la réalité ... ou à l'histoire", *RBDC*, 2011/4, p. 307 et s.

## B. Vergadering van 24 maart 2014

Tijdens haar vergadering van 24 maart 2014 heeft de commissie een gedachtewisseling gehouden met:

- de heer Christian Behrendt, hoogleraar aan de *Université de Liège*;
- de heer Luc Detroux, assistent aan de *Facultés universitaires Saint-Louis*;
- de heer Stefan Sottiaux, hoogleraar aan de KU Leuven;
- de heer Jan Velaers, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen.

### 1. Uiteenzetting van de heer Luc Detroux

Alvorens zijn betoog aan te vatten, wil de heer Luc Detroux zijn aanwezigheid kaderen. Hij vermoedt dat de commissie hem heeft uitgenodigd wegens het artikel over de federale kieskring dat hij in het *Revue belge de droit constitutionnel* van 2011 heeft gepubliceerd<sup>1</sup>. Hij neemt hier het woord als assistent aan de *Facultés universitaires Saint-Louis* en als lid van het Centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel van diezelfde universiteit. Uiteraard binden zijn woorden alleen hem. Hij is bovendien staatsraad bij de Raad van State. Het spreekt vanzelf dat hij niet in die hoedanigheid spreekt en dat zijn woorden die instelling hoegenaamd niet binden.

Aangaande de argumenten *pro* of *contra* een gemeenschappelijke federale kieskring in een Federale Staat waar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging geldt, vermoedt hij dat de commissie daarover vorige week uitvoerig in debat is kunnen treden met politicologen en filosofen. Daarover zal hij dus niet uitweiden. Hij heeft zelf enkele beschouwingen geuit in het voornoemde artikel, die volgens hem de argumenten voor en tegen relativeren. Hij verwijst de leden dan ook naar dat artikel.

De heer Detroux vestigt de aandacht op de voorwaarden die volgens hem noodzakelijk zijn opdat een federale kieskring harmonieus zou kunnen worden ingebed in het Belgische institutioneel stelsel.

Hij identificeert in dat verband enkele essentiële aspecten: het aantal volksvertegenwoordigers dat in een federale kieskring kan worden verkozen, het vraagstuk van de dubbele kandidatuur (kan een kandidaat opkomen in zowel een federale kieskring als een territoriale omschrijving?), de waarborgde vertegenwoordiging van de taalgroepen, de apparetering en de meervoudige voorkeurstem.

<sup>1</sup> L. Detroux, "La circonscription fédérale: du mythe à la réalité ... ou à l'histoire", *RBDC*, 2011/4, p. 307 en v.

Préalablement, il évoque brièvement la question des articles constitutionnels à réviser pour instituer une circonscription fédérale. Il faut évidemment réviser l'article 63, § 2, de la Constitution, qui prévoit que chaque circonscription électorale compte autant de sièges que sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du royaume par 150. Il faudra, en effet, soustraire à ce nombre fixé au paragraphe 1<sup>er</sup> de ce même article, le nombre de députés à élire dans une circonscription fédérale. Ce paragraphe 1<sup>er</sup> devra bien entendu aussi être révisé si on augmente le nombre de députés à élire, ce qui pourrait s'avérer nécessaire.

L'article 61, alinéa 2, qui prévoit que chaque électeur n'a droit qu'à un vote, ne doit pas être révisé. Pour des raisons sur lesquelles il ne peut s'étendre plus longuement vu le temps imparti, cette disposition a seulement pour effet d'interdire que les électeurs n'aient pas tous le même droit de vote. Cette disposition n'exclut pas le panachage; elle n'exclut pas non plus à son avis que le droit de vote de chaque électeur soit divisé en un vote exprimé dans une circonscription territoriale et un vote exprimé dans une circonscription fédérale. C'est de toute façon le même droit de vote; on peut le diviser en deux scrutins. Selon lui, on peut réviser l'article 61, mais ce n'est pas nécessaire.

La question de la révision ou non de l'article 62: il s'agit de l'article qui dispose que les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. La question de la révision de l'article 62 est liée à celle de savoir si l'on prévoit ou non une représentation garantie des groupes linguistiques, et dans l'affirmative, selon quelles modalités.

La Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 35/2003, a en effet jugé que la représentation fixe des francophones et des néerlandophones au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale était admissible car la règle constitutionnelle selon laquelle les élections se font par le système de représentation proportionnelle valait pour la Chambre des représentants mais ne s'imposait pas à l'élection des parlements des communautés et des régions. *A contrario*, on pourrait dire que le système de représentation garantie va à l'encontre de systèmes de représentation proportionnelle.

Le nombre de députés à élire dans une circonscription fédérale est la première question à se poser. Elle doit même, selon l'orateur, être abordée concomitamment à celle de la constitution ou non d'une circonscription

Eerst gaat hij kort in op het vraagstuk van de Grondwetsartikelen die moeten worden herzien om een federale kieskring te kunnen instellen. Men kan niet heen om de herziening van artikel 63, § 2, van de Grondwet, dat bepaalt dat elke kieskring zoveel keren een zetel telt als de federale deler, verkregen door het bevolkingscijfer van het Rijk te delen door honderdvijftig, in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is. Van het in paragraaf 1 van datzelfde artikel bepaalde aantal zal immers het aantal in een federale kieskring te verkiezen volksvertegenwoordigers moeten worden afgetrokken. Die paragraaf 1 zal uiteraard ook moeten worden herzien als het aantal verkiesbare volksvertegenwoordigers wordt verhoogd, wat noodzakelijk zou kunnen zijn.

Artikel 61, tweede lid, van de Grondwet, dat bepaalt dat elke kiezer slechts recht heeft op één stem, moet niet worden herzien. Om redenen waarover hij gelet op de toebedeelde spreektijd niet kan uitweiden, brengt die bepaling alleen mee dat het stemrecht voor alle kiezers hetzelfde moet zijn. Die bepaling sluit "bont stemmen" (panacheren) niet uit; volgens hem sluit zij evenmin uit dat het stemrecht van elke kiezer wordt opgesplitst in een stem binnen een territoriale omschrijving en een stem binnen een federale kieskring. Het stemrecht kan dus worden gesplitst in twee stemmingen, maar het gaat nog steeds om een en hetzelfde stemrecht. Volgens hem kan artikel 61 worden herzien, maar moet dan niet.

Een ander al dan niet te herzien artikel is artikel 62, dat bepaalt dat de verkiezingen verlopen volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld. Of dat artikel moet worden herzien, hangt af van de vraag of men al dan niet voorziet in een gewaarborgde vertegenwoordiging van de taalgroepen, en zo ja, volgens welke nadere voorwaarden.

In zijn arrest nr. 35/2003 heeft het Grondwettelijk Hof immers geoordeeld dat de vaste vertegenwoordiging van Franstaligen en Nederlandstaligen in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geoorloofd was, aangezien de constitutionele regel dat de verkiezingen plaatsvinden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, van toepassing was voor de Kamer van volksvertegenwoordigers maar niet verplicht was bij de verkiezing van de gemeenschappen en de gewestparlementen. Men zou anderzijds kunnen stellen dat het stelsel van de gewaarborgde vertegenwoordiging indruist tegen het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

Het eerste wat men zich moet afvragen, is hoeveel volksvertegenwoordigers in een federale kieskring moeten kunnen worden verkozen. Die vraag moet volgens de spreker zelfs samen worden beantwoord met die

fédérale, car une telle circonscription est difficilement concevable sans une augmentation du nombre de membres de la Chambre des représentants.

M. Detroux s'en explique: le groupe Pavia, qui est à l'origine de cette circonscription fédérale, avait proposé un nombre de quinze députés à élire dans une circonscription fédérale, sans augmentation du nombre global de députés. Dans son article paru dans la Revue belge de droit constitutionnel en 2011, il mettait en évidence que ce nombre était peu élevé si l'on souhaitait que la circonscription fédérale relance une réelle dynamique fédérale. Il est en effet insuffisant si l'on veut que la lutte électorale pour cette circonscription constitue un enjeu important de l'élection fédérale. Il existe peu de chances que les ténors des partis se portent candidats pour cette circonscription car les chances d'obtenir un ou deux sièges supplémentaires sont faibles sur le nombre de 150. Les membres vont objecter qu'il suffit de permettre aux candidats de se présenter à la fois dans la circonscription fédérale et dans la circonscription territoriale. Mais la double candidature, à son sens, suscite des objections.

Si on n'augmente pas le nombre global de 150 députés, le nombre de députés à élire dans la circonscription fédérale ne pourra être que très limité. Le groupe Pavia proposait que ce soit 15 députés. Il faut rappeler que la Cour constitutionnelle a dit que pour que l'on puisse parler de système de représentation proportionnelle, il faudrait un minimum de quatre députés à élire par circonscription. En outre, le principe d'égalité requiert que le seuil électoral naturel ne soit pas trop divergent entre circonscriptions. Dans son article précité, M. Detroux expliquait que réduire le nombre de députés à répartir entre circonscriptions territoriales à 135 allait déjà poser un problème à cet égard, car il réduirait le nombre de députés à élire dans la province de Luxembourg à trois députés, alors que la Cour constitutionnelle s'était prononcée pour quatre députés, et accentuerait donc la divergence de seuils électoraux naturels entre circonscriptions. Actuellement, en termes de seuils naturels, pour la province d'Anvers, 24 députés doivent être élus et pour la province de Luxembourg, quatre doivent être élus. Si on réduit à 135, cela donne 22 dans la province d'Anvers et trois dans la province de Luxembourg. On accentue donc la divergence de 1 à 7 en termes de seuil électoral. Cette différence n'est pas négligeable.

naar de instelling zelf van een federale kieskring; een dergelijke kieskring is immers moeilijk voor te stellen zonder dat ook het aantal leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers stijgt.

Professor Detroux verklaart zich nader: de Pavia-groep, die aan de basis ligt van deze kieskring, stelde voor om vijftien volksvertegenwoordigers te laten verkiezen in een federale kieskring, zonder dat het totale aantal volksvertegenwoordigers wordt opgetrokken. In een artikel dat in 2011 is verschenen in de *Revue belge de droit constitutionnel*, betoogde de spreker dat dit aantal enigszins laag uitviel, gelet op de achterliggende bedoeling, namelijk een volwaardige nieuwe federale dynamiek op gang te brengen. Als men van de kiesstrijd voor deze kieskring een belangrijke uitdaging wil maken voor de federale verkiezingen, is dat aantal immers ontoereikend. Het is weinig waarschijnlijk dat de tenoren van de partijen kandideren voor deze kieskring, want de kansen om één of twee extra zetels te behalen op een totaal van 150 zijn gering. De leden zullen daartegen opwerpen dat men de kandidaten maar moet laten opkomen in zowel de federale als de geografische kieskring. Een dubbele kandidaatstelling roept echter bezwaren op.

Als het totale aantal volksvertegenwoordigers van 150 niet wordt vermeerderd, zal het aantal te kiezen volksvertegenwoordigers in de federale kieskring noodgedwongen erg beperkt zijn. De Paviagroep stelde 15 volksvertegenwoordigers voor. *Pro memorie*, het Grondwettelijk Hof wees erop dat, om van evenredige vertegenwoordiging te kunnen spreken, per kieskring minstens vier volksvertegenwoordigers zouden moeten worden verkozen. Bovendien vereist het gelijkheidsbeginsel dat de kiesdrempel *de facto* niet te sterk verschilt van kieskring tot kieskring. In zijn voormelde artikel legde professor Detroux uit dat een vermindering van het aantal over de geografische kieskringen te verdelen volksvertegenwoordigers tot 135, in dat verband al een probleem zou doen rijzen omdat het aantal te kiezen volksvertegenwoordigers in de provincie Luxemburg beperkt zou worden tot drie, terwijl het Grondwettelijk Hof zich had uitgesproken voor vier. De discrepantie tussen de "natuurlijke" kiesdrempels in de verschillende kieskringen zou met andere woorden groter worden. De bestaande situatie is dat, wat de "natuurlijke" kiesdrempels betreft, voor de provincie Antwerpen 24 volksvertegenwoordigers moeten worden gekozen en voor de provincie Luxemburg 4. Als het totale aantal verminderd wordt tot 135, geeft dat 22 in de provincie Antwerpen en 3 in de provincie Luxemburg. Kiesdrempelgewijs evolueert de verhouding tussen de beide provincies naar 1 op 7. Dat is geen gering verschil.

Un nombre inférieur à 135 députés à répartir entre les circonscriptions territoriales impliquerait donc une fusion de la province de Luxembourg avec une autre province. Cela priverait les habitants d'une élection de proximité et les candidats du droit de ne pas être en compétition avec les candidats d'une autre province. L'orateur rappelle que c'est ce qui avait suscité un problème au regard du principe d'égalité, si on en croit l'enseignement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 35/2003. Donc, si on fusionne la province de Namur et celle de Luxembourg, on risque d'avoir des manifestations demandant la scission de la circonscription de Namur-Luxembourg.

La double candidature qui permettrait aux partis politiques que leurs champions en voix se présentent dans la circonscription fédérale, sans pour autant devoir abandonner leur circonscription territoriale, davantage pourvoyeuse en sièges, suscite, selon M. Detroux, des objections.

Outre que ceci va exactement à l'encontre de ce qui vient d'être voté à l'occasion de la sixième réforme de l'État, à savoir interdire les candidatures multiples en cas d'élections simultanées, la double candidature rompt le principe d'égalité entre les candidats qui se présentent dans des circonscriptions locales, sauf si on limite strictement les dépenses électorales en fonction du nombre d'électeurs de la circonscription locale où les candidats à la circonscription fédérale se présentent également, limitation qui romprait le principe d'égalité entre les candidats à la circonscription fédérale. En d'autres termes, on se trouve confronté à un problème de visibilité. On sait que plus la circonscription est importante, plus on peut engager des dépenses électorales importantes. Si on veut une circonscription unique, il faut fatalement permettre à ces candidats de faire campagne sur l'ensemble du territoire. Mais s'ils peuvent, en même temps, se présenter dans une circonscription locale, il est évident qu'ils sont avantagés par rapport aux autres candidats qui se présentent dans ladite circonscription locale.

Pour le reste, M. Detroux rappelle que la Cour constitutionnelle a déjà fait clairement savoir son hostilité au principe d'une double candidature qui limite la transparence de l'élection.

L'orateur en arrive ainsi à la question de la représentation linguistique garantie. Du point de vue constitutionnel et du respect des droits fondamentaux, elle ne pose, en son principe, aucune difficulté. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 3 du premier

Wanneer minder dan 135 volksvertegenwoordigers over de verschillende geografische kieskringen moeten worden verdeeld, zou dit inhouden dat de provincie Luxemburg moet worden samengevoegd met een andere provincie. Dat zou betekenen dat de bewoners niet meer kunnen stemmen voor kandidaten uit hun onmiddellijke omgeving en dat de kandidaten verplicht worden het op te nemen tegen kandidaten uit een andere provincie. De spreker herinnert eraan dat precies dit een probleem heeft doen rijzen ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel, getuige het arrest nr. 35/2003 van het Grondwettelijk Hof. Mochten de provincies Namen en Luxemburg dus worden samengevoegd, dan dreigen er manifestaties waarin opgeroepen wordt voor de splitsing van de kieskring Namen-Luxembourg.

De dubbele kandidaatstelling die de politieke partijen zou toestaan hun stemmen-kanonnen in te zetten in de federale kieskring, zonder te moeten verzaken aan hun geografische kieskring, waar meer zetels te verdienen vallen, roept volgens professor Detroux een aantal bezwaren op.

Los van het feit dat zulks volledig indruist tegen wat onlangs naar aanleiding van de zesde staats hervorming is beslist, namelijk dat meervoudige kandidaatstellingen bij samenvallende verkiezingen verboden zijn, doorbreekt de dubbele kandidaatstelling het beginsel van de gelijkheid tussen de kandidaten die opkomen in lokale kieskringen, tenzij de verkiezingsuitgaven strikt beperkt worden overeenkomstig het aantal kiezers van de lokale kieskring waarin de kandidaten voor de federale kieskring óók opkomen, wat er dan wel toe zou leiden dat het principe van de gelijkheid tussen de kandidaten voor de federale kieskring doorbroken wordt. Er is met andere woorden sprake van een probleem van zichtbaarheid. Het is bekend dat, hoe groter de kieskring is, hoe meer verkiezingsuitgaven toegestaan zijn. Als men één enkele kieskring wil, dan kan men niet anders dan die kandidaten toestaan om campagne te voeren over het hele grondgebied. Als zij echter terzelfder tijd mogen kandideren in een lokale kieskring, dan is het duidelijk dat ze bevoordeeld worden ten opzichte van de andere kandidaten die in diezelfde lokale kieskring opkomen.

Voor het overige wijst professor Detroux erop dat het Grondwettelijk Hof al voldoende duidelijk heeft gemaakt dat het gekant is tegen het principe van de dubbele kandidaatstelling, omdat zulks de verkiezingen minder transparant maakt.

De spreker komt zo bij het vraagstuk van de gewaarborgde vertegenwoordiging van de taalgroepen. Grondwettelijk gezien en uit het oogpunt van de inachtneming van de basisrechten, stelt zich op dat vlak in principe geen enkel probleem. Het Europees Hof voor

Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif, n'implique ni que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni que tout candidat ait des chances égales de l'emporter. La Cour constitutionnelle a, quant à elle, jugé que l'article 3 précité n'implique pas que la dévolution des sièges soit le reflet exact du nombre de suffrages et que rien ne s'oppose, en principe, à ce qu'une représentation fixe soit prévue pour une minorité numérique. Si une représentation garantie du groupe linguistique le moins nombreux au Parlement de la Région du Bruxelles-Capitale a été jugée conforme au principe d'égalité et de proportionnalité, on ne voit pas pour quel motif il n'en irait pas de même pour une semblable représentation garantie au sein de la circonscription fédérale.

Selon certains, la représentation garantie serait contraire à la logique poursuivie par la circonscription fédérale. Pour l'orateur cela ne lui paraît pas exact. La circonscription fédérale ne va pas supprimer les groupes linguistiques. On n'imagine pas que les députés élus dans la circonscription fédérale deviennent asexués linguistiquement. En l'absence de représentation garantie, il lui paraît évident que l'électeur d'une communauté linguistique sera davantage réticent à exprimer son suffrage en faveur d'un candidat de l'autre communauté s'il sait que ce vote pourrait avoir pour conséquence une surreprésentation de cette autre communauté au Parlement fédéral.

Le combat électoral dans la circonscription électorale aura surtout pour enjeu, s'il n'y a pas de représentation garantie, la représentation de chaque communauté linguistique au Parlement fédéral voire un *ersatz* de recensement linguistique au niveau national.

En outre, comme le système D'Hondt a pour conséquence de favoriser les listes ayant récolté le plus de voix, les listes flamandes seraient avantagées puisque leur potentiel électoral est le plus important. Les listes les plus importantes ont toujours davantage de sièges. Il y aurait donc effectivement un problème dans ce cas.

Si on opte pour la représentation garantie, il faut que cela ne se couple pas avec deux scrutins séparés de listes unilingues, comme on le fait pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Il faut bien entendu prévoir la possibilité de listes bilingues car, autrement, la circonscription électorale manquerait ses objectifs. Le mieux est donc de prévoir, comme le propose le groupe Pavia, que les listes peuvent être bilingues et

de Rechten van de Mens is van oordeel dat artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgt, niet impliceert dat alle stembiljetten een gelijk gewicht hebben wat het resultaat betreft, noch dat iedere kandidaat even grote kansen heeft om als winnaar uit de bus te komen. Het Grondwettelijk Hof vindt dan weer dat het voormelde artikel 3 niet inhoudt dat de zetelverdeling de exacte weerspiegeling moet zijn van het aantal stemmen en dat in principe niets belet dat ten behoeve van een numerieke minderheid in een vaste vertegenwoordiging wordt voorzien. Gelet op het feit dat de gewaarborgde vertegenwoordiging van de minst talrijke taalgroep in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschouwd wordt als conform het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, dan is er geen reden dat zulks anders zou zijn voor een soortgelijke gewaarborgde vertegenwoordiging binnen de federale kieskring.

Sommigen stellen dat de gewaarborgde vertegenwoordiging haaks staat op de met de federale kieskring beoogde logica. Volgens de spreker klopt die stelling niet. De federale kieskring zal de taalgroepen niet afschaffen. Het is ondenkbaar dat de in de federale kieskring verkozen volksvertegenwoordigers geen taalaanhangigheid meer zouden hebben. Zonder gewaarborgde vertegenwoordiging lijkt het hem voor de hand te liggen dat de kiezer uit een taalgemeenschap terughoudender zal zijn om voor een kandidaat van de andere gemeenschap te stemmen als hij weet dat die stem ertoe kan leiden dat die andere gemeenschap oververtegenwoordigd wordt in het federaal Parlement.

Als er geen gewaarborgde vertegenwoordiging is, zal de kiesstrijd in de federale kieskring vooral toegespitst zijn op de vertegenwoordiging van elke taalgemeenschap in het federaal Parlement, of zelfs een *ersatz* worden van een talentelling op nationaal niveau.

Doordat het systeem-D'Hondt de lijsten met de meeste stemmen bevoordeelt, zouden de Vlaamse lijsten bovendien worden bevoordeeld omdat hun kiespotentieel groter is. De grootste lijsten hebben altijd meer zetels. In dat geval zou er dus inderdaad een probleem rijzen.

Als voor de gewaarborgde vertegenwoordiging wordt gekozen, mag dat niet gepaard gaan met twee afzonderlijke verkiezingen met eentalige lijsten, zoals voor het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gedaan. Uiteraard moet in de mogelijkheid van tweetalige lijsten worden voorzien, want anders zou de kieskring de eigen doelstellingen voorbijschieten. Het beste is dus, zoals de Paviagroep voorstelt, te bepalen

que chaque liste ne peut prévoir davantage de candidats d'un groupe linguistique que de membres à élire dans ce groupe linguistique.

Le groupe Pavia propose également la possibilité d'apparementement entre listes incomplètes. Chaque liste se présenterait sous sa propre bannière mais ne pourrait compter que le nombre de candidats à élire dans chaque représentation. Ceci sans doute dans le but de vaincre la réticence que pourraient avoir des partis frères à se présenter sous une même bannière. Les résultats des deux listes seraient cumulés avant la dévolution des sièges. À son avis, si les résultats sont ainsi simplement cumulés, c'est tromper l'électeur que de ne pas faire figurer les candidats sur une seule et même liste. Il faut, en effet, que l'électeur sache que quand il apporte sa voix à un groupe, il l'apporte également, et dans la même mesure, à un autre groupe. M. Detroux est d'avis que cette possibilité d'avoir des listes unilingues mais apparementées va à l'encontre de la transparence nécessaire et qu'il vaut donc mieux prévoir des listes bilingues en limitant le nombre de candidats à élire dans chaque groupe linguistique par rapport au nombre de membres à élire dans ce groupe.

On pourrait peaufiner le système en présentant les candidats de deux groupes apparementés sur une seule et même liste, chaque candidat, néerlandophone ou francophone, se voyant accoler une étiquette indiquant son parti.

Une autre suggestion pourrait être de permettre le panachage au sein d'une même liste bilingue, mais l'électeur n'étant toutefois autorisé qu'à indiquer une seule préférence pour un candidat néerlandophone et une seule préférence pour un candidat francophone. De cette manière, chaque électeur pourra voter pour le candidat de son choix et, s'il le souhaite, pour un candidat de son choix de l'autre groupe linguistique. Ainsi, il n'y a pas de rivalité et on incite l'électeur à s'intéresser non seulement à son propre groupe linguistique mais également au discours tenu par les candidats de l'autre groupe linguistique.

## **2. Exposé de M. Stefaan Sottiaux, professeur à la "Katholieke Universiteit Leuven"**

M. Stefaan Sottiaux développe un certain nombre de points importants repris dans sa note écrite à l'intention de la commission (voir annexe 3).

Le texte se base sur les propositions du groupe Pavia. Il ne contient pas d'analyse juridique approfondie des propositions, mais se limite à un certain nombre de considérations schématiques de droit constitutionnel et de philosophie politique.

dat de lijsten tweetalig mogen zijn en dat elke lijst niet meer kandidaten van een taalgroep mag bevatten dan er in die taalgroep te verkiezen leden zijn.

De Pavia-groep stelt ook voor te voorzien in de mogelijkheid van lijstverbinding tussen onvolledige lijsten. Elke lijst zou onder eigen vlag opkomen, doch niet meer dan het aantal in elke vertegenwoordiging te verkiezen kandidaten mogen omvatten, wellicht om de terughoudendheid die zusterpartijen zouden kunnen hebben om op één lijst op te komen, te overwinnen. De resultaten van de twee lijsten zouden worden samengevoegd vóór de zetels worden toegewezen. Als de resultaten op die manier gewoon worden samengevoegd, bedriegt men volgens de spreker echter de kiezer door de kandidaten niet op dezelfde lijst op te nemen. De kiezer moet immers weten dat, als hij voor een groep stemt, hij ook in dezelfde mate voor een andere groep stemt. Volgens de heer Detroux staat die mogelijkheid om eentalige maar verbonden lijsten te hebben haaks op de nodige transparantie; het verdient dus de voorkeur te voorzien in tweetalige lijsten door het aantal in elke taalgroep te verkiezen kandidaten te beperken ten aanzien van het aantal in die groep te verkiezen leden.

De regeling zou kunnen worden verfijnd door de kandidaten uit de twee verbonden groepen op dezelfde lijst voor te stellen, waarbij elke Nederlands- of Franstalige kandidaat een "etiket" krijgt dat aangeeft tot welke partij hij behoort.

Het "panacheren" binnen een zelfde tweetalige lijst toestaan, is een andere suggestie, waarbij de kiezer echter maar één enkele voorkeur mag aangeven voor een Nederlandstalige kandidaat en één enkele voor een Franstalige kandidaat. Op die manier kan iedere kiezer stemmen voor de kandidaat die zijn voorkeur wegdraagt en, als hij dat wenst, ook voor een kandidaat naar keuze van de andere taalgroep stemmen. Zo is er geen rivaliteit en wordt de kiezer ertoe aangespoord niet alleen voor zijn eigen taalgroep belangstelling te hebben, maar ook oor te hebben voor het betoog van de kandidaten van de andere taalgroep.

## **2. Uiteenzetting van de heer Stefaan Sottiaux, hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven**

De heer Stefaan Sottiaux licht een aantal belangrijke aspecten uit zijn schriftelijke nota ter attentie van de commissie (zie bijlage 3) toe.

Het uitgangspunt van de tekst zijn de voorstellen van de Paviagroep. De tekst bevat geen diepgaande juridische analyse van de voorstellen, maar is beperkt tot een aantal schematische constitutioneelrechtelijke en politiek-filosofische beschouwingen.

La Constitution et le droit international ne s'opposent pas à la création d'une circonscription électorale fédérale.

Un certain nombre de conditions juridiques connexes doivent toutefois être remplies. La plus importante d'entre elles est la modification d'un certain nombre de dispositions de la Constitution. En fonction des modalités, elle concerne l'article 43 pour ce qui est d'une révision éventuelle de la répartition en groupes linguistiques, l'article 61 en ce qui concerne le double vote — ce qui n'est pas nécessaire, vu l'objectif initial des dispositions —, l'article 63 pour ce qui est de l'inscription du principe du nombre de députés fédéraux, de quotas éventuels et de la possibilité de la double candidature.

L'ancrage de ces principes dans la Constitution a naturellement pour conséquence d'empêcher la Cour constitutionnelle d'opérer un éventuel contrôle de constitutionnalité en ce qui concerne la circonscription électorale fédérale.

Néanmoins, il estime qu'un certain nombre de valeurs fondamentales constitutionnelles doivent être respectées, notamment le principe constitutionnel de la représentation proportionnelle, d'une part, et l'égalité entre les partis résultant des articles 10 et 11 de la Constitution, d'autre part. Ces deux dispositions doivent être lues conjointement avec l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, qui garantit le droit à un scrutin libre et secret.

Bien que la jurisprudence de la Cour européenne se montre très réservée et que la marge d'appréciation soit très large en ce qui concerne la disposition mentionnée, la Cour européenne veille toutefois à ce que le principe d'égalité de traitement des candidats et les conditions de concurrence loyale entre les partis politiques soient respectés un minimum. L'article 3 est violé si l'organisation du système électoral empêche, de manière arbitraire, la représentation de courants d'opinion pertinente au sein du parlement, ou si certains candidats privilégient certains courants politiques par rapport à d'autres candidats.

Les principes constitutionnels fondamentaux des droits de l'homme sont pertinents sur différents aspects. L'orateur en cite deux, car nombre de ces aspects ont déjà été mentionnés.

Tout d'abord, lors de la création d'une circonscription électorale fédérale, il faudra veiller à respecter le système de représentation proportionnelle. En effet, si cette création s'accompagne d'une diminution du

De Grondwet, noch het internationaal recht verzet zich tegen het invoeren van een federale kieskring.

Een aantal juridische randvoorwaarden moet wel zijn vervuld. De belangrijkste daarvan is het wijzigen van een aantal bepalingen van de Grondwet. Afhankelijk van de modaliteiten betreft het artikel 43 voor een eventuele herziening van de indeling in taalgroepen, artikel 61 voor de dubbele stem — wat niet nodig is gezien de originele bedoeling van de bepalingen —, artikel 63 voor het inschrijven van het principe van het aantal federale Kamerleden, eventuele quota en de mogelijkheid van de dubbele kandidaatstelling.

Het gevolg van de verankering van die beginselen in de Grondwet is dat de eventuele grondwettigheidscontrole door het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de federale kieskring onmogelijk wordt gemaakt.

Niettemin is hij van oordeel dat een aantal constitutionele basiswaarden moet worden gerespecteerd, met name het grondwettelijk beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, enerzijds, en de partijengelijkheid voortvloeiend uit artikel 10 en 11 van de Grondwet, anderzijds. Die beide bepalingen dienen samen te worden gelezen met artikel 3 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat het recht op een vrije en geheime verkiezing waarborgt.

Hoewel de rechtspraak van het Europees Hof zeer terughoudend is en er een zeer ruime marge van appreciatie is wat de vermelde bepaling betreft, waakt het Europees Hof er toch over dat een minimaal respect voor de gelijke behandeling van kandidaten en de eerlijke concurrentievoorwaarden tussen de politieke partijen worden vervuld. Artikel 3 is geschonden wanneer de organisatie van het kiessysteem relevante opiniestromingen op arbitraire wijze uit parlementaire representatie zou beroven of wanneer bepaalde politieke stromingen door bepaalde kandidaten zouden worden bevoordeeld ten opzichte van andere kandidaten.

De constitutionele mensenrechtelijke basisprincipes zijn relevant voor verschillende aspecten. Hij noemt er twee van, want er is al een aantal genoemd.

Om te beginnen dient bij het invoeren van een federale kieskring te worden gewaakt over het naleven van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Wanneer de creatie van een federale kieskring gepaard

nombre de députés provinciaux, comme le prévoit la proposition du groupe Pavia, le système électoral sera moins proportionnel si l'on n'augmente pas le nombre de députés. Il sera donc plus difficile, entre autres pour les plus petits partis, d'obtenir un siège.

À cet égard, il est intéressant d'attirer une nouvelle fois l'attention sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2007 dans lequel on peut lire que, lorsque le législateur décrète d'organiser les élections selon le système de la représentation proportionnelle, ce système ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de sièges peuvent être répartis.

Deuxièmement, il convient de s'assurer que l'établissement d'une circonscription fédérale ne porte pas préjudice aux droits de certains partis politiques et de certains courants d'opinion, en particulier des partis régionaux. Bien que le double objectif de la création d'une circonscription électorale fédérale — la renforcement de la cohésion fédérale et la réduction du déficit démocratique — soit légitime d'un point de vue juridique, il convient de veiller à ce que la poursuite de cet objectif ne nuise pas à l'égalité entre les partis. Les modalités qui sont dirigées contre certains courants d'opinion ou qui ont un impact disproportionné sur ces derniers sont inadmissibles.

À cet égard, il faut par exemple rejeter les propositions — telles que suggérées par les autres orateurs — visant à instaurer un seuil électoral multiple, un certain pourcentage devant être obtenu non seulement dans l'ensemble de la circonscription fédérale, mais également dans les différentes régions ou provinces, car elles s'opposent aux intérêts de la partie de la population qui s'identifie fortement à une certaine région. Selon l'orateur, une telle mesure pourrait constituer une violation de l'article 3 du premier protocole. Et même si ce n'était pas le cas, en raison de la très grande marge d'appréciation dont dispose la Cour européenne, cette mesure soulève pour le moins de sérieuses questions quant aux modalités politiques.

Voilà pour ce qui est des observations juridiques. La note contient d'autres observations de ce type, mais elles ont déjà été abordées par l'orateur précédent. Le professeur Sottiaux formule ensuite quelques réflexions plus philosophiques sur l'opportunité d'une telle circonscription fédérale.

La question de l'opportunité de l'instauration d'une telle circonscription est d'abord une question politique, et l'orateur suppose que la commission ne l'a pas invité

gaat met de vermindering van het aantal provinciale Kamerleden, zoals in het voorstel van de Paviagroep, zal dat het kiesstelsel minder proportioneel maken als het totale aantal Kamerleden niet wordt verhoogd. Het zal het dus onder andere voor kleinere partijen moeilijker maken om een zetel te bemachtigen.

Het is in dat verband interessant om nog eens te wijzen op het arrest van het Grondwettelijk Hof van 2007 waarin wordt gesteld dat, wanneer de decreetgever ervoor opteert de verkiezingen te laten geschieden volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, het stelsel slechts zinvol kan worden toegepast indien in de kieskringen een minimaal aantal zetels te verdelen is.

Ten tweede dient te worden verzekerd dat de instelling van een federale kieskring geen afbreuk doet aan de rechten van bepaalde politieke partijen, van bepaalde opiniestromingen, in het bijzonder de regionale partijen. Hoewel de dubbele doelstelling van het creëren van een federale kieskring — het versterken van de federale cohesie en het verminderen van het democratisch tekort — vanuit juridisch oogpunt legitiem is, dient erover te worden gewaakt dat het nastreven van die doelstelling de partijgelijkheid niet in het gedrang brengt. Modaliteiten die gericht zijn tegen of een disproportionele impact hebben op bepaalde opiniestromingen, zijn uit den boze.

In dat verband dienen bijvoorbeeld voorstellen — de andere sprekers hebben dergelijke voorstellen gesuggereerd — tot het instellen van een meervoudige kiesdrempel, waarbij het niet voldoende zou zijn om een bepaald percentage te behalen binnen de hele federale kieskring en waarbij men dat ook moet behalen in de verschillende regio's of provincies, te worden afgewezen, omdat zij ingaan tegen de belangen van het deel van de bevolking dat zich sterk met een bepaalde regio identificeert. Naar zijn aanvoelen zou een dergelijke maatregel een mogelijke schending opleveren van artikel 3 van het eerste protocol. En zelfs als dat niet het geval is, vanwege de zeer ruime marge van appreciatie van het Europees Hof, doet het minstens ernstige vragen over de politieke modaliteiten rijzen.

Dat waren zijn juridische bedenkingen. Er staan er nog andere in de nota, maar die zijn reeds aan bod gekomen bij de vorige spreker. Dat brengt professor Sottiaux bij enkele meer filosofische reflecties over de wenselijkheid van zo'n federale kieskring.

De vraag of het opportuun is om dergelijke kieskring in te richten, is in de eerste plaats een politieke vraag en hij veronderstelt dat de commissie hem niet heeft

pour connaître son opinion politique en la matière. Il se permet toutefois de formuler quelques considérations politico-philosophiques, car le droit et la politique sont étroitement liés, certainement pour ce qui est du droit constitutionnel et de la politique constitutionnelle.

L'une des valeurs fondamentales de la Constitution est l'organisation démocratique de l'autorité publique. Pour les constitutionnalistes, il importe donc de savoir si une modification de la Constitution contribue à cette fonction constitutionnelle.

L'instauration d'une circonscription fédérale rendrait-elle le système plus démocratique? Pour répondre à cette question, il s'arrête sur deux points: les objectifs de la circonscription fédérale et les modalités y afférentes.

Le professeur Sottiaux aborde tout d'abord les objectifs de la circonscription fédérale.

Quand on lit les textes des défenseurs de la proposition, on remarque qu'ils poursuivent toujours un double objectif: d'une part, le renforcement de la cohésion fédérale, l'intégration d'un élément centripète dans le système, qui devrait améliorer l'efficacité du processus décisionnel fédéral; d'autre part, la réduction du déficit démocratique de ce même processus décisionnel fédéral. Il est frappant de constater que ces deux objectifs sont généralement cités d'un trait, comme s'ils étaient logiquement liés et comme s'il s'agissait des deux faces d'une même médaille.

Dans son texte, le professeur Sottiaux indique que ce principe de base — la cohésion inhérente entre ces deux objectifs — est moins évident que ce que ses défenseurs veulent bien laisser paraître. Il avance à cet égard deux raisons, une raison banale et une raison moins banale.

Il faut premièrement constater que les deux objectifs, bien qu'ils soient l'un et l'autre légitimes, sont d'un ordre fondamentalement différent. La volonté de remédier à un déficit démocratique, qui résulte en partie du manque de fédération au niveau des partis politiques, si bien que l'électeur n'a pas la possibilité d'évaluer l'ensemble du gouvernement, est une exigence qui relève de la justice politique. De ce point de vue, tout citoyen ou parti politique raisonnable peut souscrire à cet objectif.

Le renforcement de la cohésion fédérale, en revanche, sous-entend un attachement préférentiel au maintien de la fédération belge et constitue, à ce titre, un choix fondamentalement éthique et politique portant sur le type de communauté politique dans laquelle on souhaite vivre.

uitgenodigd om zijn politiek standpunt hierover te kennen. Toch durft hij zich enkele politiek-filosofische beschouwingen te permitteren, omdat recht en politiek nauw met elkaar verbonden zijn en dat geldt zeker voor constitutioneel recht en constitutionele politiek.

Een van de basiswaarden van een Grondwet is de democratische organisatie van het overheidsgezag. Voor constitutionalisten is het dus belangrijk om te weten of een grondwetswijziging bijdraagt tot die grondwetsfunctie.

Zou het instellen van een federale kieskring het systeem democratischer maken? Om die vraag te beantwoorden staat hij stil bij twee punten: de doelstellingen van de federale kieskring en de ermee gepaard gaande modaliteiten.

Professor Sottiaux wil eerst ingaan op de doelstellingen van een federale kieskring.

Wie de teksten van de pleitbezorgers leest, merkt dat er steevast een dubbele bedoeling wordt nagestreefd. Enerzijds, is dat het verstevigen van de federale cohesie, het inbouwen van een centripetaal element in het bestel, wat zou moeten leiden tot een meer efficiënte federale besluitvorming. Anderzijds, is dat het verlichten van het democratisch tekort van dezelfde federale besluitvorming. Het valt op dat beide doelstellingen doorgaans in één adem worden genoemd, alsof zij logisch met mekaar verbonden zijn en alsof het om twee kanten van dezelfde medaille gaat.

In zijn tekst argumenteert professor Sottiaux dat dit uitgangspunt — de inherente samenhang van die twee doelstellingen — minder vanzelfsprekend is dan de voorstanders graag doen uitschijnen. Hij ziet daarvoor twee redenen, een banale reden en een minder banale reden.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat beide oogmerken, hoewel zij beide legitiem zijn, van een fundamenteel andere orde zijn. Het remediëren aan het democratisch tekort, dat deels het gevolg is van het ontbreken van federatie bij de politieke partijen, waardoor de kiezer niet de mogelijkheid heeft om heel de regering te beoordelen, is een vereiste van politieke rechtvaardigheid. Vanuit die optiek kan elke redelijke burger of elke redelijke politieke partij dat ondersteunen.

Het verstevigen van de federale cohesie daarentegen impliceert een voorkeur voor het behoud van de Belgische federatie en is om die reden een substantieel politiek ethische keuze over in welke politieke gemeenschap men wil leven.

Contrairement à la volonté de remédier au déficit démocratique, la poursuite de cet objectif n'est pas neutre sur le plan politique et ne peut dès lors être présentée sous cet angle. Cette ambition entre en conflit avec d'autres objectifs politiques tout aussi légitimes, notamment les visées autonomistes des régions.

Pourquoi cette constatation à première vue banale et évidente est-elle importante? Selon l'orateur, elle montre qu'une décision constitutionnelle portant sur l'instauration éventuelle d'une circonscription fédérale, décision peut-être contraire au souhait d'une partie de la population d'une entité fédérée, doit faire l'objet d'un débat de fond politique et sociétal, et ne peut être prise sous le couvert d'une solution technique au mauvais fonctionnement des institutions fédérales.

Deuxièmement, et plus fondamentalement, se pose la question de savoir dans quelle mesure ces deux objectifs sont compatibles. Les partisans d'une circonscription électorale fédérale semblent le supposer comme s'il s'agissait d'une évidence, mais est-ce bien le cas? L'instauration d'une circonscription électorale fédérale est-elle, par définition, de nature à réduire le déficit démocratique? L'orateur ne le pense pas et indique qu'une tension pourrait se faire jour entre ces deux objectifs. Pourquoi en serait-il ainsi? Si on lit les propositions des partisans de la circonscription électorale fédérale, on s'aperçoit que leur principal souci est de donner, de manière consensuelle, un nouvel élan au modèle de pacification belge et de le maintenir sur les rails. Dans la littérature politique consacrée à ce modèle de pacification, il est généralement supposé que le système ne peut fonctionner que s'il existe une élite vigilante et attentive assurant un *leadership* prudent. Cela signifie qu'il doit y avoir des dirigeants politiques qui, dans une volonté commune de pérenniser le système, sont prêts à faire des compromis et à défendre ces compromis devant leur base. C'est la disparition de ce type d'homme ou de femme politique qui préoccupe les concepteurs de la circonscription électorale fédérale. Leur idée est que l'instauration d'une telle circonscription électorale devrait pousser les politiques à la modération et pourrait, de cette manière, donner un nouvel élan au modèle de pacification.

Le professeur Sottiaux ne se prononce pas sur la question de savoir si ce sera effectivement le cas, ni sur les conséquences concrètes de la création d'une circonscription électorale fédérale. S'il est une chose d'envisager la contribution possible d'une telle circonscription à un fonctionnement plus efficace de la démocratie pacificatrice belge, il en est une autre de savoir si cela apportera une solution aux faiblesses démocratiques du modèle, surtout si l'on sait que ce

Anders dan het aanpakken van het democratisch tekort is het nastreven van dat doel niet politiek neutraal en mag het ook niet op die manier worden voorgesteld. Het komt in conflict met andere, evenzeer legitieme politieke doelstellingen, met name het streven naar autonomie van de regio's.

Waarom is die op het eerste gezicht evidente, banale vaststelling belangrijk? Volgens hem toont zij aan dat een constitutionele beslissing over het al of niet instellen van een federale kieskring, een beslissing die mogelijks ingaat tegen de wens van een deel van de bevolking van één deelstaat, het voorwerp moet uitmaken van een fundamenteel politiek en maatschappelijk debat en niet mag worden doorgevoerd onder het mom van een technische oplossing voor het slecht functioneren van de federale instellingen.

In de tweede plaats, meer fundamenteel, rijst de vraag in welke mate beide doelstellingen met elkaar verenigbaar zijn. De voorstanders van een federale kieskring lijken dit zonder meer aan te nemen. De vraag is of dit wel zo is. Zorgt het instellen van een federale kieskring er per definitie voor dat het democratisch tekort wordt verlicht? Hij meent van niet. Hij denkt dat er evenzeer een spanning kan bestaan tussen beide doelstellingen. Waarom is dat zo? Wie de voorstellen van de voorstanders leest, zal zien dat men er vooral om bekommerd is het model van Belgische pacificatie in consensus nieuw leven in te blazen en op de rails te houden. In de politicologische literatuur over dat pacificatiemodel wordt aangenomen dat het systeem enkel kan functioneren zolang er een zogenaamde zorg- en waakzame elite is, prudent *leadership*. Dat betekent dat er politieke leiders moeten zijn die in een gemeenschappelijk streven naar het bestendigen van het systeem bereid zijn om compromissen te sluiten en die compromissen bij hun achterban te verdedigen. Het is het verdwijnen van dit type politicus dat de ontwerpers van de federale kieskring zorgen baart. Het instellen van een dergelijke kieskring zou politici aanzetten tot matiging en op die manier het pacificatiemodel nieuw leven kunnen inblazen.

Professor Sottiaux doet geen uitspraken over de vraag of het effectief zo zal zijn en over de concrete gevolgen ervan. Het kan zo zijn, maar het feit dat de federale kieskring kan bijdragen tot een meer efficiënte werking van de Belgische pacificatiedemocratie, is een zaak. De vraag of daarmee een oplossing wordt geboden voor de democratische zwaktes van het model is een andere zaak, zeker als men weet dat het net die pacificatiemechanismen zijn die voor een groot stuk

sont précisément ces mécanismes de pacification qui sont largement responsables du déficit démocratique de la prise de décision au niveau fédéral.

Lorsque l'on consulte la littérature scientifique internationale consacrée à la démocratie pacificatrice, on s'aperçoit que ce modèle est de plus en plus critiqué en raison de la faiblesse de son contenu démocratique. Les problèmes sont connus: le caractère opaque et élitiste du processus décisionnel, le manque de concurrence politique, le pouvoir très étendu des partis politiques, l'absence de méthodes de démocratie directe et participative et, enfin, l'atteinte à l'égalité électorale par la disqualification permanente de la règle de majorité en tant que méthode de décision.

Ces critiques valent également, en partie, pour la Belgique. C'est pourquoi il faut au moins se demander dans quelle mesure la réanimation ou le maintien de l'actuel modèle de consensus fédéral par le biais de l'instauration d'une telle circonscription électorale pourrait démocratiser de façon significative la prise de décision au niveau fédéral.

Le professeur Sottiaux en arrive ainsi à son dernier point, à savoir les modalités d'une circonscription électorale fédérale. Beaucoup dépendra en effet des modalités, de la mise en œuvre concrète de la circonscription, et de son insertion dans une stratégie plus globale visant à renforcer le processus décisionnel démocratique au niveau fédéral.

Il partage les inquiétudes des concepteurs de la circonscription électorale fédérale, à savoir que la prise de décision au niveau fédéral souffre actuellement d'un déficit démocratique. Par rapport aux importantes compétences redistributives qu'il exerce et continuera d'exercer, même après la sixième réforme de l'État — ces compétences restent, dans une large mesure, au niveau fédéral — le pouvoir fédéral manque de légitimité démocratique. Deux solutions sont possibles pour remédier à ce problème: soit une poursuite de la dévolution, soit la démocratisation du niveau central.

Dès lors que les partisans de la circonscription fédérale choisissent la première option, il s'attarde encore un peu sur ce point. Dès lors que le déficit démocratique n'a pas une cause unique, la solution à apporter pour combler ce déficit devra également consister en une combinaison de mesures. La réforme du système électoral par le biais de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale est indubitablement un élément important de cette stratégie.

La question se pose toutefois de savoir si les propositions actuelles — elles sont connues, notamment

responsables du déficit démocratique de la prise de décision au niveau fédéral.

verantwoordelijk zijn voor het democratisch probleem van de federale besluitvorming.

Wie de internationale wetenschappelijke literatuur over de pacificatiedemocratie erop naslaat, zal zien dat dit model steeds vaker onder vuur komt te liggen vanwege het lage democratische gehalte ervan. Men kent de problemen: het ondoorzichtige en elitaire karakter van de besluitvorming, het gebrek aan politieke concurrentie, de zeer grote macht van de politieke partijen, de afwezigheid van methodes van directe en participatieve democratie en, tenslotte, de aantasting van de electorale gelijkheid door de permanente uitschakeling van de meerderheidsregel als beslissingsmethode.

Deze kritiek gaat deels ook op voor België. Daarom moet men zich minstens afvragen in hoeverre het reanimeren of het instandhouden van het huidige federale consensusmodel via de invoering van een dergelijke kieskring, de federale besluitvorming op betekenisvolle wijze kan democratiseren.

Dat brengt professor Sottiaux tot zijn laatste punt, met name de modaliteiten van een federale kieskring. Veel zal afhangen van de modaliteiten, de concrete uitwerking van een federale kieskring en de inbedding ervan in een meer globale strategie om de democratische besluitvorming op federaal niveau te verstevigen.

Hij deelt de bezorgdheid van de ontwerpers van de federale kieskring dat het federale besluitvormingsniveau op dit moment kampt met een democratisch tekort. Het federaal niveau is in verhouding tot de belangrijke herverdelende bevoegdheden, die het ook na de zesde staatshervorming nog uitoefent — die blijven in grote mate op het federaal niveau — onvoldoende democratisch gelegitimeerd. Daarop zijn twee antwoorden mogelijk, namelijk een verdere devolutie of het democratiseren van het centrale niveau.

Aangezien de voorstanders van de federale kieskring voor de eerste optie kiezen, gaat hij daar nog even op in. Aangezien het democratische tekort niet een enkele oorzaak heeft, zal ook de oplossing voor dat tekort moeten bestaan in een combinatie van maatregelen. De hervorming van het kiesstelsel door het invoeren van een federale kieskring is ongetwijfeld een belangrijk onderdeel van die strategie.

De vraag rijst echter of de huidige voorstellen — ze zijn bekend, onder andere dat van de Paviagroep — op

celle du groupe Pavia — ne sont pas trop timides en ce domaine. Pour créer un espace politique fédéral, il semble falloir plus que l'élection de seulement 15 parlementaires fédéraux, qui en plus sont préalablement répartis en contingents établis. Plus encore, selon l'orateur, une circonscription fédérale ne peut significativement contribuer à la réduction du déficit démocratique que si son instauration s'accompagne de la réforme et du démantèlement des mécanismes de pacification, qui, de façon directe ou indirecte, portent atteinte à l'égalité politique des citoyens. La mise en place d'un véritable espace politique fédéral, ce qui est l'objectif légitime des partisans de la circonscription fédérale, implique qu'il n'y a plus de place pour ces mécanismes.

Sa conclusion peut être résumée en trois points.

Tout d'abord, d'un point de vue juridique il n'y a aucun obstacle à l'instauration d'une circonscription fédérale, mais il est cependant nécessaire de modifier un certain nombre de dispositions constitutionnelles. Il faut tenir compte d'un certain nombre de principes constitutionnels. Le système de la représentation proportionnelle et l'égalité entre les partis doivent être respectés.

Deuxièmement, le renforcement de la cohésion fédérale, un des objectifs de la circonscription fédérale, est un but légitime, mais une option politique contestée, qui, à tout le moins, doit faire l'objet d'un large débat politique et social et qui ne peut être réalisée sous le couvert d'une révision technique.

Troisièmement, l'instauration d'une circonscription électorale fédérale n'est légitime et ne contribue à une fonction importante de la Constitution, à savoir l'organisation démocratique de l'autorité publique, que si elle ne se limite pas à une tentative très limitée de donner un souffle nouveau à la démocratie de pacification. L'instauration d'une circonscription fédérale doit s'inscrire dans une stratégie globale visant à combler le déficit démocratique et doit donc être réalisée de façon significative et conséquente. Cela signifie: plus de 15 députés, en fait au moins 50, et l'élimination des différents verrous qui portent atteinte à l'égalité électorale au niveau fédéral.

### **3. Exposé de M. Christian Behrendt, professeur à l'Université de Liège**

À propos de la circonscription électorale fédérale, M. Behrendt relève tout d'abord que, depuis la scission du dernier parti unitaire, le Parti Socialiste, le 11 octobre 1978, jour même de la démission du gouvernement Tindemans, il y a un éloignement au Nord et au Sud du pays, tant de la part des électeurs que de

dat vlak niet te bescheiden zijn. Om een federale politieke ruimte te creëren, lijkt er meer nodig dan het verkiezen van slechts 15 federale parlementsleden, die dan nog eens vooraf worden ingedeeld in vastgelegde contingenten. Meer nog, volgens hem kan een federale kieskring enkel op een betekenisvolle wijze bijdragen tot de reductie van het democratische tekort, als de instelling ervan gepaard gaat met het hervormen en het afbouwen van de pacificatiemechanismen, die op directe of indirecte wijze de politieke gelijkheid van de burger aantasten. Het tot stand brengen van een waarachtige federale politieke ruimte, wat de legitieme doelstelling is van de voorstanders van de federale kieskring, impliceert dat er voor die mechanismen geen plaats meer is.

Zijn conclusie kan in drie punten samengevat worden.

Ten eerste, juridisch is er geen bezwaar tegen het instellen van een federale kieskring, maar het is wel nodig dat een aantal bepalingen van de Grondwet gewijzigd wordt. Er dient wel rekening gehouden te worden met een aantal constitutionele beginselen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de partijgelijkheid dienen te worden gerespecteerd.

Ten tweede, het versterken van de federale cohesie, een van de doelstellingen van de federale kieskring, is een legitiem doel, maar een gecontesteerde politieke optie, die minstens het voorwerp moet uitmaken van een breed politiek en maatschappelijk debat en niet onder het mom van een technische herziening kan worden doorgevoerd.

Ten derde, het invoeren van een federale kieskring is enkel legitiem en draagt enkel bij tot een belangrijke functie van de Grondwet, namelijk het democratisch organiseren van het overheidsgezag, als het meer is dan een zeer beperkte poging om de pacificatiedemocratie nieuw leven in blazen. Het invoeren van een federale kieskring moet deel uitmaken van een globale strategie om het democratisch tekort te verlichten en dient dus op een betekenisvolle en consequente manier te gebeuren. Dat betekent: meer dan 15 Kamerleden, namelijk minstens 50, en het afbouwen van de verschillende grendelmechanismen, die de electorale gelijkheid op het federale niveau aantasten.

### **3. Uiteenzetting door de heer Christian Behrendt, hoogleraar aan de Universiteit de Liège**

Aangaande de federale kieskring merkt de spreker eerst op dat sinds de splitsing van de laatste unitaire partij (de BSP-PSB, op 11 oktober 1978, ook de dag waarop de regering-Tindemans II is gevallen), er een afstand is ontstaan tussen het Noorden en het Zuiden van het land, zowel bij de kiezers als bij de politieke klasse.

la classe politique. Devant ce constat, il peut paraître opportun d'envisager des mécanismes destinés à conduire modestement à un rapprochement de ceux-ci.

La finalité de l'instauration en tant que telle de la circonscription électorale fédérale paraît, de ce point de vue, certainement digne d'intérêt. Cela étant, si on la crée au niveau fédéral, il faut académiquement envisager deux hypothèses: l'une sur laquelle il ne va pas s'appesantir qui serait celle de la créer au Sénat. Il croit que le choix récent du Constituant est de ne pas imaginer une circonscription électorale au Sénat. On aurait pu la faire mais, manifestement, le Constituant ne s'oriente pas vers cette voie. L'autre voie est de la prévoir pour la Chambre. Juridiquement, on peut tout imaginer mais le choix s'oriente visiblement vers la Chambre. La question est de savoir, dans le cas de la création d'une circonscription électorale à la Chambre, s'il faut malgré tout réviser la Constitution. À cet égard, deux dispositions lui paraissent dignes d'intérêt: l'article 61, alinéa 2, qui prévoit que chaque électeur n'a qu'un suffrage et l'article 63, § 2.

Pour ce qui est de l'article 61, alinéa 2, chaque électeur n'a qu'un vote mais la *ratione constitutionis* de 1919 est l'abolition du vote plural. On veut éviter que des électeurs aient davantage de votes que d'autres, c'est-à-dire une rupture du principe d'égalité. Manifestement, la circonscription électorale fédérale ne contrevient pas à cette règle. Certes, dans l'hypothèse de son instauration, chaque électeur aura à l'avenir deux votes. Mais cela ne reste jamais qu'un vote, à savoir un vote dans la circonscription électorale fédérale et un vote dans la circonscription électorale provinciale ou à Bruxelles, dans celle de l'arrondissement. Selon lui, l'article 61, alinéa 2 ne serait donc pas violé par l'instauration d'une circonscription électorale fédérale.

Par contre, la situation est différente à l'article 63, § 2, qui dispose que: "*chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral obtenu en divisant le chiffre de la population par 150.*" Pris à la lettre, la circonscription électorale fédérale devrait totaliser sur elle l'intégralité des 150 sièges. À son avis, il faut manifestement réviser l'article 63, § 2.

Quant à la question de savoir s'il faut réviser la Constitution pour créer la circonscription électorale fédérale, sa réponse est donc positive. À l'article 63, § 2, il faudrait commencer la phrase par: "À l'exception de la circonscription électorale fédérale, chaque circonscription comprend autant de fois ...". Il ne faut évidemment plus diviser par 150, si la Chambre contient au total 150 membres. C'est le parlement qui décide

In het licht van die vaststelling kan het opportuun zijn mechanismen in overweging te nemen die erop gericht zijn die landsdelen wat nader tot elkaar te brengen.

De finaliteit die ten grondslag ligt aan de instelling van een federale kieskring, blijkt vanuit dat oogpunt op zich zeker de moeite waard. Als die kieskring op federaal vlak wordt ingesteld, dient men in een academisch gefundeerde benadering echter twee hypothesen in ogenschouw te nemen: de ene (waarop de spreker niet echt zal ingaan) is dat die kieskring een onderdeel van de samenstelling van de Senaat wordt. Hij gaat ervan uit dat de Grondwetgever er recent niet voor heeft gekozen te zullen werken aan een federale kieskring waarin senatoren zouden worden verkozen. Dat had mogelijk geweest, maar de Grondwetgever gaat kennelijk niet die richting uit. De andere hypothese is om die kieskring in te stellen in de Kamer. Juridisch is alles denkbaar, maar de keuze gaat duidelijk naar de Kamer. De vraag is of in dat geval de Grondwet toch moet worden herzien. In dat verband lijken twee bepalingen hem van belang: artikel 61, tweede lid, en artikel 63, § 2.

Luidens artikel 61, tweede lid, heeft iedere kiezer slechts recht op één stem, maar is de *ratio constitutionis* van 1919 de afschaffing van het meervoudig stemrecht. Men wil voorkomen dat sommige kiezers meer stemmen hebben dan andere, wat een verbreking is van het gelijkheidsbeginsel. Het is duidelijk dat de federale kieskring niet indruist tegen deze regel. Mocht die kieskring toch worden ingesteld, dan heeft iedere kiezer voortaan twee stemmen. Maar dat blijft altijd maar één stem, dat wil zeggen één in de federale kieskring en één in de provinciale kieskring of in de kieskring Brussel (die samenvalt met het arrondissement Brussel). Volgens hem zou artikel 61, tweede lid, dan ook niet door de instelling van een federale kieskring worden geschonden.

De situatie is daarentegen anders met artikel 63, § 2, waarin staat: "*Elke kieskring telt zoveel keren een zetel als de federale deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is. De federale deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het Rijk te delen door honderdvijftig.*". Naar de letter betekent dit dat de federale kieskring op zich in totaal alle 150 zetels zou moeten totaliseren. Artikel 63, § 2, is volgens hem kennelijk aan herziening toe.

Op de vraag of men de Grondwet moet herzien om de federale kieskring te kunnen oprichten, is zijn antwoord dus positief. In artikel 63, § 2, zou men de zin moeten beginnen met: "Met uitzondering van de federale kieskring telt elke kieskring zoveel keren ...". Men moet uiteraard niet meer delen door 150 als de Kamer in totaal 150 leden zou tellen. Het is het Parlement dat beslist, maar gesteld dat er tien federale parlamentsleden zijn,

mais, à supposer qu'il y ait 10 députés fédéraux, il ne faudrait dès lors plus indiquer "150" mais "140". Par conséquent, l'article 63, § 2, devrait, à son sens, être modifié sur deux points.

Certains diront que l'on peut garder le chiffre 150. Certes mais, dans ce cas, il faut modifier le premier paragraphe de l'article 63 car la Chambre ne comprendrait alors plus 150 membres mais bien 160. On peut prendre le problème comme on veut mais il faut modifier l'article 63. Potentiellement, si on veut se ménager cette possibilité, il faudrait alors l'inscrire sur la déclaration de révision — si déclaration il y a —, pour la prochaine élection.

Un autre argument sur lequel le professeur Behrendt souhaite intervenir est le suivant. Pourrait-on imaginer qu'on oblige des citoyens d'un régime linguistique à voter pour des candidats de l'autre? Cet argument a été avancé. Pour favoriser la cohésion du pays, ne pourrait-on pas, pour ce qui est du vote émis au sein de la circonscription fédérale, prévoir qu'à Liège, les électeurs ne pourront voter que pour des candidats néerlandophones et à Anvers, que pour des candidats francophones? À son avis, un tel modèle électoral ne serait pas compatible avec le Premier protocole additionnel à la CEDH. Il rejoint le professeur Sottiaux, sur ce point. Le propre d'une circonscription électorale fédérale — qui s'étend donc sur tout le pays — est qu'on doit pouvoir voter pour n'importe quel candidat, qu'il soit francophone ou néerlandophone. Il voit difficilement la Cour de Strasbourg accepter un raisonnement qui consisterait à dire que parce qu'on veut favoriser la cohésion nationale, on exclut d'office le vote pour les candidats de sa propre région linguistique. À son sens, ce n'est pas possible.

Le professeur Behrendt formule encore quelques observations techniques au sujet de la circonscription électorale fédérale au niveau législatif.

On part du principe que chaque électeur dispose de deux voix, une pour la circonscription électorale locale et une pour la circonscription électorale fédérale, nationale. Cela impose d'informer correctement l'électeur de ce qu'il advient. Il aura en effet désormais deux voix. Il y aura lieu de faire preuve d'une certaine pédagogie pour expliquer à l'électeur qu'il s'agit de deux élections différentes de la même assemblée.

La question qui se pose est celle des actes de candidature. Peut-on également se porter candidat dans la circonscription électorale fédérale et dans la circonscription électorale locale? Pour sa part, il pense qu'il faudrait le permettre parce qu'on souhaite attirer dans la circonscription électorale fédérale des personnalités

dan zou men maar "140" moeten aangeven. Artikel 63, § 2, moet volgens hem dus op twee punten worden gewijzigd.

Sommigen zullen stellen dat het cijfer 150 kan worden behouden. Dat kan, maar in dat geval moet de eerste paragraaf van artikel 63 worden gewijzigd, want de Kamer zou dan geen 150 maar 160 leden tellen. Hoe men het ook draait en keert, artikel 63 vergt een wijziging. Als men over die mogelijkheid wil beschikken, zou men ze dus in de verklaring tot herziening — als die er komt — moeten opnemen voor de volgende verkiezingen.

Een ander argument waarop professor Behrendt wenst in te gaan is het volgende. Kan men zich voorstellen dat burgers van een bepaalde taalrol worden verplicht te stemmen voor kandidaten van de andere taalrol? Dat argument is geopperd. Zou men om de samenhang van het land te bevorderen, met betrekking tot de in de federale kieskring uitgebrachte stem niet kunnen bepalen dat in Luik de kiezers alleen maar kunnen stemmen voor Nederlandstalige kandidaten en in Antwerpen alleen maar voor Franstalige kandidaten? Volgens hem zou een dergelijk kiesmodel niet verenigbaar zijn met het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Op dat punt sluit hij zich aan bij professor Sottiaux. Kenmerkend voor een federale kieskring — dus voor het hele land — is dat men moet kunnen stemmen voor ongeacht welke kandidaat, Franstalig of Nederlandstalig. Hij ziet het Hof in Straatsburg moeilijk een redenering aanvaarden waarbij, om de nationale samenhang te bevorderen, ambtshalve wordt uitgesloten dat er voor kandidaten van het eigen taalgebied wordt gestemd. Volgens hem is dat niet mogelijk.

Professor Behrendt heeft ook nog enkele technische bedenkingen bij de federale kieskring op wetgevend niveau.

Men gaat ervan uit dat iedere kiezer twee stemmen heeft, één voor de lokale kieskring en één voor de nationale, federale kieskring. Zulks maakt het noodzakelijk dat de kiezer goed wordt geïnformeerd over wat er gebeurt. Hij zal nu immers twee stemmen hebben. Enige pedagogie zal dus nodig zijn, om de kiezer duidelijk te maken dat het om twee verschillende verkiezingen voor dezelfde assemblee gaat.

Daarbij rijst het vraagstuk van de akten van kandidaatstelling. Kan men zich tegelijkertijd kandidaat stellen in de federale kieskring én in de lokale kieskring? Volgens de spreker zou dat toegestaan moeten zijn, want voor de federale kieskring is het de bedoeling top-politici aan te trekken, politici die bijna zeker zijn van hun

politiques de premier plan, personnalités qui sont quasiment assurées d'être élues dans leur circonscription électorale locale. Pourquoi prendraient-elles le risque de se présenter dans une circonscription électorale fédérale alors qu'elles sont sûres d'être élues localement? Si on veut assurer le succès du mécanisme de la circonscription électorale fédérale, s'il était créé, il vaut mieux leur permettre de se présenter dans les deux, quitte à prévoir dans le Code électoral une règle qui dirait qu'en cas d'élection dans les deux, priorité doit être donnée à l'élection dans la circonscription électorale fédérale, sachant que nul n'est contraint de s'y présenter. Celui qui s'y présente et est élu doit y prendre son siège.

Cela suppose également la possibilité de suppléance, tant dans l'une que dans l'autre, puisqu'on ne peut pas exclure que le Roi nomme ministre, un député élu dans la circonscription électorale fédérale. Le professeur Behrendt voit très difficilement comment le système de suppléance ne pourrait pas être étendu à la circonscription électorale fédérale.

L'avant-dernière observation porte sur les quotas. Sur ce point, l'orateur se permet de se distancier de M. Luc Detroux. Pour lui, les quotas constituent une contradiction dans les termes. Si on a une circonscription électorale fédérale, il ne voit aucune raison que les élus de cette circonscription soient d'office répartis, par exemple, en six néerlandophones et quatre francophones. Pour lui, c'est la négation même de l'idée fédérale de la circonscription.

Que l'on dise qu'il y a une différence démographique entre le Nord et le Sud, il l'accepte; cette différence est manifeste. Mais puisque précisément, ici, il s'agit de rassembler, cette observation démographique n'est pas pertinente. Bien sûr, il entend certains dire que les électeurs francophones voteront pour des candidats néerlandophones et les électeurs néerlandophones voteront pour des candidats néerlandophones. Les francophones seraient donc doublement minorisés. Celui qui souhaite une circonscription électorale fédérale doit accepter cette constatation. À ses yeux, c'est la logique même de la circonscription électorale fédérale. Si l'on conteste cette logique, il est préférable, sous l'angle académique, de ne pas instaurer de circonscription électorale fédérale. Il ajoute enfin que pour ce qui concerne ces spéculations selon lesquelles les francophones voteront ceci ou cela, il lui paraît difficile de le savoir: c'est de la spéculation, et, pour sa part, il n'en fera pas. Personnellement, il n'est pas en faveur de ces quotas.

verkiezing in hun lokale kieskring. Waarom zouden zij het risico nemen zich in een federale kieskring kandidaat te stellen, terwijl hun lokale verkiezing vaststaat? Wil men er zeker van zijn dat de regeling inzake de federale kieskring succesvol is, mocht die worden opgericht, dan is het verkieslijk de betrokkenen toe te staan zich in beide kieskringen kandidaat te stellen, al moet daarvoor in het Kieswetboek een regel worden opgenomen die bepaalt dat bij verkiezing in de beide kieskringen, voorrang moet worden gegeven aan de verkiezing in de federale kieskring, in de wetenschap dat niemand gedwongen is zich daar kandidaat te stellen. Wie zich daarvoor kandidaat stelt en wordt verkozen, moet er zijn zetel opnemen.

Voorts onderstelt zulks de mogelijkheid tot plaatsvervanging in de beide kieskringen, want het valt niet uit te sluiten dat de Koning een in de federale kieskring verkozen volksvertegenwoordiger tot minister benoemt. Hoogleraar Behrendt ziet niet echt in waarom de plaatsvervangersregeling niet zou kunnen worden uitgebreid tot de federale kieskring.

De voorlaatste opmerking betreft de quota. In dat verband is de spreker zo vrij afstand te nemen van de heer Luc Detroux. Volgens hem zijn quota een *contradictio in terminis*. Als er een federale kieskring bestaat, dan ziet hij geen enkele reden waarom de verkozenen in die kieskring automatisch zouden worden opgedeeld in bijvoorbeeld zes Nederlandstaligen en vier Franstaligen. Volgens hem gaat dat volstrekt in tegen het federale aspect van die kieskring.

Hij aanvaardt dat gewag wordt gemaakt van een demografisch verschil tussen het Noorden en het Zuiden; dat verschil is overduidelijk. Maar aangezien het er in dezen precies op aankomt toenadering te bewerkstelligen, is die demografische opmerking niet relevant. Uiteraard hoort hij sommigen zeggen dat de Franstalige kiezers zullen stemmen voor Nederlandstalige kandidaten, terwijl de Nederlandstaligen óók voor Nederlandstalige kandidaten zullen stemmen. De Franstaligen zouden dus in tweeërlei opzicht in de minderheid worden gesteld. Maar wie een federale kieskring wil, moet voorgaande vaststelling aanvaarden. Het is naar zijn mening immers de logica zelf van de federale kieskring. Is men het daarmee niet eens, dan voert men, academisch gezien, beter geen federale kieskring in. Ten slotte was er het gespeculeer als zouden de Franstaligen zus of zo stemmen; dat is volgens hem echt koffiedik kijken. Zelf speculeren, dat is hij alvast niet van plan. Persoonlijk is hij geen voorstander van die quota.

#### 4. Exposé de M. Jan Velaers, professeur à l'“Université Antwerpen”

M. Jan Velaers présente son exposé en trois parties.

L'orateur souhaite aborder l'objectif poursuivi par l'instauration de la circonscription électorale fédérale, objectif qui est légitime, selon lui. Il tient plus particulièrement à se pencher sur les conséquences incertaines de la circonscription électorale fédérale et à situer le système de quotas dans ce contexte. Enfin, il souhaite s'intéresser aux articles de la Constitution qui devraient être révisés pour instaurer une circonscription électorale fédérale.

Les intentions des défenseurs d'une circonscription électorale fédérale sont légitimes. La Belgique est un pays où les élections fédérales sont, à vrai dire, des élections régionales.

Le problème est connu. Il n'y a, en Belgique, que des partis politiques unilingues et régionaux. Exception faite de Bruxelles, les circonscriptions électorales se trouvent dans une seule région et dans une seule région linguistique. Les partis politiques ne recherchent le soutien en faveur de leur programme qu'auprès d'une partie de la population. Ils n'ont aucun intérêt à convaincre les électeurs de l'autre côté de la frontière linguistique de la pertinence de leurs idées. Le soir des élections, les résultats de deux élections régionales doivent être additionnés pour connaître les résultats des élections fédérales.

C'est la question des deux démocraties. Au sein d'une confédération d'États, cette situation ne pose pas de problème. Dans un État fédéral, cette situation peut toutefois se révéler problématique car il faut en effet toujours y rechercher une volonté politique fédérale commune.

Tant que la Belgique sera un État fédéral, il se justifiera de tenter de rapprocher nos deux démocraties. Il ne faut toutefois pas se faire trop d'illusions à ce sujet. L'orateur est en effet convaincu que les institutions d'un pays constituent sa superstructure tandis que ses forces politiques constituent ses fondations.

Les règles institutionnelles ne permettent pas de modifier les courants politiques d'un pays. Nous vivons dans un pays — dont l'organisation a évolué d'une manière telle qu'il est — dépourvu de partis politiques fédéraux, de médias fédéraux et d'une opinion publique fédérale.

#### 4. Uiteenzetting door professor Jan Velaers, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen

De uiteenzetting van *professor Jan Velaers* omvat drie onderdelen.

Hij wil het hebben over het doel dat met de federale kieskring wordt nagestreefd en dat volgens hem een legitiem doel is. Hij wil het vooral ook over de onzekere gevolgen van de federale kieskring hebben en wil in die context ook de quotaregeling plaatsen. Tenslotte, wil hij ingaan op de artikelen van de Grondwet die zouden moeten worden gewijzigd om een federale kieskring in te voeren.

De bedoelingen van zij die een federale kieskring voorstaan, zijn legitiem. We leven in een land waar federale verkiezingen eigenlijk regionale verkiezingen zijn.

Het probleem is gekend. Er zijn enkel regionale, eentalige politieke partijen. De kieskringen bevinden zich, behalve in Brussel, in één regio en in één taalgebied. Politieke partijen zoeken enkel steun voor hun programma bij een deel van de bevolking. Zij hebben er geen enkel belang bij om kiezers aan de andere kant van de taalgrens van hun ideeën te overtuigen. Op de avond van de verkiezingen moeten de uitslagen van twee regionale verkiezingen worden opgeteld, om de uitslag van de federale verkiezingen te kennen.

Het is het verhaal van de twee democratieën, wat in een confederatie van Staten geen probleem is. In een Federale Staat kan zulks echter wel een probleem zijn. In een Federale Staat is men immers altijd verplicht te zoeken naar een gemeenschappelijke federale politieke wil.

Zolang België een Federale Staat is, is het verantwoord te pogen beide democratieën dichter bij elkaar te brengen. Men moet zich daarbij echter niet al te veel illusies maken. Het is immers de overtuiging van de spreker dat de instellingen van een land de bovenbouw zijn en dat de politieke krachten de onderbouw uitmaken.

Met institutionele regels kan de politieke grondstroom van een land niet worden veranderd. Wij leven in een land — dit is organisch op die manier gegroeid — zonder federale politieke partijen, zonder federale media en zonder federale publieke opinie.

Une circonscription électorale fédérale dotée d'un nombre de sièges limité — quinze selon la proposition de Pavia — n'y changera pas grand-chose. Ceux qui souhaitent que la Belgique subsiste devront prendre en compte nos deux démocraties.

Cela ne veut pas dire que l'on ne peut essayer de jeter des ponts entre les deux démocraties. La création d'un espace électoral fédéral, dans lequel les partis politiques soumettent leur programme à l'ensemble du corps électoral et à tous les habitants du pays, peut constituer une solution.

Le contre-argument parfois objecté est que la circonscription fédérale est une tentative beaucoup trop transparente de couper l'herbe sous le pied des forces politiques "centrifuges" de ce pays, c'est-à-dire les partis qui ont un programme confédéral ou séparatiste. Si telle était l'intention, cette stratégie serait, selon l'orateur, très incongrue. La règle d'or de la démocratie est en effet que la législation électorale ne peut être instrumentalisée au profit des partis politiques.

Le professeur Velaers n'est toutefois pas convaincu que la circonscription fédérale doive être nécessairement un instrument au service des forces politiques centripètes et au détriment des forces politiques centrifuges.

L'orateur justifie son point de vue par deux éléments.

Premièrement, les effets de l'instauration d'une circonscription fédérale sont très incertains.

Deuxièmement, il estime qu'une circonscription fédérale sert les intérêts de tous les partis politiques, y compris, et peut-être surtout, ceux des partis politiques qui prônent des réformes en profondeur du système constitutionnel. Il songe aux réformes qui doivent être approuvées à la majorité des deux tiers, une majorité dans les deux groupes linguistiques. Pour pouvoir les mener à bien, il ne suffit pas de chercher du soutien dans sa propre région linguistique. Une circonscription fédérale peut être un espace électoral de débat sur l'avenir de ce pays.

L'orateur poursuit en examinant les effets incertains de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale. Les membres du Groupe Pavia précisent que les effets ne sont pas prévisibles. Comment les candidats, les partis politiques et les électeurs se comporteront-ils dans une circonscription fédérale? Cela peut donner lieu à de nombreuses spéculations, mais il n'y a guère de certitudes. Il s'avère que l'on n'a jamais tenté de faire des recherches sur les éventuelles intentions de vote dans une circonscription électorale fédérale. Les

Een federale kieskring met een beperkt aantal zetels — vijftien zetels volgens het voorstel van Pavia — zal daaraan niet veel veranderen. Wie deze Staat overeind wil houden, zal dat met de twee democratieën moeten doen.

Dat wil niet zeggen dat niet mag worden gepoogd om tussen beide democratieën bruggen te slaan. Het creëren van een federale electorale ruimte, waarin de politieke partijen hun programma aan het hele kiezerskorps en aan alle inwoners van dit land aanbieden, kan een middel zijn.

Soms is het tegenargument te horen dat de federale kieskring een al te doorzichtige poging is om de zogenaamde centrifugale politieke krachten in dit land, zijnde partijen met een confederaal of een separatistisch programma, de wind uit de zeilen te nemen. Als dat de bedoeling zou zijn, zou hij dat zeer onbehoorlijk achten. Het is immers een gouden regel van de democratie dat kieswetgeving niet mag worden geïnstrumentaliseerd ten behoeve van partijpolitieke bedoelingen.

Professor Velaers is echter niet de mening toegedaan dat de federale kieskring noodzakelijkerwijze een instrument moet zijn ten behoeve van centripetale politieke krachten ten nadele van de centrifugale politieke krachten.

Daarvoor zijn er twee redenen.

Ten eerste, de gevolgen van de invoering van een federale kieskring zijn zeer onzeker.

Ten tweede, hij gelooft dat een federale kieskring in het belang kan zijn van alle politieke partijen, ook, en misschien zelfs vooral, van politieke partijen die ingrijpende hervormingen voorstaan van het constitutioneel bestel. Hij denkt dan aan hervormingen die met een tweederdemeerderheid moeten worden doorgevoerd, een meerderheid in elke taalgroep. Het is onvoldoende om daarvoor steun te zoeken in het eigen taalgebied. Een federale kieskring kan een electorale ruimte zijn voor het debat over de toekomst van dit land.

Spreker gaat vervolgens in op de onzekere gevolgen van de invoering van een federale kieskring. De leden van de Paviagroep geven aan dat de effecten niet voorspelbaar zijn. Op welke wijze zullen de kandidaten, de politieke partijen en de kiezers zich gedragen in een federale kieskring? Men kan daarover veel speculeren, maar weinig is zeker. Blijkbaar is ook nooit gepoogd om onderzoek te doen naar de mogelijke kiesintenties die in een federale kieskring zouden kunnen bestaan. Politicologen zullen misschien zeggen dat een dergelijk

politologues affirmeront peut-être qu'il est difficile de procéder à de telles recherches, mais il conviendrait peut-être d'envisager d'analyser les conséquences qui pourraient s'ensuivre.

Il n'existe, selon lui, qu'une seule réelle certitude: la lutte électorale dans une circonscription fédérale sera un combat de titans, une lutte opposant les figures de proue, voire probablement un combat des chefs, dont l'enjeu serait de savoir qui le corps électoral juge le plus apte à diriger le gouvernement. Si tel devait être le but, si cela devait finir ainsi, l'électeur serait d'emblée induit en erreur. L'élection de quinze membres de la Chambre dans une circonscription électorale fédérale ne peut en effet servir de base pour constituer une majorité.

Il est difficile de prévoir le comportement des candidats et des partis dans une circonscription électorale fédérale. Tenteront-ils de gagner des voix dans l'autre communauté linguistique? Ou continueront-ils malgré tout surtout à se profiler comme des candidats souhaitant servir les intérêts de leur propre communauté. Le comportement des électeurs est, lui aussi, difficilement prévisible. Accorderont-ils leur voix aux figures de proue de leur propre région linguistique qu'ils ne pourront probablement pas élire dans leur circonscription électorale provinciale? Nombreux sont ceux qui s'attendent à ce qu'il en soit ainsi. Ou profiteront-ils de l'occasion pour voter pour un candidat de l'autre rôle linguistique? On l'ignore, ce qui est quand même très étonnant, car c'est précisément là que réside l'utilité ou l'inutilité d'une circonscription électorale fédérale. L'incertitude est toutefois totale en la matière.

Dans ce contexte, les membres du groupe Pavia proposent un système de quotas garantissant l'attribution de respectivement neuf et six sièges aux groupes linguistiques. L'objectif de cette mesure est précisément d'assurer les électeurs que le fait d'accorder leur suffrage à un candidat de l'autre appartenance linguistique ne portera pas préjudice à la représentation de leur propre communauté linguistique. Même si l'on peut comprendre cette approche pragmatique, elle réduit à néant le principe même de la circonscription fédérale.

Le message est en effet clair. Les candidats élus dans la circonscription fédérale ne sont quand même pas de véritables élus fédéraux. Ce sont des élus F ou N qui se retrouveront dès lors une fois de plus dans le groupe linguistique F ou N, dans lequel ils seront censés représenter surtout les intérêts de leur communauté.

Si un système de quotas n'exclut évidemment pas le risque d'inégalité de traitement entre électeurs et entre élus, le professeur Velaers estime que cela peut

enquête moeilijk uit te voeren is, maar men zou dit misschien toch eens moeten overwegen om na te gaan wat de gevolgen ervan zouden kunnen zijn.

Volgens hem is er maar één zaak echt zeker: de kiesstrijd in een federale kieskring zal een titanenstrijd worden, een strijd tussen politieke zwaargewichten en wellicht zelfs een kanseliersstrijd met als inzet de vraag wie door het kiezerskorps het meest geschikt wordt bevonden om de regering te leiden. Als dat de bedoeling zou zijn, als het daarop zou uitdraaien, zou de kiezer meteen op het verkeerde been zijn gezet. Het is immers niet op basis van een verkiezing van vijftien leden van de Kamer in een federale kieskring dat een meerderheid kan worden gevormd.

Hoe de kandidaten en de partijen zich zullen gedragen in een federale kieskring is moeilijk te voorspellen. Zullen zij pogen stemmen te winnen in de andere taalgemeenschap? Of zullen zij zich toch vooral blijven profileren als de kandidaten die de belangen van de eigen gemeenschap willen dienen? Ook hoe de kiezers zich zullen gedragen, is moeilijk te voorspellen. Zullen zij een stem uitbrengen op de politieke zwaargewichten uit het eigen taalgebied waarvoor zij in hun provinciale kieskring wellicht niet kunnen stemmen? Velen verwachten dat dit zal gebeuren. Of zullen zij de kans grijpen om voor de kandidaat van de andere taalaanhang te stemmen? Men weet dat niet, wat toch wel zeer merkwaardig is want daarvan hangt immers de zin of de onzin van een federale kieskring af. Daarover bestaat echter absolute onduidelijkheid.

In die context stellen de leden van de Paviagroep een quotaregeling voor met respectievelijk negen en zes gewaarborgde zetels voor de taalgroepen. De bedoeling daarvan is precies de kiezers ervan te verzekeren dat het uitbrengen van een stem op een kandidaat van de andere taalaanhang niet ten nadele van de vertegenwoordiging van de eigen taalgemeenschap zal gaan. Hoe zeer men die pragmatische benadering ook kan begrijpen, zij haalt de hele principiële idee achter een federale kieskring onderuit.

De boodschap is immers duidelijk. De kandidaten die verkozen zijn in de federale kieskring zijn toch niet echt federale verkozenen. Het zijn N- of F-verkozenen die dan ook nog eens in de N of F-taalgroep terecht komen, waar zij dan worden geacht vooral de belangen van hun gemeenschap te vertegenwoordigen.

Een quotaregeling houdt natuurlijk ook de mogelijkheid in van een ongelijke behandeling van kiezers en verkozenen, maar professor Velaers denkt dat daarvoor

se justifier à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 35/2003 précité. La Cour constitutionnelle a accepté qu'un quota de 17 sièges garantis pour les néerlandophones au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale est justifiable.

Même avec un système de quotas, les effets de la circonscription électorale fédérale restent néanmoins incertains. Il serait vraiment souhaitable de mener une réflexion plus approfondie à ce sujet. L'orateur souhaite soumettre à la commission une hypothèse qui illustre la manière dont la circonscription électorale fédérale pourrait compliquer les choses dans notre pays. Imaginons qu'au vu des résultats des circonscriptions électorales provinciales, en Flandre, une majorité de centre-droit sorte de justesse gagnante des urnes, et en Wallonie, une majorité de centre-gauche se dégage avec une très courte avance. Lorsqu'on prend aussi en compte la répartition des sièges issus de la circonscription électorale fédérale, ces majorités basculent et il y a une majorité de centre-gauche en Flandre et de centre-droit en Wallonie. Même si aucun obstacle constitutionnel ne s'oppose, il est vrai, à ce cas de figure, celui-ci n'est évidemment pas de nature à faciliter la formation d'un gouvernement.

Le professeur Velaers souhaite enfin se pencher sur un certain nombre d'aspects constitutionnels.

Il rappelle tout d'abord que la circonscription électorale fédérale, le nombre de sièges et le principe de la répartition des sièges — et donc les quotas à respecter — doivent être inscrits dans l'article 63 de la Constitution.

On pourrait envisager de faire figurer dans l'article 61, alinéa 3, la possibilité pour les électeurs de voter tant au sein de la circonscription électorale fédérale qu'au sein de la circonscription électorale provinciale. L'orateur estime toutefois que cela n'est pas vraiment nécessaire. Une telle façon de faire permettrait en revanche d'éviter les contestations en la matière. L'article 61, alinéa 3, prévoit en effet que chaque électeur dispose d'une voix dans chaque circonscription électorale et qu'il ne peut pas disposer de plus de voix que les autres. Une confirmation explicite à ce sujet dans la Constitution pourrait exclure d'éventuelles contestations.

La possibilité pour les candidats de se présenter à la fois dans la circonscription électorale fédérale et dans la circonscription électorale provinciale doit également être inscrite dans la Constitution. À la lumière de l'interdiction de la discrimination, deux problèmes apparaissent, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

een verantwoording te bieden is in het licht van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 35/2003 dat reeds is vermeld. Het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat een quota van 17 gewaarborgde zetels voor Nederlandstaligen in het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verantwoorden is.

Ook met een quotaregeling zal het echter niet zeker zijn wat de effecten van de federale kieskring zullen zijn. Het zou echt wenselijk zijn om daarover wat verder na te denken. Hij wil de commissie maar een hypothese voorhouden die kan aangeven hoe de federale kieskring de zaken in ons land moeilijker zou kunnen maken. Stel dat uit de uitslag van de provinciale kieskringen zou blijken dat er in Vlaanderen nipt een centrumrechtse meerderheid als winnaar uit de bus komt en in Wallonië nipt een centrumlinkse meerderheid en dat wanneer men vervolgens de zetelverdeling uit de federale kieskring erbij telt, de meerderheden kantelen en dat er in Vlaanderen een centrumlinkse meerderheid is en in Wallonië een centrumrechtse meerderheid. Daarbij rijzen weliswaar geen constitutionele bezwaren, maar de regeringsvorming in zulke omstandigheden zal natuurlijk niet gemakkelijker worden.

Tot slot wil professor Velaers ingaan op een aantal constitutionele aspecten.

Ten eerste, de federale kieskring, het aantal zetels en het beginsel van de zetelverdeling, dus de quota die men zou hanteren, moeten in artikel 63 van de Grondwet worden ingeschreven.

De mogelijkheid voor kiezers om een stem uit te brengen, zowel in de federale als in de provinciale kieskring zou men in artikel 61, derde lid, kunnen inschrijven, maar het is zijn mening dat dit niet echt nodig is. Op die manier zou men wel betwistingen daarover kunnen vermijden. Artikel 61, derde lid, betekent immers dat men een stem in elke kieskring heeft en dat men niet meer stemmen mag hebben dan een ander. Een uitdrukkelijke bevestiging daarvan in de grondwet zou eventuele betwistingen daarover kunnen uitsluiten.

De mogelijkheid voor kandidaten om zich zowel in de federale kieskring als in de provinciale kieskring verkiesbaar te stellen, dient men ook in de Grondwet in te schrijven. In het licht van het discriminatieverbod rijzen hier twee problemen, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Premièrement, l'électeur doit être bien informé des effets de son vote. Il convient donc de définir au préalable quel siège devra occuper un candidat élu à la fois au sein de la circonscription électorale fédérale et d'une circonscription électorale provinciale, afin de pouvoir déterminer clairement qui siègera éventuellement en tant que suppléant et pour quel siège une suppléance doit être prévue.

L'orateur soulève ensuite un point crucial pour lequel une justification devra être fournie. La Cour constitutionnelle a indiqué que la faculté de présenter une double candidature est un avantage, ne fût-ce qu'au niveau des dépenses électorales. Cet avantage constitue une inégalité dans la lutte électorale, qu'il convient de justifier convenablement. Dans la négative, il ne sera pas possible de prévoir une double candidature.

Ensuite, un point qui n'a pas encore été abordé par les autres orateurs. Le professeur Velaers pense qu'il faut envisager de modifier l'article 43, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution relatif à la répartition des membres de la Chambre des représentants en groupes linguistiques, et ce, pour deux raisons.

Pour commencer, il pense que ce serait de nouveau aller à l'encontre de l'idée de base d'une circonscription électorale fédérale qu'un élu de cette circonscription se retrouverait dans un groupe linguistique F ou N pour y défendre, au sein de ce groupe linguistique F ou N, les intérêts d'une communauté donnée.

Le but du système de quotas est de convaincre un maximum de personnes de voter de manière croisée: des néerlandophones pour des francophones et des francophones pour des néerlandophones. Supposons que ce soit un grand succès et qu'il y ait neuf élus dans la circonscription électorale fédérale, surtout des élus ayant obtenu les suffrages d'électeurs francophones et qu'il y ait six élus du groupe linguistique francophone, surtout des élus ayant obtenu les suffrages du groupe linguistique néerlandophone. Si l'on veut que la circonscription électorale fédérale soit un succès, il faut tenir compte de cette hypothèse.

Dans ces conditions, il ne lui semble pas vraiment justifié de dire qu'ils doivent se retrouver dans le groupe linguistique français et le groupe linguistique néerlandais. Cela lui paraît contraire à la *ratio constitutionis* de la répartition en groupes linguistiques.

D'aucuns diront naturellement que l'on a une situation un peu comparable à Bruxelles. Les élus bruxellois se retrouvent aussi dans le groupe linguistique français

Ten eerste, de kiezer moet een duidelijk zicht hebben op het effect van zijn stem. Men moet dus vooraf bepalen welke zetel een kandidaat die zowel in de federale kieskring als in een provinciale kieskring gekozen is dient op te nemen, zodat ook duidelijk is wie eventueel als opvolger zal zetelen, voor welke zetel in opvolging moet worden voorzien.

Ten tweede, is er nog een cruciaal punt waarvoor een verantwoording zal moeten worden geboden. Het Grondwettelijk Hof heeft aangegeven dat twee kandidaatstellingen betekent dat men voordelen geniet, al was het maar op het vlak van de mogelijkheid van verkiezingsuitgaven. Die voordelen betekenen dus een ongelijkheid in de kiesstrijd. Daarvoor moet men een degelijke verantwoording bieden. Anders zal het niet mogelijk zijn om in een dubbele kandidaatstelling te voorzien.

Vervolgens een punt dat nog niet aan de orde kwam bij de vorige sprekers. Professor Velaers denkt dat men moet overwegen om artikel 43, § 1, van de Grondwet over de indeling van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in taalgroepen te wijzigen en dit om twee redenen.

Ten eerste, gelooft hij dat het opnieuw zou ingaan tegen de basisidee van de federale kieskring, dat een verkozene uit die kieskring in een N- of F-taalgroep terecht zou komen om dan in die N- of F-taalgroep de belangen van een bepaalde gemeenschap te dienen.

De bedoeling van de quotaregeling is om zoveel mogelijk mensen te overtuigen om kruiselings te stemmen: Nederlandstaligen voor Franstaligen en Franstaligen voor Nederlandstaligen. Stel dat dit zeer succesvol is en dat er negen verkozenen zijn in de federale kieskring, vooral verkozenen met stemmen van Franstalige kiezers en dat er zes verkozenen van de Franse taalgroep zijn, vooral verkozenen met stemmen van de Nederlandstalige taalgroep. Als men wil dat de federale kieskring succesvol is, moet men die hypothese onder ogen zien.

In die omstandigheden lijkt het hem niet echt verantwoord om te zeggen dat zij in de Nederlandse taalgroep en de Franse taalgroep moeten terechtkomen. Dat lijkt hem wat haaks te staan op de *ratio constitutionis* van de indeling in taalgroepen.

Men zal natuurlijk zeggen dat men in Brussel iets gelijkaardigs heeft. De Brusselse verkozenen komen ook terecht in de Nederlandse of de Franse taalgroep,

ou néerlandais, en fonction du serment qu'ils prêtent. S'ils prêtent serment en français, ils se retrouvent dans le groupe linguistique français. S'ils prêtent serment en néerlandais, ils se retrouvent dans le groupe linguistique néerlandais. S'ils prêtent serment dans les deux groupes linguistiques, la langue de la première prestation de serment est déterminante.

Le professeur Velaers pense qu'il peut y avoir malgré tout une différence entre une circonscription électorale de Bruxelles bilingue et la circonscription électorale fédérale bilingue. Il est évidemment également possible qu'à Bruxelles, des néerlandophones votent en faveur de candidats francophones et des francophones pour des candidats néerlandophones, mais il pense que c'est plutôt l'exception. Les membres du groupe Pavia disent d'ailleurs que le système des quotas est nécessaire pour assurer les électeurs que l'on ne désavantage pas son propre groupe. Cela arrivera bien aussi à Bruxelles, mais ce sera néanmoins plutôt exceptionnel. Alors que le but de la circonscription électorale fédérale est de multiplier les votes pour l'autre groupe linguistique. C'est la *ratio legis* d'une circonscription électorale fédérale.

Il ne croit dès lors pas qu'il serait souhaitable, dans les circonstances présentes, de subdiviser ces élus fédéraux en groupe F ou N. Cela lui paraît contradictoire avec l'idée d'élus fédéraux dans une circonscription électorale fédérale. Cela lui semble également aller à l'encontre de la *ratio constitutionis* de la division en groupes linguistiques.

Un dernier point à envisager est le suivant. Dans la mesure où, de par l'instauration d'une circonscription électorale fédérale, on réduit le nombre de sièges à pourvoir dans les circonscriptions électorales provinciales, il convient de tenir compte des répercussions de cette modification sur le principe de la représentation proportionnelle et de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2007. Dans cet arrêt, la Cour a indiqué que les circonscriptions électorales dans lesquelles il y a deux ou trois mandats à pourvoir ne garantissent pas suffisamment la représentation proportionnelle et instaurent un seuil électoral naturel trop élevé.

## 5. Interventions des membres

M. Ben Weyts (N-VA – Ch.) souhaite formuler deux remarques, plutôt de nature juridique, qu'il fera précéder par un constat, d'ordre tant juridique que politique. Selon lui, la conclusion des deux auditions est identique, à savoir que tous les orateurs, de quelque bord qu'ils soient, préconisent une révision de la Constitution. Les orateurs disent que les partisans d'une circonscription électorale fédérale doivent surtout être également

afhankelijk van de eed die ze afleggen. Leggen ze de eed af in het Nederlands, dan komen zij in de Nederlandse taalgroep terecht. Als zij de eed afleggen in het Frans, komen zij in de Franse taalgroep terecht. Als zij de eed afleggen in de twee taalgroepen, is de taal van de eerste eedaflegging bepalend.

Professor Velaers denkt dat er misschien toch wel een verschil kan zijn tussen een tweetalige kieskring Brussel en de tweetalige federale kieskring. Uiteraard is het ook mogelijk dat in Brussel Nederlandstaligen stemmen voor Franstalige kandidaten en Franstaligen voor Nederlandstalige kandidaten, maar hij denkt dat dit eerder de uitzondering is. De leden van de Paviagroep zeggen trouwens dat de quotaregeling nodig is om de kiezers ervan te verzekeren dat men zijn eigen groep niet benadeelt. Het zal ook in Brussel wel voorkomen, maar het zal echter eerder uitzonderlijk zijn. Terwijl het voor de federale kieskring de bedoeling is dat het veelvuldig zou gebeuren dat men stemt voor de andere taalgroep. Dat is de *ratio legis* van een federale kieskring.

Hij denkt dan ook niet dat het in die omstandigheden wenselijk zou zijn om die federale verkozenen in de N- of F-groep in te delen. Dat lijkt hem strijdig te zijn met de idee van federale verkozenen in een federale kieskring. Het lijkt hem ook in te gaan tegen de *ratio constitutionis* van de indeling in taalgroepen.

Een laatste punt dat men moet overwegen is het volgende. In de mate dat men door de invoering van een federale kieskring het aantal te begeven zetels in de provinciale kieskringen vermindert, moet men rekening houden met de weerslag hiervan op het beginsel van een evenredige vertegenwoordiging en het arrest van het Grondwettelijk Hof van 5 december 2007. In dat arrest gaf het Hof aan dat kieskringen met twee of drie mandaten de evenredige vertegenwoordiging onvoldoende waarborgen en een te hoge natuurlijke kiesdrempel instellen.

## 5. Betogen van de leden

De heer Ben Weyts (N-VA – K.) wil twee opmerkingen formuleren, veeleer van juridische aard, maar eerst een vaststelling van zowel juridische als politieke aard. Volgens hem is de conclusie van beide hoorzittingen hetzelfde, namelijk dat blijkbaar alle sprekers, vanuit welke invalshoek dan ook, een herziening van de Grondwet voorstaan. De sprekers stellen dat de voorstanders van een federale kieskring vooral ook

partisans d'une révision de la Constitution relativement radicale.

Il aborde ensuite deux observations juridiques jointes. Aux termes de l'article 42 de la Constitution, les élus du peuple que les membres sont, représentent la Nation. En créant une circonscription électorale fédérale, on risque précisément de créer une distinction entre les élus effectivement élus par toute la nation au sein de ladite circonscription électorale fédérale et les élus provenant, comme aujourd'hui, d'une circonscription électorale provinciale. Il semble que l'on crée ainsi une nouvelle distinction.

M. Weyts y associe la seconde observation. Le professeur Velaers a également renvoyé à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2003 concernant la double candidature. La Cour a alors instauré un principe de droit que certains qualifient de tout à fait neuf, pour ainsi dire, en affirmant que l'électeur doit pouvoir apprécier l'effet utile de son vote. Partant de cette observation, la Cour constitutionnelle a interdit la double candidature à la Chambre et au Sénat, tandis que, pour les élections précédentes, il avait été avancé que la double candidature était autorisée, dès lors qu'il s'agissait de deux assemblées différentes.

S'appuyant sur la disposition précitée de cet arrêt, le Conseil d'État s'est, en fait, également prononcé sur l'interdiction, en vigueur selon lui, de la double candidature dans une seule et même assemblée. Plus précisément, le Conseil d'État a formulé cette observation dans l'avis qu'il a rendu à propos de l'une des propositions de loi concernant la scission de Bruxelles-Hal-Vilvorde de M. Bonte et consorts, parmi lesquels figurait alors également M. Bourgeois. Cette proposition de loi prévoyait en effet la possibilité d'une double candidature, par exemple pour les candidats francophones présents sur les listes francophones de Bruxelles, d'une part, et dans le Brabant flamand, d'autre part, dans les deux cas pour la même assemblée et pour la même élection de la Chambre. Se référant à l'arrêt de 2003, le Conseil d'État a observé, à cet égard, que cette double candidature n'était pas permise au motif que l'électeur ne pourrait dès lors pas apprécier l'effet utile de son vote.

Il souhaite dès lors demander aux orateurs, en poursuivant dans cette logique, si ce raisonnement vaut également dans le cas d'une circonscription électorale fédérale. L'électeur ne peut en effet pas apprécier l'effet utile de son vote, étant donné qu'il ne peut pas savoir si le candidat pour qui il a voté siégera comme élu pour l'ensemble de la nation au sein de la circonscription électorale fédérale ou pour la province concernée.

voorstander dienen te zijn van een betrekkelijk ingrijpende grondwetsherziening.

Dan komt hij tot twee juridische opmerkingen die aan elkaar gekoppeld zijn. Volgens artikel 42 van de Grondwet vertegenwoordigen de leden, als gekozenen des volks, de Natie. Door de invoering van een federale kieskring dreigt er precies een onderscheid te groeien tussen degenen die effectief door heel de Natie zijn verkozen in een federale kieskring en degenen die, zoals vandaag, in een provinciale kiesomschrijving verkozen zijn. Het lijkt precies alsof er een nieuw onderscheid wordt ingevoerd.

Daaraan koppelt de heer Weyts de tweede bemerking. Professor Velaers heeft alsnog verwezen naar het arrest uit 2003 van het Grondwettelijk Hof omtrent de dubbele kandidaatstelling. Het Hof heeft toen een volgens sommigen bijna algemeen nieuw rechtsbeginsel ingang laten vinden, door te stellen dat de kiezer een nuttig effect van zijn stem moet kunnen inschatten. Op grond daarvan heeft het Grondwettelijk Hof een verbod ingesteld op dubbele kandidaatstelling in Kamer en Senaat. De vorige keer heeft men geopperd dat dit ging omdat het twee verschillende assemblees betreft.

De Raad van State heeft, voortbouwend op de bepaling in dat arrest, zich eigenlijk ook uitgesproken over een volgens hem geldend verbod op dubbele kandidaatstelling in een en dezelfde assemblee. Meer bepaald formuleerde de Raad van State dat in zijn advies bij een van de wetsvoorstellen over de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde van de heer Bonte en consorten, waartoe toen ook de heer Bourgeois behoorde. In dat voorstel werd immers in de mogelijkheid voorzien tot dubbele kandidaatstelling, bijvoorbeeld voor Franstalige kandidaten die opkomen in Franstalig Brussel, enerzijds, en in Vlaams-Brabant, anderzijds, in beide gevallen voor dezelfde assemblee en voor dezelfde verkiezing voor de Kamer. Daarop heeft de Raad van State gesteld, verwijzend naar het arrest van 2003, dat dit niet kan, omdat de kiezer het nuttig effect van zijn stem niet kan inschatten.

Aan de sprekers wil hij daarom vragen of, voortbouwend op die logica, die redenering ook geldt inzake een federale kieskring. De kiezer kan namelijk het nuttig effect van zijn stem niet inschatten, aangezien hij niet kan weten of de betrokken kandidaat voor wie hij stemt, zal zetelen als gekozene voor de hele natie in de federale kieskring, dan wel enkel voor de betrokken provincie.

À l'époque, le Conseil d'État a dit clairement que les candidats se présentent dans des circonscriptions électorales différentes pour la même assemblée. Cela signifie aussi qu'en se fondant sur la logique de l'effet utile évoqué par la Cour constitutionnelle, ce n'est pas possible. Dans ce cas, il lui semble qu'il y a également un problème qui se pose à ce niveau, à moins que les professeurs aient un autre point de vue sur la question.

M. Weyts formule ensuite une observation politique, mais visiblement aussi fondée sur le plan juridique, qu'il a du reste déjà formulée précédemment en commission.

La proposition du groupe Pavia s'effondre de par ses propres contradictions. On prétend avoir un objectif démocratique et vouloir en fait restaurer l'espace politique belge, pour autant que celui-ci ait jamais existé. Ce n'est pas restaurer mais créer car, à sa connaissance, il n'a jamais existé. On dit ensuite que l'on ne regarde que des électeurs belges. Il y a donc plus de francophones ni de Flamands, abstraction faite des germanophones et des Bruxellois; il n'y a plus que des électeurs belges. On veut laisser la démocratie s'exprimer.

Si la démocratie peut s'exprimer, si l'on est en mesure de déposer une proposition fondée sur le principe "un homme, une voix" et "un candidat, une voix", sans quota, l'intervenant y est naturellement favorable. Ce n'est pas le cas lorsque l'on dit que l'on veut laisser la démocratie s'exprimer et que tout le monde est belge mais qu'il y a subitement de nouveau des Flamands et des francophones lorsqu'il est question de la répartition des sièges. On craint visiblement le choix démocratique de l'électeur.

Le système des quotas est non seulement discriminatoire à l'égard des électeurs, mais il l'est aussi vis-à-vis des candidats. Il s'ensuivra en effet qu'un élu flamand devra très probablement récolter davantage de voix qu'un élu francophone. Théoriquement, cela pourrait être différent, mais en sera-t-il ainsi? Au départ d'un élan démocratique et en poursuivant un objectif démocratique, on sera finalement face à des conséquences non démocratiques et antidémocratiques. Il va sans dire que cela étonne.

Force est dès lors de constater que la proposition à l'examen est minée par ses propres contradictions, par les contradictions belges et par la réalité belge. On souhaite faire jouer la démocratie tout en craignant l'avis de l'électeur. On arrive finalement à la conclusion que la proposition à l'examen et la manière dont elle est élaborée démontrent précisément que la Belgique ne supporte pas la démocratie.

\*  
\* \*

De Raad van State heeft toen duidelijk gezegd dat de kandidaten opkomen in twee verschillende kieskringen voor dezelfde assemblee. Dat maakt ook dat, voortbouwend op de logica van het nuttig effect van het Grondwettelijk Hof, zulks niet kan. Dan lijkt er zich in deze ook een probleem te stellen, tenzij de professoren dat anders zien.

Daarnaast heeft de heer Weyts een politieke maar blijkbaar ook juridisch gefundeerde opmerking die hier al werd gemaakt.

Het voorstel van de Paviagroep sneuvelt aan zijn eigen tegenstellingen. Men beweert een democratische doelstelling voor ogen te hebben en eigenlijk de Belgische politieke ruimte te willen herstellen, voor zover die ooit bestaan heeft. Het is niet herstellen maar creëren, ze heeft bij zijn weten immers nooit bestaan. Dan zegt men dat men enkel Belgische kiezers bekijkt. Er zijn dus geen Franstaligen en Vlamingen meer, abstractie makend van Duitstaligen en Brusselaars, er zijn enkel Belgische kiezers. Men wil de democratie laten spelen.

Als de democratie kan spelen, als een voorstel kan worden ingevoerd waarbij een principe geldt van één man, één stem en één kandidaat, één stem, zonder quota, dan wil hij dat natuurlijk onder ogen zien. Dit geldt niet als men zegt dat men de democratie wil laten spelen en dat iedereen Belg is maar er plots terug Vlamingen en Franstaligen zijn als het gaat over de verdeling van de zetels. Blijkbaar is men bang voor de democratische uitspraak van de kiezer.

Het systeem met quota is niet alleen discriminerend ten aanzien van de kiezers maar ook ten aanzien van de kandidaten. Dat zal immers maken dat een Vlaamse verkozenen hoogstwaarschijnlijk meer stemmen nodig zal hebben dan een Franstalige. Theoretisch kan het anders maar zal dat het geval zijn? Vertrekkend vanuit een democratische bevoegdheid en een democratische doelstelling zal men uiteindelijk komen tot non-democratische of antidemocratische gevolgen. Dat verbaast natuurlijk.

Men kan dan enkel vaststellen dat dit voorstel sneuvelt aan zijn eigen tegenstellingen, aan de Belgische tegenstellingen en aan de Belgische realiteit. Men wil de democratie laten spelen maar men is bang voor het oordeel van de kiezer. Uiteindelijk komt men tot de conclusie dat dit voorstel en de manier waarop het is uitgewerkt net illustreren dat België geen democratie verdraagt.

\*  
\* \*

Mme Caroline Gennez (*sp.a – Ch.*) fait observer qu'à l'instar des professeurs de la semaine dernière, tous les orateurs s'accordent à dire que le renforcement de la légitimité de l'autorité fédérale constitue le principal objectif de la circonscription électorale fédérale. En tant que bonne démocrate de base, elle se demande qui peut y être opposé.

Un deuxième argument est que l'on tente d'approfondir la démocratie. Cet élément emporte, lui aussi, son adhésion.

Elle se rallie du reste entièrement à l'observation du professeur Velaers, selon lequel l'instrumentalisation de la loi électorale à des fins politiques serait déplacée. Pour Mme Gennez, cette discussion n'a aucun objectif fédéraliste, nationaliste ou belge.

Peut-être que la N-VA aimerait instrumentaliser la loi électorale, mais le parti de l'intervenante trouve que cela serait déplacé, et il s'abstiendra de le faire.

M. Velaers a également fait allusion au fait qu'un État fédéral a besoin d'un espace électorale fédéral, alors qu'un État confédéral peut en fait s'en passer. La Belgique peut être considérée comme une fédération incomplète. Les uns entendent évoluer vers une confédération, d'autres vers une Union belge composée de quatre entités fédérées.

En quoi consiste le caractère atypique de notre fédération actuelle? En premier lieu, il n'existe pas de partis fédéraux. Lors des premières auditions, il a longuement été question de l'importance des partis dans l'instauration de l'éventuelle circonscription électorale fédérale. Il n'existe plus de partis fédéraux. Mme Gennez n'est pas non plus favorable à leur recréation: il ne faut pas vouloir réécrire l'histoire. Force est de constater qu'en 1978, les partis politiques existants se sont scindés et il doit exister une explication logique à cette séparation.

La membre se demande s'il faut vraiment se réjouir que notre pays reste, à l'avenir, une solide participation comme il l'était hier, et comme il l'est encore aujourd'hui.

Un deuxième élément témoignant de la singularité de notre fédération est, selon elle, que les entités fédérées n'ont nullement été associées à la division constitutionnelle de la Belgique. Il n'y a pas si longtemps, notre pays a négocié pendant 542 jours une réforme de l'État. Les entités fédérées n'ont pas participé à ces négociations. Tout s'est joué au niveau des partis, d'abord celui de M. De Wever, puis ceux des partis libéraux. À part les

Mevrouw Caroline Gennez (*sp.a – K.*) merkt op dat alle sprekers net als de professoren van vorige week het erover eens zijn dat de belangrijkste doelstelling van de federale kieskring het versterken van de legitimiteit van de federale overheid is. Als goede basisdemocraat vraagt zij zich af wie daar tegen kan zijn.

Een tweede argumentatie is dat men de democratie poogt te verdiepen. Ook dat element kan op haar sympathie rekenen.

Zij is het overigens helemaal eens met de opmerking van professor Velaers, die stelt dat de instrumentalisering van de kieswet voor politieke doeleinden onkies zou zijn. Voor mevrouw Gennez heeft deze discussie geen enkele federalistische, nationalistische of belgicistische doelstelling.

Misschien zou de N-VA de Kieswet graag instrumentaliseren, maar haar partij vindt dat onkies en zij doen dat dus niet.

De heer Velaers heeft ook gealludeerd op het feit dat een Federale Staat een federale kiesruimte behoeft, terwijl een confederale Staat die eigenlijk niet behoeft. België kan worden omschreven als een onvolkomen federatie. Sommige willen evolueren naar een confederatie, anderen naar een Belgische Unie met vier deelstaten.

Wat is er atypisch aan onze huidige federatie? In de eerste plaats, heeft men geen federale partijen. Tijdens de eerste hoorzittingen heeft men veel gediscussieerd over het belang van partijen bij het totstandkomen van de eventuele federale kieskring. Er bestaan geen federale partijen meer. Mevrouw Gennez is ook geen voorstander van de heroprichting ervan. Men moet de geschiedenis niet willen herschrijven. In 1978 heeft men vastgesteld dat de toen bestaande politieke partijen uit elkaar zijn gegaan en daar zal wel een logische reden voor geweest zijn.

Men kan zich afvragen of het onze politieke doelstelling hoeft te zijn dat ons land ook in de toekomst een sterke participatie blijft zoals het dat gisteren was en vandaag is.

Een tweede element waaraan men kan zien dat onze federatie atypisch is, is volgens haar dat de deelstaten op geen enkele manier betrokken zijn bij de constitutionele indeling van België. Nog niet zo lang geleden heeft men 542 dagen onderhandeld over een staatsheroforming. De deelstaten waren daar niet bij betrokken. Het was een puur partijpolitieke aangelegenheid, eerst met de partij van de heer De Wever erbij en nadien met

présidents de parti, Mme Gennez y a toutefois vu peu d'autres collègues, ni parlementaires, ni ministres des entités fédérées. Voilà un autre aspect atypique de notre fédération.

Pour renforcer la représentativité des différentes autorités dans notre fédération actuelle, on pourrait envisager de créer une circonscription électorale nationale au niveau national et des circonscriptions électorales wallonne, bruxelloise et flamande au niveau régional. En ce qui concerne la circonscription électorale nationale, l'intervenante juge le chiffre de quinze représentants avancé dans la proposition du groupe Pavia insuffisant. Ce chiffre témoigne d'une trop grande frilosité. Mme Gennez estime qu'il s'agit d'une *contradictio in terminis*.

La représentativité pourrait-elle être renforcée si on créait une circonscription électorale nationale pour le niveau national et des circonscriptions électorales wallonne et flamande pour les parlements des entités fédérées, avec un nombre limité d'élus complété par des candidats élus à un niveau plus modeste, au niveau de l'arrondissement, pour la Campine, Malines et Anvers, par exemple? Cela permettrait de mettre en place une solution au niveau national complétée par des solutions au niveau plus limité de l'arrondissement. Les rapports pourraient dans ce cas être différents et plus équilibrés.

Il est permis de se demander à cet égard si l'étiquette F ou N conférée aux membres de la Chambre aura encore un sens pour ceux élus au sein de la circonscription électorale fédérale ou nationale, qui ne sont pas censés appartenir à un groupe linguistique. Pourrait-on envisager de créer une étiquette B ou, pour ménager les susceptibilités, une autre étiquette pour les élus fédéraux qui ne sont pas soumis aux quotas ni aux étiquettes linguistiques?

L'intervenante estime que la double candidature est loin d'être une évidence. Si on crée une circonscription électorale fédérale dont les sièges sont réservés à un certain nombre de candidats inscrits sur la liste, ces derniers sont des élus fédéraux neutres du point de vue de l'appartenance linguistique. Il pourrait y avoir à côté de cela des candidats élus au niveau de l'arrondissement ou de la province, qui ne pourraient se présenter que pour leur district électoral. Le système de la double candidature ne lui semble donc pas souhaitable.

Y a-t-il une raison pour laquelle elle serait souhaitable ou pour laquelle cette possibilité serait maintenue? À l'heure actuelle, il n'y a pas d'autre double candidature possible pour différents parlements. Cela lui semble également logique si l'on se base sur le principe d'élections simultanées. Elle ne voit pas pourquoi une double

de liberale partijen erbij. Behalve partijvoorzitters heeft mevrouw Gennez daar echter weinig andere collega's gezien, geen parlementsleden, geen deelstaatministers. Dat is atypisch aan onze federatie.

Een mogelijkheid om de representativiteit van de verschillende overheden in onze huidige federatie te versterken, zou een nationale kieskring op nationaal niveau kunnen zijn en een Vlaamse, Waalse en Brusselse kieskring op regionaal niveau. Wat de nationale kieskring betreft, vindt zij de vijftien vertegenwoordigers in het voorstel van de Paviagroep wel heel mager. Het lijkt alsof men zijn kleine teen in het water steekt omdat men bang is voor de gevolgen wanneer men in de rivier zou duiken. Mevrouw Gennez vindt dit een *contradictio in terminis*.

Zou de representativiteit mogelijks versterkt worden door een nationale kieskring voor het nationale niveau en Vlaamse en Waalse kieskringen voor de deelstaatarlamenten, met een beperkt aantal verkozenen, aangevuld met kleinere, arrondissementele verkozenen, bijvoorbeeld voor de Kempen, Mechelen, Antwerpen? Dan krijgt men een nationaal verhaal, aangevuld met kleinere, arrondissementele verhalen. De verhouding zou dan anders en evenwichtiger kunnen.

In dat opzicht is het met betrekking tot de labeling van de verkozenen in de Kamer met F en N, de vraag of het voor de verkozenen in de federale of nationale kieskring nog langer zinvol is om een label F of N te kleven. Als men in de federale kieskring wordt verkozen, wordt men niet geacht te behoren tot een taalgroep. Is het denkbaar dat een label B of, als dat gevoelig ligt, een ander label op de federale verkozenen die buiten de quota en de taallabels vallen, wordt gekleefd?

Voor haar lijkt de dubbele kandidatuur niet de logica zelf. Als men werkt met een federale kieskring en een aantal kandidaten op de lijst voor wie de zetels zijn voorbehouden, dan gaat het om federale verkozenen met een neutrale taalaanhorigheid. Daarnaast kunnen er arrondissementele of provinciale verkozenen zijn, die zich alleen maar voor hun kiesdistrict kandidaat kunnen stellen. De dubbele kandidaatstelling lijkt haar dan niet wenselijk.

Is er een reden waarom zij wel wenselijk zou zijn of waarom de mogelijkheid zou worden behouden? Momenteel zijn geen andere dubbele kandidaturen mogelijk voor verschillende parlementen. Dat lijkt haar ook logisch als men uitgaat van samenvallende verkiezingen. Zij ziet niet in waarom een dubbele kandidatuur

candidature pour une assemblée déterminée devrait être possible.

Mme Gennez ne pense toutefois pas non plus qu'il est opportun d'élargir de façon substantielle le nombre d'élus à la Chambre fédérale. On y a suffisamment de travail, mais pas non plus trop de travail. On peut très bien s'en sortir avec un certain nombre de personnes en moins, même après la suppression du Sénat.

*M. Francis Delpérée, vice-président (S.),* précise qu'il n'y a pas de suppression du Sénat. Il y a peut-être une diminution du nombre de ses membres, une diminution de ses compétences, mais ce n'est pas tout à fait la même chose.

\*  
\* \*

*M. Gérard Deprez (MR – S.)* retient qu'à la fois du point de vue du droit international et du point de vue constitutionnel, les problèmes peuvent trouver une solution, quelles que soient les réponses que l'on apporte à l'une ou l'autre question, que ce soit le double vote ou l'apparement. Globalement, comme types de modifications à apporter, ceux-ci sont beaucoup moins importants qu'il ne l'imaginait.

L'orateur retient ensuite que, quel que soit le nombre de sièges de cette circonscription fédérale, sur la base de l'argumentation tirée d'arrêts, les retirer au nombre actuel de députés risquerait de poser un problème d'équilibre dans la représentation proportionnelle. Quel que soit le nombre, il faut les ajouter. Des nombres qui ont une certaine dimension ont été cités. 50 en plus ne sont pas rien. Ce pourrait être seulement 40 en plus: on pourrait alors faire une saine économie qui serait de supprimer les 10 sénateurs cooptés, qu'on a ajoutés aux représentants des communautés et des régions dans un Sénat qui doit être l'expression des communautés et des régions.

Deux questions intéressantes émergent de ce débat. La première est celle relative aux quotas. M. Behrendt a surpris en disant qu'il n'en voyait pas l'utilité. Il précisait même que c'était contraire à la philosophie de la circonscription que l'on essaie d'instaurer. Ceci constitue une vraie question d'autant plus si on ajoute la remarque de M. Velaers selon laquelle il faudrait les soustraire à la représentation entre groupes linguistiques.

voor een bepaalde assemblée wel mogelijk zou moeten zijn.

Mevrouw Gennez denkt echter ook niet dat het opportuun is om het aantal verkozenen in de federale Kamer substantieel uit te breiden. Met zijn allen heeft men werk genoeg, maar ook niet te veel werk. Men kan het gerust met een aantal mensen minder doen, zelfs na de afschaffing van de Senaat.

*Ondervoorzitter Francis Delpérée (S.)* preciseert dat de Senaat niet wordt afgeschaft. De Senaat telt weliswaar minder leden en beschikt over minder bevoegdheden, maar dat is nog iets anders dan "afschaffen".

\*  
\* \*

*De heer Gérard Deprez (MR – S.)* wijst erop dat er voor elk probleem een oplossing bestaat, zowel uit het oogpunt van het internationaal recht als uit dat van de Grondwet, ongeacht de antwoorden die men voor de ene of de andere vraag aanreikt en ongeacht of het gaat om dubbel stemmen of om apparementing. In het algemeen is dat soort van aan te brengen wijzigingen veel minder ingrijpend dan hij dacht.

Voorts stipt de spreker aan dat, ongeacht het aantal zetels dat deze federale kieskring op grond van de uit arresten geputte argumenten zal tellen, die zetels niet in mindering mogen worden gebracht van het huidige aantal zetels van de volksvertegenwoordigers; zo niet dreigt de uitgebalanceerde evenredige vertegenwoordiging in het gedrang te komen. De zetels van de federale kieskring, ongeacht hun aantal, moeten er worden bijgeteld. Er worden niet bepaald kleine getallen genoemd: vijftig meer, dat is niet niets. Dat getal zou men kunnen reduceren tot veertig; dan zou men een "gezonde" besparing kunnen doorvoeren door de tien gecoöpteerde senatoren af te voeren die werden toegevoegd aan de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en de gewesten in een Senaat die moet fungeren als spreekbuis voor die gemeenschappen en gewesten.

Twee interessante vragen komen uit dit debat naar voren. De eerste heeft betrekking op de quota. De heer Behrendt heeft verrassend aangegeven dat hij die quota zinloos vindt. Hij voegde er zelfs aan toe dat die quota haaks staan op de strekking van de kieskring die men poogt in te stellen. Dit is een echt probleem, zeker in samenhang met de opmerking van de heer Velaers, die meent dat de quota in mindering moeten worden gebracht van de vertegenwoordiging van de taalgroepen.

Par ailleurs, selon M. Velaers, paradoxalement, on ne sait pas du tout ce que cette nouvelle construction pourrait donner, en particulier du point de vue du comportement des électeurs. En effet, on ne dispose d'aucune étude sérieuse disant comment les électeurs peuvent voter.

En sa qualité de sociologue, M. Deprez fait l'hypothèse qu'on établisse cette circonscription électorale unique et qu'au terme d'une expérience, on constate que les électeurs ne votent que pour des candidats de leur communauté, ce qui n'est pas exclu. Il suppose qu'une élection se passe dans une atmosphère de tension communautaire considérable et que l'on vote pour les ténors de sa communauté. Il suppose en outre que, dans chacune des communautés, les électeurs votent majoritairement pour un régionaliste ou encore plus nettement. Comment tiendra le fait que ces ténors, issus de leur communauté ne seraient pas mis dans des groupes linguistiques? Théoriquement, ayant été placés dans leur circonscription fédérale, ils représenteraient des personnalités asexuées sur le plan linguistique. Quel sera le type de légitimité? Comment gérer cette situation du point de vue de la symbolique?

M. Deprez a aussi été fort interpellé par ce qu'a dit M. Sottiaux sur le fait qu'il pouvait y avoir une certaine incompatibilité entre les deux objectifs poursuivis par la proposition: d'une part, de combler le déficit démocratique et, d'autre part, de renforcer la cohésion fédérale. Pour la cohésion fédérale, il a affirmé que le nombre actuel ne suffirait pas. Pour ce qui est de combler le déficit démocratique, il ne semble pas trouver que la proposition en tant que telle est suffisante ou que c'est la plus adéquate.

L'orateur en vient au choix qui a été fait par l'oratrice précédente sur le point de savoir si on peut avoir une double candidature nécessaire. Sa conviction est que, si on n'a pas la double candidature, au lieu d'avoir des ténors, on aura des candidats comme ceux qu'on a pour les élections européennes. Ce sont pour l'essentiel, au niveau national, des candidats n'ayant pu réaliser leurs ambitions et des candidats dont le futur est derrière eux. À partir de ce moment-là, il se demande ce qu'on aura gagné si ce type de personnes se présente, dont la légitimité ne sera pas la plus forte parce qu'on n'aura pas créé les conditions dans lesquelles elles ont, en toute hypothèse, la certitude d'être élu.

Prenant son scénario selon lequel, dans une communauté, les électeurs votent essentiellement pour des candidats de leur communauté et, de l'autre côté,

Voorts geeft de heer Velaers aan dat men paradoxaal genoeg helemaal in het ongewisse is hoe die nieuwe constructie zal uitpakken, in het bijzonder wat het kiezersgedrag betreft. Er is immers geen enkele ernstige studie voorhanden waaruit het eventuele stemgedrag van de kiezers blijkt.

Als socioloog schetst de heer Deprez het scenario dat deze federale kieskring wordt ingesteld en dat men na een proefperiode vaststelt dat de kiezers alleen kiezen voor de kandidaten van hun gemeenschap — deze mogelijkheid is niet uitgesloten. Hij gaat ervan uit dat de organisatie van een verkiezing gepaard gaat met aanzienlijke communautaire spanningen en dat de kiezer zijn stem uitbrengt op de politieke zwaargewichten van zijn taalgebied. Tevens veronderstelt hij dat de kiezers in elke gemeenschap doorgaans kiezen voor een regionalist, dan wel een nog duidelijker keuze maken. Hoe zou kunnen worden verklaard dat die politieke zwaargewichten, die tot hun gemeenschap behoren, niet in taalgroepen zouden worden ondergebracht? Theoretisch staan die kandidaten in de federale kieskring voor "neutrale" personen op taalgebied. Op welke wijze kunnen zij worden gelegitimeerd? En wat met de symboliek van die situatie?

De heer Deprez heeft tevens grote bedenkingen bij de uitspraak van de heer Sottiaux dat de twee door het wetsvoorstel vooropgestelde doelen (het wegwerken van het democratisch deficit en het verhogen van de federale cohesie) tot op zekere hoogte onvereenigbaar zouden kunnen zijn. Hij heeft tevens beweerd dat het huidige aantal te laag is om de federale cohesie te verbeteren. Om het democratisch deficit weg te werken, lijkt hij aan te geven dat méér nodig is dan het voorliggende voorstel, of dat dit op zijn minst niet de beste oplossing biedt.

Vervolgens gaat de spreker in op de keuze van de vorige spreekster inzake de vraag of een dubbele kandidaatstelling al dan niet aan de orde is. Volgens de spreker zullen zich zonder de dubbele kandidaatstelling geen politieke zwaargewichten kandidaat stellen, maar wel kandidaten zoals die welke op de lijsten voor de Europese verkiezingen opkomen. Doorgaans gaat het om politici die het op nationaal vlak niet kunnen waarmaken of die er hun beste tijd hebben gehad. Wanneer die situatie zich voordoet, vraagt hij zich af wat men zal hebben gewonnen als soortgelijke mensen opkomen: zij beschikken niet bepaald over de grootst mogelijke legitimiteit, omdat geen scenario's zijn uitgewerkt die enige zekerheid bieden dat men verkozen wordt.

In de veronderstelling dat het door de spreker geschetste scenario opgaat, dat wil zeggen een scenario waarin de kiezers in een taalgebied voornamelijk

majoritairement pour des régionalistes, des leaders politiques risqueront au lendemain de l'élection d'être déçus.

En conclusion, l'orateur avoue une considérable perplexité sur les effets non nécessairement prévus du mécanisme et sur les réticences, en fonction des modalités choisies.

\*  
\* \*

*M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Ch.)* observe que des choses fort intéressantes ont été dites. Si l'on devait prendre des initiatives législatives, il faudrait en effet réfléchir à de nombreuses questions et faire les bons choix, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Cela rend l'exercice certes un peu plus complexe mais le défi à relever n'en est pas moins passionnant.

Tout le monde n'est pas toujours sur la même longueur d'onde. M. Van Hecke est en tout cas favorable à ce système. Il a également déposé des propositions de loi à ce sujet, non pas pour mettre des bâtons dans les roues d'un parti dans une communauté donnée, mais parce qu'il est convaincu que les choses doivent évoluer pour avoir et garder un espace fédéral fort dans un pays de plus en plus divisé. Il s'agit là d'un moyen d'atteindre cet objectif; celui-ci permet d'encore disposer d'un instrument important dans l'espace politique fédéral.

Cependant, si l'on procède de cette manière, il faut bien réfléchir. Le membre pense que l'on peut déjà conclure que si l'on procède de la sorte, il faudra modifier la constitution.

Ensuite, le nombre de députés devra être augmenté. En effet, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le système ne pourra pas fonctionner si les députés sont moins nombreux. Et, à vrai dire, tout le monde s'accorde à dire que quinze représentants est un peu peu, et qu'il en faut davantage. Il s'agit là de l'objet de la proposition que l'intervenant a déposée (DOC 53 0317/001). Il a déposé cette proposition car il envisageait 40 sénateurs élus directement qui, si l'on avait réalisé cette réforme ainsi et l'avait couplée, auraient, à ce moment-là, pu être ajoutés à la Chambre, par le biais d'une circonscription électorale fédérale. Une réforme du Sénat et une circonscription électorale fédérale auraient alors été possibles sans que le nombre de députés ne doive être augmenté. Un retour en arrière n'est toutefois pas possible et nous devons, dès lors, à nouveau faire preuve de créativité.

stemmen voor de kandidaten van hun gemeenschap én voornamelijk voor regionalisten, dan zouden bepaalde politieke leiders de ochtend na de verkiezingen vreemd opkijken.

Tot besluit geeft de spreker aan behoorlijk verbaasd te zijn over de niet noodzakelijk gewilde gevolgen van de regelingen, alsook over de terughoudendheid die aan de dag wordt gelegd, naar gelang van de gekozen opties.

\*  
\* \*

*De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – K.)* merkt op dat heel interessante zaken werden gezegd. Mocht men wetgevende initiatieven nemen, moet men inderdaad reflecteren over heel wat kwesties en moet men goede keuzes maken, rekening houdende met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Dat maakt de oefening wat complexer maar daarom niet minder uitdagend.

Iedereen zit niet altijd op dezelfde lijn. De heer Van Hecke is in elk geval voorstander van het systeem. Ook wetsvoorstellen daaromtrent werden ingediend. Hij heeft dat niet gedaan om een partij in een bepaalde gemeenschap een hak te zetten maar in de overtuiging dat het nodig is om in een land dat verder uit mekaar groeit ook een sterke federale ruimte te hebben en te houden. Er zijn nog andere middelen, maar dit is een van de middelen om nog een belangrijk instrument te hebben in de federale politieke ruimte.

Maar als men dat doet, moet men er goed over nadenken. Hij denkt dat we reeds kunnen concluderen dat als wij het doen, wij de Grondwet moeten wijzigen.

Verder zal men 150 plus moeten doen, want met minder zal het niet lukken gezien de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. En eigenlijk zegt iedereen dat vijftien wat weinig is, dat het er meer moeten zijn. Dat is het voorstel dat de spreker ingediend heeft (DOC 53 0317/001). Hij heeft dat ingediend omdat hij 40 rechtstreeks verkozen senatoren zag, die men op dat moment, als men die hervorming zo hadden gedaan en gekoppeld hadden, via een federale kieskring aan de Kamer hadden kunnen toevoegen. Dan had men een hervorming van de Senaat kunnen realiseren en tegelijk, zonder een verhoging van het aantal parlementsleden, een federale kieskring kunnen concipiëren. Maar men kan niet meer terug, dus men moet opnieuw creatief zijn.

Le débat sur les quotas est très intéressant, mais il nous apprend également que la N-VA pourrait apporter son soutien si l'on laissait tomber les quotas et que le projet de la circonscription électorale fédérale pourrait dès lors se concrétiser plus rapidement que prévu. Le membre a bien compris que dans ce cas, il faut abandonner les quotas.

M. Van Hecke a deux questions.

La première concerne un élément qui l'interpelle dans le texte du professeur Sottiaux. Celui-ci a en effet non seulement abordé la question d'un point de vue constitutionnel, mais a également formulé quelques jugements philosophiques et autres réflexions personnelles.

M. Sottiaux estime ainsi que la question se pose de savoir dans quelle mesure il est opportun de donner un ancrage constitutionnel à une option politique aussi contestée. Il ajoute que l'on pourrait en effet soutenir que le renforcement de la fédération belge va à l'encontre des souhaits d'une partie importante de la population de l'une des entités fédérées. D'où tient-il cette idée?

L'intervenant n'a pas encore vu de sondage d'opinion qui témoignerait du sentiment de la population à l'égard d'une circonscription électorale fédérale. L'intervenant fait observer qu'au travers de ses contacts, il a rencontré de très nombreuses personnes qui trouvent l'idée d'une telle circonscription très intéressante. Sans doute certains sondages d'opinion ou certaines études scientifiques lui ont-ils échappé. Il demande au professeur s'il s'agit d'une impression de sa part, ou s'il dispose d'études scientifiques en la matière.

*Le professeur Stefan Sottiaux* répond par la négative, d'où la formulation conditionnelle: "il pourrait être soutenu que...". Il ne s'agit pas d'une constatation, mais d'un argument des opposants à la circonscription fédérale. Il s'agit selon lui d'un élément très important, et c'est pourquoi il y a prêté attention dans son exposé.

Dans les propositions des partisans de la circonscription, on trouve systématiquement la référence à deux objectifs. Le premier est le comblement du déficit démocratique au niveau fédéral. Selon lui, cet objectif traduit une simple volonté de justice politique qui ne peut être contestée par des citoyens guidés par la raison. Qui peut, en effet, être contre la démocratisation de la prise de décision au niveau fédéral?

Ces mêmes propositions, la proposition de révision de la Constitution et la proposition du groupe Pavía, visent cependant encore un autre objectif. Cet autre

De discussie over de quota is heel interessant, maar hij leert ook dat er misschien wel steun komt van N-VA als men de quota laten vallen en dat de federale kieskring er dan misschien nog sneller kan komen dan men gedacht had. Hij heeft wel begrepen dat de quota in dat geval moeten wegvallen.

De heer Van Hecke heeft nog twee vragen.

Een eerste vraag gaat over iets dat hem opvalt in de tekst van professor Sottiaux. Professor Sottiaux heeft een en ander niet alleen vanuit grondwettelijk oogpunt bekeken, maar heeft eigenlijk ook wat filosofische beoordelingen en eigen bedenkingen geformuleerd.

De heer Sottiaux is van mening dat de vraag rijst in hoeverre het opportuun is om een dermate gecontesteerde politieke optie constitutioneel te verankeren. Hij voegt eraan toe dat immers zou kunnen worden betoogd dat het verstevigen van de Belgische federatie ingaat tegen de wensen van een belangrijk deel van de bevolking van een van de deelstaten. Waar haalt hij dat idee vandaan?

De spreker heeft immers nog geen opiniepeilingen gezien over hoe de bevolking staat tegenover een federale kieskring. Uit zijn contacten merkt hij dat heel veel mensen een federale kieskring heel interessant vinden. Mogelijk heeft hij wetenschappelijke literatuur of opiniepeilingen daaromtrent gemist. Gaat het om een aanvoelen of beschikt hij terzake over wetenschappelijke literatuur?

*Professor Stefan Sottiaux* antwoordt ontkennend. Vandaar ook zijn formulering "zou kunnen worden beoogd." Dat is geen vaststelling, maar een argument van tegenstanders. Volgens hem is dat heel belangrijk en daarom heeft hij daar wat aandacht aan besteed.

In de voorstellen van de voorstanders leest men steevast een verwijzing naar twee doelstellingen. De eerste doelstelling is het verlichten van het democratisch tekort op het federaal niveau. Naar zijn aanvoelen is dat een vrijstaande politieke rechtvaardigheid die voor redelijk denkende burgers niet gecontesteerd kan zijn. Wie kan immers tegen de democratisering van het federaal besluitvormingsniveau zijn?

In dezelfde voorstellen, het voorstel tot herziening van de Grondwet en het voorstel van de Paviagroep, wordt echter ook een andere doelstelling vooropgesteld. Die

objectif est le renforcement de la cohésion fédérale par l'intégration d'un élément centripète dans le système constitutionnel et par la création de dirigeants politiques plus modérés capables de conclure des compromis.

Il ne se prononce pas personnellement sur le sujet, mais tient à faire observer que le renforcement de la cohésion politique fédérale n'est pas indispensable à l'équité politique. Cette option politique est contestée. Aussi est-il nécessaire d'y consacrer au moins un large débat social et politique avant de consacrer le principe dans la Constitution.

*M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – Ch.)* note que cela ne repose pas sur une recherche scientifique. Il n'est fait mention d'aucune source, ce qui est très atypique selon lui.

Ensuite, les propos tenus par le professeur Velaers au sujet de l'article 43 de la Constitution sont également étonnants. Il se demande s'il n'y pas lieu de supprimer la règle relative à l'appartenance à un groupe linguistique et la répartition en groupes linguistiques pour les candidats élus dans la circonscription électorale fédérale. En procédant ainsi, on crée trois catégories de représentants: d'abord, ceux qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais, ensuite ceux appartenant au groupe linguistique français — les Bruxellois devant déjà choisir de prêter serment en néerlandais ou en français — et, enfin, les élus de la circonscription électorale fédérale qui sont alors asexués. Ils n'appartiennent ni au groupe néerlandais, ni au groupe français.

M. Van Hecke se demande alors ce qu'il faudra faire en ce qui concerne une série de votes importants. Comment votera-t-on les projets de loi spéciale pour lesquels cet élément est pertinent? Le vote serait-il alors réservé aux élus d'une circonscription provinciale qui appartiennent à un groupe linguistique? Ou bien tout le monde pourrait-il voter? Comment faudrait-il, dans ce cas, calculer la majorité des deux tiers et les présences? Ne faudrait-il pas alors aussi modifier d'autres articles de la Constitution? Il pense aux articles prévoyant que les lois spéciales doivent être adoptées à certaines majorités. Il ne comprend pas très bien ce raisonnement, y compris d'un point de vue rationnel.

Le raisonnement sous-jacent est en effet que les personnes élues au niveau fédéral n'ont pas le même statut et ont des idées différentes sur la Belgique ou l'État. Il n'est pas d'accord sur ce point, car si on exclut ces personnes, celles qui pourront encore voter seront peut-être les plus extrêmes, des deux côtés. Le groupe des moins extrêmes et des plus nuancés sera alors exclu.

andere doelstelling is het verstevigen van de federale cohesie door de inbouw van een centripetaal element in het constitutioneel bestel en door het creëren van meer gematigde politieke leiders die compromissen kunnen sluiten.

Hij neemt daar geen persoonlijk standpunt over in, zijn punt was dat het verstevigen van de federale politieke cohesie geen vereiste van politieke rechtvaardigheid is. Dat is een gecontesteerde politieke optie. Vandaar dat het nodig is om daarover minstens een breed maatschappelijk en politiek debat te hebben alvorens men dat vastlegt in de Grondwet.

*De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen – K.)* noteert dat het niet gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek. Het feit dat er geen bronnenvermelding instaat, wat zeer atypisch is voor hem.

Ten tweede, opmerkelijk is ook wat professor Velaers zegt over artikel 43 van de Grondwet. Hij stelt de vraag of men de regel inzake het behoren tot een taalgroep en de indeling van een taalgroep niet moet afschaffen voor diegenen die verkozen zijn in de federale kieskring. Als men dat doet, dan krijgt men drie categorieën van volksvertegenwoordigers, enerzijds diegenen die behoren tot de Nederlandstalige groep, vervolgens zij die behoren tot de Franstalige groep - men heeft al de Brusselaars die moeten kiezen door de eedaflegging, in het Nederlands of het Frans — en diegenen uit de federale kieskring die dan asexueel zijn. Die behoren niet tot de Nederlandstalige of de Franstalige groep.

De heer Van Hecke stelt zich dan de vraag wat men zal moeten doen met een aantal belangrijke stemmingen. Hoe gaat men dan stemmen over ontwerpen van bijzondere wet waar dat relevant is? Enkel degenen die verkozen zijn in een provinciale kieskring en die tot een taalgroep behoren, zouden dan nog meestemmen? Of stemmen zij wel mee? Hoe moet men in dat geval dan de berekeningen voor de tweederdemeerderheid en de aanwezigheden maken? Moet men dan ook niet nog andere grondwetsartikelen wijzigen? Hij denkt aan de grondwetsartikelen die voorschrijven dat bijzondere wetten met bepaalde meerderheden goedgekeurd moeten worden. Hij begrijpt dat niet goed, ook niet vanuit rationeel oogpunt.

De redenering daarachter is namelijk dat degenen die federaal worden gekozen, een ander statuut hebben en anders denken over België of over de Staat. Hij is het daar niet mee eens, want als men hen uitsluit, dan zullen degenen die nog mogen stemmen, misschien net de meest extremen zijn, aan beide zijden. De groep van de minst extremen en meest genuanceerden wordt zo

Il s'agit précisément des personnes qui ont réfléchi sur la manière dont il convient de construire un État fédéral solide, qui comprennent les nuances, qui sont prêtes à débattre et à écouter l'autre communauté.

Peut-être certaines personnes voteront-elles également pour un candidat d'une autre communauté, parce qu'elles estiment que, même si nous sommes un peu différents et si nous ne sommes pas du même avis, ce candidat est au moins prêt à écouter les problèmes des autres et à engager le dialogue. C'est justement ces élus que nous excluons. Il ne comprend pas très bien ce raisonnement.

\*  
\* \*

*M. Bart Laeremans (VB – S.)* note tout d'abord que le débat devient plus virulent et intéressant: en effet, toute cette histoire de circonscription fédérale n'est autre qu'un retour dans le passé de la Belgique. Il est maintenant parfaitement clair, du moins selon le professeur Velaers, que cette réforme porterait atteinte à la répartition en groupes linguistiques au Parlement ou entraînerait même sa disparition, alors que la répartition entre néerlandophones et francophones au Parlement fédéral appartient à l'essence même de notre État fédéral. Cette partition est vraiment l'élément central sur lequel le pays est actuellement basé. Si on la supprime, cela signifierait en effet un retour en arrière important. Il est très instructif que cette conséquence soit précisée et reconnue.

Deuxièmement, on a parlé de listes bilingues. Mme Gennez n'y est pas favorable, mais elles pourraient devenir indispensables pour pouvoir créer, à terme, des partis fédéraux ou confédéraux bilingues. Cela faciliterait en tout cas les choses.

Troisièmement, il a entendu dire que le nombre de quinze députés est de toute façon trop peu élevé; le nombre de cinquante a même été évoqué. Si un tiers des députés étaient élus de cette manière, cela conférerait tout de même une importance considérable à cette circonscription fédérale.

Deux orateurs ont également indiqué qu'il serait préférable qu'il n'y ait pas de quotas, car ceux-ci ne sont pas démocratiques et sont, en réalité, contraires à la logique d'une circonscription fédérale. Cette idée est défendable, mais il faut en connaître les conséquences. Lors de la réunion de la semaine dernière, le professeur

uitgesloten. Het gaat dan net over degenen die gereflecteerd hebben over de manier waarop men een stevige Federale Staat moet bouwen, de nuances begrijpen, in debat willen gaan en willen luisteren naar de andere gemeenschap.

Misschien zullen mensen ook stemmen voor iemand van een andere gemeenschap, omdat zij vinden dat die kandidaat, ook al zijn wij een stukje verschillend en verschillen wij van mening, ten minste bereid is om te luisteren naar de problemen van de anderen en bereid is om in dialoog te gaan. Net degenen zullen wij uitsluiten. Daar kan hij de redenering niet echt goed volgen.

\*  
\* \*

*De heer Bart Laeremans (VB – S.)* noteert ten eerste dat het debat scherper en interessanter wordt, met name dat heel dit verhaal van de federale kieskring neerkomt op een terugkeer naar het Belgische verleden. Dat is nu wel heel duidelijk, althans volgens professor Velaers, dat de indeling in taalgroepen in het Parlement daardoor in het gedrang zou komen of zelfs verdwijnen, terwijl de indeling in Nederlandstaligen en Franstaligen in het federaal Parlement tot de essentie van deze Federale Staat behoort. Die tweedeling is echt de kern waarop België op dit moment is gebaseerd. Als men dat weggomt, is dat inderdaad een hele stap terug in de tijd. Het is heel leerrijk dat men die consequentie duidelijk maakt en onderkent.

Ten tweede, hoort hij spreken van tweetalige lijsten. Mevrouw Gennez is daarvan geen voorstander, maar dit zou wel eens de noodzakelijke stap kunnen worden om op termijn tweetalige federale of confederale partijen op te richten. In elk geval zou dat hiermee zeker worden gefaciliteerd.

Ten derde, hoort hij dat vijftien Kamerleden hoe dan ook veel te weinig is en hij hoorde zelfs het getal vijftig vallen. Dat een derde van de Kamer op die manier zou worden verkozen, zou die federale kieskring toch wel bijzonder belangrijk maken.

Hij hoort ook twee sprekers zeggen dat het beter zou zijn dat er geen quota zouden zijn, want dat die quota niet democratisch zijn en eigenlijk ingaan tegen de logica van een federale kieskring. Er is daarvoor wat te zeggen, maar men moet de consequenties kennen. In de vergadering van vorige week is tot uiting gekomen dat

Van Parijs, initiateur de Pavía, a déclaré que ces quotas sont essentiels, car ce sont précisément eux qui font la différence avec BHV.

Le professeur Van Parijs a expliqué qu'en l'absence de quotas, on court le risque qu'il y ait davantage d'élus néerlandophones que francophones, ou l'inverse. On se retrouverait alors à nouveau dans cette situation de surenchère, dans cette concurrence entre néerlandophones et francophones sur le même territoire, qui nous ferait retomber, selon lui, dans les vieux problèmes de BHV.

Toute cette histoire est en fait un BHV en grand, dès lors qu'une fois encore, les politiques francophones viendront s'immiscer dans les affaires du Brabant flamand. Le message sera que les francophones ne doivent pas s'adapter et qu'ils peuvent voter pour des partis francophones, car c'est le territoire des francophones. Pour le professeur Van Parijs, ce sont précisément ces quotas qui étaient essentiels pour faire la distinction avec BHV.

M. Laeremans pose les questions suivantes.

Le professeur Sottiaux a formulé une observation très intéressante sur les verrous qui devraient sauter. Selon le professeur, en toute logique, il y aurait lieu de supprimer tous les verrous de la démocratie et du garrotage de la majorité flamande. S'il n'y a plus ni néerlandophones ni francophones au sein de la Chambre, ces verrous ne s'expliquent plus. Quelle est la réaction des trois autres orateurs à la proposition visant à supprimer ces verrous?

Ensuite, comment le professeur Sottiaux réagit-il à la proposition du professeur Velaers visant à supprimer la division néerlandais/français à la Chambre? Est-ce réaliste et défendable à ses yeux?

Enfin, quelle différence de qualité le professeur Sottiaux voit-il entre cette circonscription électorale fédérale et BHV? Il y a bien sûr la différence de taille, BHV étant plus petit en termes de territoire, mais pour le surplus — dès lors qu'il s'agit de listes néerlandophones, francophones voire éventuellement bilingues sur un grand territoire — on recrée en fait un BHV, à ceci près qu'il s'étend sur l'ensemble du pays.

Quelle est donc la différence, selon le professeur Sottiaux, entre l'ancien BHV, qui a été scindé à grande peine et au prix de très lourdes concessions, d'une part, et la circonscription électorale fédérale, d'autre part? Ce système offre-t-il, selon lui, une plus-value constitutionnelle, une valeur ajoutée, sous l'angle constitutionnel?

die quota, aldus professor Van Parijs, initiatiefnemer van Pavía, essentieel zijn omdat zij precies het onderscheid maken met BHV.

Professor Van Parijs heeft uitgelegd dat men zonder quota het risico loopt dat er meer Nederlandstaligen worden verkozen dan Franstaligen, of omgekeerd. Op dat moment zit men opnieuw in dat opbod, die concurrentiestrijd tussen Nederlandstaligen en Franstaligen op hetzelfde grondgebied waardoor men, volgens hem, hervalt in de oude kwalen van BHV.

Heel dit "verhaal" is eigenlijk een BHV in het groot, omdat men opnieuw met het verhaal zal zitten van Franstalige politici die zich zullen komen moeien in Vlaams-Brabant. Men zal de boodschap meegeven dat Franstaligen zich niet moeten aanpassen en dat zij kunnen stemmen op Franstalige partijen want dit is het grondgebied van de Franstaligen. Precies die quota waren voor professor Van Parijs essentieel om het onderscheid te maken met BHV.

De heer Laeremans stelt de volgende vragen.

Er was de zeer interessante bedenking van professor Sottiaux over de grendels die zouden moeten vallen. Als men consequent is, zou men volgens de professor alle grendels op de democratie en het aan banden leggen van de Vlaamse meerderheid moeten laten wegvallen. Als er geen Nederlandstaligen of Franstaligen meer zijn in de Kamer dan zijn die grendels ook niet meer uit te leggen. Hoe reageren de drie andere sprekers op het voorstel om die grendels te laten verdwijnen?

Ten tweede, hoe reageert professor Sottiaux op het voorstel van professor Velaers om de indeling Nederlands/Frans in de Kamer te laten wegvallen? Is dit voor hem realistisch en verdedigbaar?

Ten derde, wat is volgens professor Sottiaux het kwalitatieve verschil van deze federale kieskring met BHV? Er is natuurlijk het verschil dat BHV kleiner is qua territorium, maar voor de rest is het — vermits het gaat over Nederlandstalige, Franstalige en eventueel zelfs gemengde lijsten in een groot gebied — eigenlijk opnieuw de creatie van een BHV, maar dan uitgesmeerd over het hele land.

Wat is volgens professor Sottiaux dan toch het verschil tussen het oude BHV, zoals dat werd gesplitst na heel veel moeite en met zeer zware toegevingen, enerzijds, en de federale kieskring, anderzijds? Biedt dit systeem volgens hem een grondwettelijke meerwaarde, een toegevoegde waarde, gezien vanuit grondwettelijk oogpunt?

\*  
\* \*

M. Benoit Hellings (Ecolo – S.) trouve intéressante l'affirmation de M. Deprez à propos des difficultés qui semblent s'amonceler au fur et à mesure des auditions. Il répond à cela qu'il y a quelques mois, on a scindé les allocations familiales. Ce n'était pas la chose la plus simple à faire. Il pense que beaucoup d'autres partis présents autour de la table ont trouvé l'exercice difficile, mais cela s'est fait. En tout cas, il a été possible de rendre une volonté politique effective d'un point de vue juridique.

Une question est réapparue en regard de ce qui a été présenté la semaine dernière, c'est la question de la légitimité et de l'égalité. Entre autres, le professeur Sottiaux a avancé l'idée que la mise en œuvre d'une circonscription fédérale pouvait avoir un impact sur certains partis, dont les partis régionalistes, puisque, fondamentalement, une circonscription fédérale, d'un point de vue politique, pousserait les partis politiques à s'organiser en famille, si pas en parti national. Cela rendrait le contexte électoral défavorable aux partis régionalistes.

La question des quotas est revenue très régulièrement. Il y a deux visions dont celle qui dit que les quotas seraient illégitimes, alors qu'on est dans un contexte constitutionnel où, pour réformer la Constitution, pour réformer les lois spéciales ou pour la sonnette d'alarme, ils sont essentiels. Les groupes linguistiques et l'équilibre linguistique sont essentiels.

M. Hellings signale à l'attention de M. Weyts qu'aujourd'hui, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il existe des groupes linguistiques et qu'a été constituée une importante représentation flamande pour des raisons démocratiques et de légitimité. Comme démocrate, l'orateur est partisan de la protection absolue des minorités. Ce qui a été fait au niveau constitutionnel, voici quelques années pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, a créé une surreprésentation importante des Flamands à Bruxelles pour des raisons démocratiques et de légitimité.

On a évoqué ces cas qui ont été présentés par M. Delwit, où un francophone pouvait être choisi à la place d'un Flamand, même si le francophone, en vertu des quotas, a obtenu moins de voix. C'est aujourd'hui le cas à Bruxelles. Il ne connaît pas combien de voix il faut pour être un élu néerlandophone au Parlement

\*  
\* \*

De heer Benoit Hellings (Ecolo – S.) vindt het een interessante bewering van de heer Deprez dat het aantal pijnpunten toeneemt naarmate het aantal hoorzittingen stijgt. Hij antwoordt daarop dat enkele maanden geleden de kinderbijslag is gesplitst. Dat was allesbehalve eenvoudig. Volgens hem hebben veel andere partijen rond de tafel dat een moeilijke oefening gevonden, maar de klus werd geklaard. In elk geval was het mogelijk blijk te geven van politieke wil die juridisch effectief is.

Vergeleken met de betogen van vorige week is één vraagstuk opnieuw opgedoken, namelijk dat van de legitimiteit en de gelijkheid. Onder meer professor Sottiaux heeft geopperd dat de tenuitvoerlegging van een federale kieskring een impact zou kunnen hebben op bepaalde partijen, onder meer de regionalistische partijen; uit politiek oogpunt zou een federale kieskring de politieke partijen er immers toe aansporen politieke families en zelfs nationale partijen te vormen. De verkiezingscontext zou dan de regionalistische partijen benadelen.

Het vraagstuk van de quota is zeer vaak ter sprake gebracht. Er zijn twee visies, waarvan één luidt dat de quota niet legitiem zijn; nochtans leven we in een constitutionele context waarin die quota essentieel zijn om de Grondwet of de bijzondere wetten te hervormen, of om de alarmbelprocedure op gang te brengen. De taalgroepen en het taalevenwicht zijn essentieel.

De heer Hellings wijst er ter attentie van de heer Weyts op dat vandaag in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest taalgroepen bestaan en dat voorzien is in een belangrijke Vlaamse vertegenwoordiging, omwille van de democratie en de legitimiteit. Als democraat is de spreker voorstander van de absolute bescherming van de minderheden. Wat enkele jaren geleden voor het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd gerealiseerd door in te grijpen in de Grondwet, heeft gezorgd voor een belangrijke oververtegenwoordiging van de Vlamingen in Brussel, om redenen die verband houden met democratie en legitimiteit.

Er is verwezen naar de voorbeelden die de heer Delwit heeft aangehaald; zo werd onder meer geattendeerd op het geval waarin een Franstalige in de plaats van een Vlaming zou kunnen worden verkozen, zelfs al heeft de Franstalige, als gevolg van de quota, minder stemmen gehaald. Dat is de realiteit in Brussel. De spreker weet

de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'en faut en tout cas pas beaucoup, beaucoup moins que pour un élu francophone. Ceci est cependant tout à fait normal, c'est le principe de la protection de la minorité en vertu des quotas nécessaires pour maintenir un équilibre entre groupes linguistiques pour les réformes essentielles.

M. Hellings prend l'hypothèse où l'on part dans une direction où il n'y a pas de quotas et qu'on laisse finalement les familles politiques définir la place de chacun des candidats d'un rôle linguistique en fonction de la liste. Cela existait en tout cas quand les partis francophones et flamands, mais c'est surtout vrai côté francophone, réalisaient les listes au Sénat pour les élus directs. Lorsque les partis définissaient leurs candidats et les places de ces candidats sur leur liste, il y avait clairement un équilibre entre Wallons et Bruxellois, important en tout cas du côté francophone. Il existait aussi côté flamand mais on sait qu'il y a moins de Flamands à Bruxelles et que, de ce fait, ceci a moins d'impact pour les partis flamands. Certains partis politiques se sont retrouvés avec une surreprésentation de Bruxellois au Sénat sans que cela n'ait posé un problème important. Si on admet que l'on réfléchisse hors quotas; cette question s'est déjà posée pour les états-majors des partis politiques sans que la question de la légitimité n'ait été posée mais il y a bien sûr cette question de l'équilibre linguistique.

Pour le reste, M. Hellings attend les réponses qui seront apportées aux questions de M. Van Hecke qu'il partage.

### 6. Réponses des experts

M. Christian Behrendt fait d'abord l'importante distinction entre les quotas et l'appartenance à des groupes linguistiques. Ce sont deux éléments différents.

Intellectuellement, il est contre les quotas. Tous sont bien entendu d'accord pour dire que si la Constitution, dans son article 63, prévoyait des quotas, il y en aurait. Mais intellectuellement, cela lui pose un souci. C'est une circonscription à vocation fédérale, donc il s'interroge par rapport à sa finalité. C'est une interprétation téléologique — quelle est la finalité de la mesure juridique que l'on propose d'instaurer? — et de ce point de vue, cela pose une difficulté. Mais on peut le faire, bien entendu.

niet hoeveel stemmen een Nederlandstalige kandidaat nodig heeft om in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verkozen te raken. Dat zullen er volgens hem niet veel zijn, in elk geval veel minder dan voor een Franstalige kandidaat. Nochtans is dat volstrekt normaal, aangezien het gaat om het principe de minderheid te beschermen via quota die vereist zijn om naar aanleiding van belangrijke hervormingen een evenwicht tussen taalgroepen te handhaven.

De heer Hellings verwijst naar de hypothese waarin in de richting wordt gegaan van een regeling zonder quota en waarin uiteindelijk de politieke families bepalen op welke plaats welke kandidaat van welke taalgroep terecht komt, afhankelijk van de lijst. Dat bestond in ieder geval toen de Vlaamse en de Franstalige partijen (al klopt dit vooral aan Franstalige zijde) de lijsten opstelden voor de rechtstreeks verkozen senatoren. Toen de partijen hun kandidaten en de plaatsen van die kandidaten op hun lijst bepaalden, was er duidelijk een evenwicht tussen Brusselaars en niet-Brusselaars, iets wat — tenminste toch aan Franstalige zijde — belangrijk was. Dat was aan Vlaamse zijde weliswaar ook het geval, maar het is bekend dat er in Brussel minder Vlamingen wonen en dat dit dus minder impact heeft op de Vlaamse partijen. Sommige politieke partijen hadden te maken met een oververtegenwoordiging van Brusselaars in de Senaat, zonder dat dit een ernstige moeilijkheid heeft doen rijzen. Er kan worden gewerkt buiten de quota om, dat vraagstuk is weliswaar al ter sprake gekomen op de hoofdkwartieren van de politieke partijen zonder dat de legitimiteit ter discussie stond, maar de kwestie van het taalevenwicht is uiteraard een onontkoombaar gegeven.

Voor het overige wacht de heer Hellings op de antwoorden die zullen worden verstrekt op de vragen van de heer Van Hecke, waar hij zich bij aansluit.

### 6. Antwoorden van de deskundigen

De heer Christian Behrendt maakt eerst het belangrijke onderscheid tussen quota en behoren tot taalgroepen. Dat zijn twee verschillende aspecten.

Uit intellectueel oogpunt is hij tegen quota gekant. Vanzelfsprekend is iedereen het erover eens dat, indien artikel 63 van de Grondwet in quota voorziet, er dan quota zijn. Maar intellectueel gezien baart hem dat zorgen. Het gaat om een als federaal bedoelde kieskring, en hij heeft dan ook vragen bij het oogmerk ervan. Dat is een teleologische interpretatie — wat is de bedoeling van de juridische maatregel waarvan de instelling wordt voorgesteld? —, en uit dat oogpunt doet zulks een moeilijkheid rijzen. Niettemin is het uiteraard een mogelijkheid.

Une autre question est celle de l'appartenance à des groupes linguistiques. En la matière, il a une légère divergence — ce serait la seule — avec M. Velaers. L'article 43 de la Constitution mentionne que les députés sont répartis en groupes linguistiques, de la manière à fixer par la loi. C'est la loi du 3 juillet 1971 qui règle cette manière de faire.

Deux possibilités se présentent. L'ensemble des députés fédéraux devront prêter serment. Ils le prononceront en néerlandais ou en français. En fonction de la première langue dans laquelle ils se prononceront, on peut les rattacher à un groupe linguistique. À cet égard, tant M. Deprez que M. Van Hecke ont relevé un point intéressant qui est que la question de savoir s'il est oui ou non indiqué de rattacher les députés de la circonscription fédérale à un groupe linguistique se pose dans des termes factuellement très différents en fonction du nombre même de ces députés "fédéraux": qu'il y a en ait 10 ou 50 fait une différence importante. En effet, si les plus modérés se trouvent parmi ces 50 membres et si on considère qu'ils ne relèvent d'aucun groupe linguistique, on crée une situation politique très différente de celle où, au total, il n'y a que 10 élus "fédéraux". N'étant ni le constituant, ni le législateur, il doit dire, comme intellectuel, que, jusqu'à présent, chaque député fait partie d'un groupe linguistique. Il ne voit pas pourquoi les nouveaux députés "fédéraux" ne feraient pas partie d'un groupe linguistique pour des votes importants du pays. On peut être inspiré d'une volonté fédérale, tout en ayant une appartenance linguistique, qui se traduit par le fait qu'on a une langue maternelle, apparente, que d'ailleurs tout le monde connaît.

À la question de M. Weyts, qui demande si un problème de double candidature se pose, il répond qu'il n'y a pas problème selon lui.

On peut modifier la Constitution. On peut préciser, dans l'article 63, § 2, que si l'on est élu dans deux circonscriptions électorales, on doit alors privilégier la circonscription électorale fédérale. Dans ce cas, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne pose plus de problème.

Quant à la question de la double candidature, il répète, et est d'accord avec M. Deprez: il faut éviter que la circonscription fédérale devienne une circonscription de seconds couteaux. Si comme premier couteau on a une incertitude quant à son élection, alors qu'on a une certitude dans sa circonscription locale, si on ne permet pas la double candidature, personne ne prendra

Een ander vraagstuk is het behoren tot taalgroepen. Dienaangaande is de spreker het — bij uitzondering — niet helemaal eens met de heer Velaers. Artikel 43 van de Grondwet bepaalt dat de volksvertegenwoordigers in taalgroepen zijn ingedeeld, op de door de wet vast te leggen manier. De wet van 3 juli 1971 regelt die aanpak.

Twee mogelijkheden dienen zich aan. Alle federale volksvertegenwoordigers zullen de eed moeten afleggen. Zij zullen die in het Nederlands of het Frans uitspreken. Naar gelang van de eerste taal waarin zij zich zullen uitdrukken, kunnen zij bij een taalgroep worden ondergebracht. In dat verband hebben zowel de heer Deprez als de heer Van Hecke een interessant aspect aangestipt, met name de vraag of het al dan niet wenselijk is de volksvertegenwoordigers van de federale kieskring bij een taalgroep onder te brengen; die vraag rijst in feitelijk sterk uiteenlopende gedaantes, volgens het aantal zelf van die "federale" volksvertegenwoordigers: het maakt heel wat uit of er 10 dan wel 50 zijn. Indien de meest gematigde leden zich onder die 50 leden bevinden en indien er vanuit wordt gegaan dat zij tot geen enkele taalgroep behoren, dan wordt immers een politieke toestand geschapen die fors verschilt van die welke waarbij er in totaal maar 10 "federale" verkozenen zijn. Aangezien de spreker noch grondwetgever noch wetgever is, moet hij, als intellectueel, stellen dat tot dusver elke volksvertegenwoordiger tot een taalgroep behoort. Hij ziet niet in waarom de nieuwe "federale" volksvertegenwoordigers voor belangrijke stemmingen in ons land geen deel zouden uitmaken van een taalgroep. Men kan door een federaal streven zijn geïnspireerd en tegelijk tot een taalrol behoren, hetgeen tot uiting komt in iemands moedertaal, die trouwens door iedereen wordt begrepen.

In antwoord op de vraag van de heer Weyts, die vraagt of er een moeilijkheid inzake dubbele kandidaatstelling rijst, wijst hij erop dat er volgens hem geen sprake is van enig knelpunt.

Men kan de Grondwet wijzigen. Men kan in artikel 63, § 2, schrijven dat als men verkozen wordt in de twee kieskringen, men dan de voorkeur aan de federale kieskring moet geven. Dan is er geen probleem meer met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

In verband met de dubbele kandidaatstelling herhaalt hij — en hij is het op dat punt met de heer Deprez eens — dat de federale kieskring geen kieskring voor de bijlopers mag zijn. Als een eersterangspoliticus niet zeker weet of hij verkozen wordt, terwijl hij die zekerheid wél heeft in zijn lokale kieskring, dan zal — als de dubbele kandidaatstelling niet wordt toegestaan — niemand het

le risque de se présenter; connaissant par ailleurs les risques exposés par son collègue Velaers quant à la prévisibilité de l'attitude de l'électeur, parce que précisément, celle-là, personne ne la connaît. À son sens, en tout cas pour la première fois, il serait d'avis qu'il faudrait permettre la double candidature, pour voir un peu comment les choses se décantent.

\*  
\* \*

*M. Luc Detroux*, comme M. Christian Behrendt, pense qu'il ne faut pas lier la question des quotas à la question des groupes linguistiques. Partir du principe qu'on pourra avoir un certain nombre de députés qui seraient des asexués linguistiques ouvre la porte à un nombre incroyable de révisions constitutionnelles qui risquent de chambouler tout l'équilibre institutionnel. Il considère qu'envisager un certain nombre de députés asexués linguistiques est une mauvaise idée.

Mais ce n'est pas nécessairement lié à la question des quotas. On peut parfaitement prévoir un système de quotas, et donc fatalement dans ce cas-là il y aura bien une représentation linguistique, un sexe linguistique pour chaque député; mais on pourrait parfaitement ne pas prévoir de système de quotas et garder une appartenance linguistique. Donc les deux questions sont à son sens distinctes.

L'orateur continue à défendre le système des quotas pour les raisons qu'il a expliquées. Effectivement, il lui semble que si on ne fait pas de quotas, si on ne fait pas une représentation garantie, ce que l'on va créer, c'est une compétition pour obtenir dans son groupe linguistique les quelques députés. Fatalement chacun va continuer à voter pour ses députés dans son groupe linguistique. Dans ce cas, l'objectif de la circonscription fédérale ne serait pas atteint.

En ce qui concerne précisément cette question de l'objectif, comme il l'a écrit dans son article, il pense que l'argument du déficit démocratique et l'argument de la cohésion ne sont pas entièrement convaincants. Pour lui, il reste un argument convaincant pour la circonscription fédérale, c'est l'idée qu'il faut amener les responsables politiques à s'exprimer à l'égard des électeurs de l'autre communauté. Telle est la vertu de la circonscription fédérale. En fait, le constat postulant que l'électeur francophone ne sait pas ce que pense l'homme politique flamand et que l'électeur néerlandophone ne sait pas ce que pense l'homme politique francophone, n'est pas faux. Cela crée une incompréhension entre les deux communautés et une difficulté à trouver des compromis. Cet objectif peut suffire, à son sens, à justifier la circonscription fédérale.

risico nemen te kandideren; de onvoorspelbaarheid van het kiesgedrag waar professor Velaers naar heeft verwezen, is een risicofactor die niemand onbekend is. Persoonlijk is de spreker er voorstander van de eerste maal een dubbele kandidaatstelling toe te staan, om te kijken hoe de zaken uitdraaien.

\*  
\* \*

*Professor Luc Detroux* vindt, net als de heer Christian Behrendt, dat de quota en de taalgroepen twee zaken zijn die niet aan elkaar mogen worden gelinkt. Uitgaan van een bepaald aantal taalneutrale volksvertegenwoordigers zet de deur open voor een eindeloze reeks grondwetsherzieningen die het hele institutionele evenwicht aan het wankelen kunnen brengen. Een bepaald aantal taalneutrale volksvertegenwoordigers vaststellen is volgens hem een slecht idee.

Dat is echter niet per se verbonden aan het quotumvraagstuk. Een quotumregeling is perfect mogelijk: dan is er sowieso sprake van een taalvertegenwoordiging, aangezien elke vertegenwoordiger een taalgeslacht heeft; maar men kan evengoed geen quota toepassen en de taalaanhang behouden. Die twee zaken staan naar zijn mening dus los van elkaar.

De spreker blijft het quotumsysteem verdedigen om de door hem uiteengezette redenen. Als men geen quota toepast en dus niet voor een gewaarborgde vertegenwoordiging kiest, dan ontstaat volgens hem immers een competitie om volksvertegenwoordigers voor de eigen taalgroep binnen te halen. Iedereen zal onvermijdelijk blijven stemmen voor zijn volksvertegenwoordigers in zijn taalgroep. Het doel van de federale kieskring zou dan niet bereikt zijn.

Wat nu die doelstelling betreft, vindt hij, zoals hij in zijn artikel heeft geschreven, dat het democratisch deficit en de samenhang niet echt overtuigende argumenten zijn. Een doorslaand argument voor een federale kieskring blijft voor hem de gedachte dat men de politieke verantwoordelijken ertoe moet aanzetten een houding aan te nemen ten overstaan van de kiezers van de andere gemeenschap. Dat is de intrinsieke meerwaarde van een federale kieskring. De stelling dat de Franstalige kiezer niet weet wat de Vlaamse politicus denkt, en de Nederlandstalige kiezer niet wat de Franstalige politicus denkt, is in feite niet uit de lucht gegrepen. Dat leidt tot onbegrip tussen de twee gemeenschappen; bovendien bemoeilijkt het de zoektocht naar compromissen. Volgens hem volstaat die doelstelling om de federale kieskring te rechtvaardigen.

À propos de la question de la double candidature, comme M. Weyts l'a dit, il y a des problèmes constitutionnels, et comme vient de le faire savoir son collègue, Christian Behrendt, les problèmes constitutionnels se résolvent par une révision de la Constitution. Toujours est-il que cela crée une inégalité entre les candidats puisque des candidats pourront se présenter dans les deux circonscriptions et que, ce faisant, ils auront une plus grande visibilité. Cette situation contribue à déséquilibrer les scrutins dans chacune des circonscriptions.

Néanmoins, il est sensible aux arguments en faveur d'une double candidature. Mais, comme l'a dit M. Deprez, les questions du nombre et de la double candidature sont, en fait, extrêmement liées. Si on n'a qu'une quinzaine de députés, il est évident que la double candidature doit être prévue, sinon on n'aura que des seconds couteaux. Si on arrive à avoir 30 députés à élire dans la circonscription fédérale, les ténors auront quasiment la même garantie d'être élus. En résumé, si on revient à un nombre plus important, on peut éviter les problèmes suscités par la double candidature.

Pour répondre à la question de savoir si la circonscription fédérale est un nouveau grand BHV, il voudrait attirer l'attention sur le fait que le problème de BHV était, au départ, un problème de discrimination. En effet, il y avait la circonscription de Bruxelles et une circonscription exclusivement située dans la région de langue néerlandaise. Le problème ne se pose plus dans une circonscription fédérale. Donc, parler d'un grand BHV n'est pas correct d'un point de vue juridique.

\*  
\* \*

*M. Stefan Sottiaux* se rallie aux autres orateurs sur de nombreux points.

Il aimerait toutefois encore formuler une observation suite aux propos de M. Weyts au sujet de l'article 42 de la Constitution. Le fait d'instaurer une circonscription électorale fédérale ne signifie bien évidemment pas que les députés qui ont été élus dans une circonscription électorale provinciale, ne représenteraient que leur province, et plus la nation. On peut arguer que l'article 42 a déjà été modifié implicitement par l'article 43 et par l'instauration de groupes linguistiques. Mais, là, nous entrons dans un autre débat.

En ce qui concerne la double candidature, il approuve l'analyse selon laquelle celle-ci est peu transparente.

Met betrekking tot de kwestie van de dubbele kandidaatstelling geeft de spreker, net als de heer Weyts, aan dat zulks constitutionele problemen doet rijzen. De heer Behrendt heeft er dan weer op gewezen dat constitutionele problemen kunnen worden opgelost door de Grondwet te herzien. Dat neemt niet weg dat de dubbele kandidaatstelling voor ongelijkheid tussen de kandidaten zorgt: kandidaten die opkomen in de beide kieskringen, lopen immers meer in de kijker. Mede daardoor wordt de verkiezing in elke kieskring uit balans gebracht.

Niettemin heeft de spreker wel oor naar de argumenten vóór de dubbele kandidaatstelling. Zoals de heer Deprez echter al stelde, zijn de kwesties van het aantal en van de dubbele kandidaatstelling in feite nauw verbonden. Als er slechts een vijftiental volksvertegenwoordigers zijn, spreekt het vanzelf dat in de dubbele kandidaatstelling moet worden voorzien; zo niet staan op de lijsten alleen "mindere goden". Zo er in de federale kieskring 30 kandidaat-volksvertegenwoordigers worden verkozen, dan hebben de politieke zwaargewichten bijna dezelfde garantie dat ze verkozen zijn. Kortom, bij een hoger aantal volksvertegenwoordigers in die kieskring kunnen de problemen die gepaard gaan met de dubbele kandidaatstelling, worden voorkomen.

In antwoord op de vraag of de federale kieskring geen nieuw groot BHV is, wijst de spreker op het feit dat het probleem van BHV in oorsprong een discriminatieprobleem was. Men had immers de Brusselse kieskring en een kieskring die uitsluitend in het Nederlandse taalgebied lag. In een federale kieskring doet dat probleem zich niet meer voor. Uit juridisch oogpunt is het dus niet correct het over "een groot BHV" te hebben.

\*  
\* \*

*De heer Stefan Sottiaux* sluit zich op vele punten aan bij de andere sprekers.

Hij heeft wel nog een opmerking over wat de heer Weyts zei over artikel 42 van de Grondwet. Het feit dat er een federale kieskring wordt ingesteld, impliceert natuurlijk niet dat de Kamerleden die verkozen zijn in een provinciale kieskring, enkel hun provincie zouden vertegenwoordigen en niet langer de Natie. Men kan argumenteren dat artikel 42 al impliciet gewijzigd is door artikel 43 en door het instellen van taalgroepen. Dat is echter een andere discussie.

Wat de dubbele kandidatuur betreft, is hij het eens met de analyse dat die weinig transparant is. Dat kan

On peut y remédier par le biais de la Constitution, mais il s'agit d'une approche formaliste. Il souscrit au point de vue de M. Detroux, qui considère qu'une solution pourrait consister à élire un groupe plus important de parlementaires fédéraux, ce qui permettrait d'exclure la double candidature.

En ce qui concerne la question de M. Gennez au sujet des circonscriptions électorales d'arrondissement, il n'a pas tout à fait compris.

*Mme Caroline Gennez (sp.a – Ch.)* s'explique. Ceci sort un peu du cadre de la circonscription électorale fédérale en tant que telle, mais accroît-on la légitimité des élus si, parallèlement à la circonscription électorale fédérale et aux circonscriptions électorales provinciales, on organise de nouveau des élections au niveau de l'arrondissement? Aujourd'hui, on travaille avec des provinces plus grandes. Si on regarde l'élaboration des listes on verra qu'il y a souvent de vives discussions entre les candidats d'une grande ville et les candidats d'une région rurale.

Mme Gennez ne prononce pas de jugement de valeur sur les niveaux, mais n'obtient-on pas, en agissant ainsi, un double mouvement, des circonscriptions électorales plus petites, et une grande?

Selon *M. Stefan Sottiaux*, les arguments pour et contre les circonscriptions électorales provinciales sont avant tout une question politique. L'instauration d'une circonscription électorale fédérale avec réduction du nombre de députés provinciaux, lorsque ces provinces sont à leur tour subdivisées en circonscriptions électorales d'arrondissement, se traduit par des circonscriptions électorales de très petite taille. Cela affecte ou équivaut à limiter fortement la représentation proportionnelle dans ces toutes petites circonscriptions électorales d'arrondissement. Pour les petits partis politiques, et même ceux de taille moyenne, obtenir un siège sera plus difficile. L'intervenant se demande si c'est opportun.

Enfin, il évoque les quotas et l'appartenance linguistique. Lorsqu'il plaide pour que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale s'accompagne de la révision ou de la diminution progressive des mécanismes de pacification, il s'oppose bien sûr aux quotas. D'un point de vue juridique, cela ne doit pas être rattaché à l'appartenance linguistique et, sur ce plan, il est donc d'accord avec M. Behrendt. Les quotas et l'appartenance linguistique ne doivent pas aller de pair, mais il lui semble toutefois plus logique de diminuer progressivement également l'appartenance linguistique.

door middel van de Grondwet worden opgelost, maar dat is een formalistische benadering. Hij sluit aan bij het standpunt van de heer Detroux dat een oplossing erin kan bestaan een grotere groep federale parlementsleden te verkiezen, waardoor de dubbele kandidatuur kan worden uitgesloten.

Wat de vraag van mevrouw Gennez over arrondissementele kieskringen betreft, heeft hij niet helemaal begrepen.

*Mevrouw Caroline Gennez (sp.a – K.)* verklaart zich nader. Dit valt een beetje buiten het bestek van de federale kieskring als dusdanig, maar stijgt de legitimiteit van de verkozenen indien men naast de federale kieskring en de provinciale kieskringen, opnieuw verkiezingen organiseert op arrondissementeel niveau? Nu werkt men met grotere provincies. Bij de lijstvorming zijn er vaak hevige discussies tussen kandidaten uit een grote stad en kandidaten uit landelijke gebied.

Mevrouw Gennez spreekt geen waardeoordeel uit over de niveaus, maar krijgt men zo geen dubbele beweging, kleinere kieskringen, en een grote?

Volgens de *heer Stefan Sottiaux* zijn de argumenten voor en tegen de provinciale kieskringen in de eerste plaats een politieke kwestie. Wel resulteert de instelling van een federale kieskring met de vermindering van het aantal provinciale Kamerleden, wanneer die provincies dan nog eens opgedeeld zijn in arrondissementele kieskringen, in heel kleine kieskringen. Dat is een aantasting of betekent een verregaande inperking van de evenredige vertegenwoordiging in die heel kleine arrondissementele kieskringen. Voor kleine en zelfs voor middelgrote politieke partijen zal het moeilijker worden om daar een zetel te verkrijgen. Hij weet niet of dat opportuun is.

Tot slot komt hij tot de quota en de taalaanhorigheid. Wanneer hij ervoor pleit om de invoering van een federale kieskring te laten samengaan met de herziening of de afbouw van de pacificatiemechanismen, pleit hij uiteraard tegen quota. Juridisch gezien hoeft dat niet met de taalaanhorigheid samen te hangen en op dat vlak is hij het dus eens met de heer Behrendt. De quota en de taalaanhorigheid hoeven niet samen te hangen, maar het lijkt hem wel logischer om ook de taalaanhorigheid af te bouwen.

On dirait peut-être de la science-fiction, mais une possibilité serait de renoncer aux groupes linguistiques à la Chambre, la protection de la minorité francophone pouvant, par exemple, être organisée au Sénat, comme c'est le cas dans d'autres États fédéraux où le Sénat est composé paritairem.

\*  
\* \*

*M. Jan Velaers* tient à dissiper un malentendu que sa remarque à propos les groupes linguistiques semble avoir généré auprès de certains.

Son idée n'était absolument pas, au travers de son exposé, de changer quoi que ce soit à l'exigence de majorité des deux tiers ni à la procédure de la sonnette d'alarme. Il voulait simplement dire qu'il s'indique, selon lui, de ne pas répartir les élus fédéraux en groupes linguistiques. Dans ce cas de figure, les élus participent bien au vote sur la majorité spéciale et entrent bel et bien en ligne de compte dans le calcul de la majorité des deux tiers. La différence est qu'ils ne sont pas pris en compte dans un calcul visant à déterminer s'il existe une majorité au sein de tel ou tel groupe linguistique. Cela vaut également pour la procédure de la sonnette d'alarme. Les élus ne participent pas au vote sur la sonnette d'alarme, dès lors qu'ils sont considérés comme des élus fédéraux. Les deux mécanismes restent donc totalement inchangés.

Pourquoi faut-il réfléchir à cette problématique? Si l'on s'en tient au texte actuel de la Constitution, on observe en effet que l'article 43, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose que le législateur règlera la répartition en groupes linguistiques. Pour Bruxelles, le législateur a simplement prévu que la langue de la prestation de serment serait déterminante. Ce n'est donc peut-être même pas une question de constitutionnalité.

Il convient toutefois de bien réfléchir à ce que l'on souhaite. Si l'on souhaite une circonscription électorale fédérale, il y a deux éléments qui font en sorte qu'il faudra à nouveau réfléchir à ce mécanisme.

Premièrement, pourra-t-on établir qu'un élu fédéral dans une circonscription électorale fédérale est un élu néerlandophone ou francophone? Dans l'hypothèse formulée par M. Deprez, on peut évidemment répondre affirmativement à cette question. Si tous les néerlandophones votent pour des candidats néerlandophones et tous les francophones pour des candidats francophones, il n'y a aucun problème.

Het klinkt misschien als sciencefiction, maar het zou een mogelijkheid zijn om af te stappen van de taalgroepen in de Kamer, waarbij de bescherming van de Franstalige minderheid bijvoorbeeld in de Senaat georganiseerd kan worden, zoals dat in andere federale Staten het geval is, waar de Senaat paritair samengesteld is.

\*  
\* \*

*De heer Jan Velaers* wil een misverstand over zijn opmerking inzake de taalgroepen, dat blijkbaar bij sommigen is gerezen, uit de wereld helpen.

Het is met wat hij heeft aangegeven, absoluut niet zijn bedoeling iets aan de vereiste van de tweederdemeerderheid of aan de vereisten van de alarmbel te veranderen. Alleen is het volgens hem aangewezen om de federale verkozenen niet in taalgroepen in te delen, wat betekent dat zij wel aan de stemming over de bijzondere meerderheid deelnemen en wel voor de tweederdemeerderheid meetellen. Zij worden echter niet meegeteld om uit te maken of er een meerderheid in de taalgroep is. Hetzelfde geldt voor de alarmbelprocedure. Zij nemen niet deel aan de stemming over de alarmbel. Zij worden immers geacht federale verkozenen te zijn. Beide mechanismen blijven dus totaal ongewijzigd.

Waarom moet over de problematiek worden nagedacht? Indien men de huidige tekst van de Grondwet erop naleest, merkt men dat artikel 43, § 1, van de Grondwet bepaalt dat de wetgever de indeling in taalgroepen zal regelen. De wetgever heeft voor Brussel gewoon vastgelegd dat de taal van de eedaflegging bepalend zal zijn. Het is dus misschien zelfs geen kwestie van grondwettigheid.

Men moet echter goed nadenken over wat men wenst. Wenst men een federale kieskring, dan maken twee elementen dat over dat mechanisme opnieuw moet worden nagedacht.

Ten eerste rijst de vraag of een federale verkozene in een federale kieskring een N- of F-verkozene is? In de hypothese die de heer Deprez heeft aangegeven, kan natuurlijk bevestigend worden geantwoord. Indien alle Nederlandstaligen voor Nederlandstalige kandidaten en alle Franstaligen voor Franstalige kandidaten kiezen, is er geen enkel probleem.

Est-ce toutefois l'objectif de la circonscription électorale fédérale? Le but de la circonscription électorale fédérale est en effet que l'on vote de façon croisée. On ne sait pas quel sera le résultat. C'est le problème dans tous les aspects de la circonscription électorale fédérale, à savoir que l'on ne sait pas quels en seront les effets.

L'effet peut être — et il est également recherché — que des néerlandophones votent pour des candidats francophones et que des francophones votent pour des candidats néerlandophones. Dans la philosophie des groupes linguistiques, qui est une protection des minorités, il ne serait pas bon que, par exemple, six membres légitimés par des électeurs néerlandophones siègent dans le groupe linguistique français de la Chambre qui compte actuellement 62 membres, afin de servir les intérêts des francophones. De même, il ne serait pas bon que le groupe linguistique néerlandais compte neuf membres — l'orateur a conscience qu'il s'agit d'une hypothèse limite qui ne se vérifiera sans doute pas; on ne peut toutefois pas l'exclure et c'est même le but recherché — qui ont été légitimés par les électeurs francophones.

Il estime que cette situation pourrait poser un problème pour obtenir la majorité des trois quarts nécessaire pour actionner la procédure de la sonnette d'alarme et pour obtenir une majorité au sein de chaque groupe linguistique en cas de majorité spéciale. On assisterait là à une sorte de dilution des groupes linguistiques qui sont censés représenter la communauté linguistique. Cela lui fait même un peu penser au système d'antiblocage que l'on a introduit dans le cadre de la cinquième réforme de l'État.

On a un effet déterminé d'une élection déterminée et on va permettre à d'autres de codécider de la composition de ce groupe linguistique. En réalité, ceci serait contraire à l'idée de groupes linguistiques, de majorités spéciales et de procédures de sonnette d'alarme, donc des procédures de protection des minorités. Retenir comme seul critère la langue dans laquelle on prête serment — et, dans la proposition du groupe Pavía, c'est le nombre de députés qui confirment leur appartenance à ce groupe linguistique — lui paraît insuffisant et ne pas tenir suffisamment compte de la finalité de ces mécanismes de protection des minorités.

Cela n'a donc rien à voir avec la suppression des majorités des deux tiers ou des sonnettes d'alarme. Il est disposé à se livrer à un exercice de science-fiction politique et constitutionnelle, mais il ne croit pas que les propositions visant à les faire disparaître soient réalistes.

En réponse à M. Weyts, il tient à revenir sur son observation relative à la double candidature.

Is dat echter de bedoeling van de federale kieskring? De bedoeling van de federale kieskring is immers precies dat kruiselings wordt gestemd. Men weet niet wat het resultaat is. Bij alle aspecten van de federale kieskring is dat het probleem, namelijk dat men niet weet wat de effecten zullen zijn.

Het effect kan zijn — dit effect wordt ook nagestreefd — dat Nederlandstaligen voor Franstalige kandidaten en Franstaligen voor Nederlandstalige kandidaten stemmen. Het zou in de filosofie van de taalgroepen, die een minderheidsbescherming is, niet goed zijn dat bijvoorbeeld in de Franstalige taalgroep van de Kamer, die momenteel 62 leden telt, zes door Nederlandstalige kiezers gelegitimeerde leden zitten, om de belangen van de Franstaligen te dienen. Ook omgekeerd zou het niet goed zijn dat de Nederlandstalige taalgroep negen leden zou bevatten — hij beseft dat het om de limiethypothese gaat, die zich wellicht niet zal voordoen; ze is echter niet uitgesloten en ze wordt ook nagestreefd — die door stemmen van de Franstaligen zijn gelegitimeerd.

Hij vindt dat niet evident ten aanzien van het bereiken van een drievierdemeerderheid voor een alarmbel en ten aanzien van het bereiken van een meerderheid in de taalgroep bij de bijzondere meerderheid. Het is een soort van verwatering van taalgroepen die geacht worden de taalgemeenschap te vertegenwoordigen. Het doet hem zelfs een beetje denken aan het antiblokkeringssysteem dat men heeft ingevoerd in de vijfde staatshervorming.

Men heeft een bepaald effect van een bepaalde verkiezing en men gaat dan anderen laten meebeslissen over wie in die taalgroep zit. Eigenlijk staat dat haaks op de idee van taalgroepen, bijzondere meerderheden en alarmbelprocedures, dus van de beschermingsprocedures ten aanzien van minderheden. Het gewoon laten afhangen van het feit in welke taal men de eed aflegt — en in het voorstel van de Paviagroep van een aantal Kamerleden dat bevestigt dat ze tot die taalgroep behoren — lijkt hem daarvoor onvoldoende en lijkt hem niet voldoende in te spelen op de finaliteit van die minderheidsbeschermingsmechanismen.

Het heeft dus niets te maken met het doen verdwijnen van tweederdemeerderheden of alarmbellen. Hij wil wel aan politieke en constitutionele sciencefiction doen maar hij gelooft niet dat voorstellen om die te doen verdwijnen, realistisch zijn.

Voor de heer Weyts, wil hij nog even ingaan op zijn bemerkning met betrekking tot de dubbele kandidaatstelling.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle contenait deux éléments, le fait de pouvoir prévoir l'effet utile du vote et l'avantage dont bénéficient les candidats qui peuvent se présenter dans deux circonscriptions électorales.

L'effet utile, même s'il renvoie à un avis du Conseil d'État, est largement couvert lorsque la Constitution fixe le fonctionnement du système et lorsqu'on détermine le siège que le candidat doit occuper. Dans ces conditions, l'électeur est parfaitement au courant de l'effet de son vote, tant pour le candidat que pour le suppléant. C'est la Constitution qui le détermine.

Les choses sont moins claires en ce qui concerne l'avantage accordé aux candidats, également soulevé dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle. On peut dire qu'on l'inscrit dans la Constitution, parce que l'affaire est alors réglée. Dans ce cas, il est couvert sous l'angle de la constitutionnalité, mais nous savons que les conventions prévoient un contrôle du respect du principe d'égalité. Il s'agira à tout le moins de présenter une justification sérieuse pour les avantages pouvant être retirés d'une candidature présentée dans deux circonscriptions électorales, avec un budget nettement supérieur, et permettant dès lors d'engager dans sa circonscription provinciale des moyens nettement supérieurs à ceux des autres candidats de cette circonscription provinciale.

*M. Gérard Deprez (cdH – S.)* souhaite encore poser une question.

Il n'y aura pas deux catégories de députés avec des droits de vote différents mais, s'il comprend bien cette logique, ils pourraient compter, par exemple, pour les lois à majorité spéciale pour les deux tiers, mais pas nécessairement dans le groupe linguistique dont ils font partie, où il faudrait avoir la majorité. Le problème risque d'entrer en contradiction avec une autre conclusion qui semble ressortir de la discussion, c'est que 15 membres est trop peu pour avoir une signification. Il n'a entendu personne dire que 15 signifiait quelque chose, qu'il fallait de toute façon les ajouter. On parle de 50. Mais si on en a 50 et s'ils ne comptent pas dans les groupes linguistiques, on va considérablement renforcer la difficulté d'obtenir la majorité dans les groupes linguistiques. Cela complique le mécanisme. Personnellement, cela l'arrangerait s'il peut garder l'État belge à un certain niveau, mais certains vont dire que cela ne va pas car on crée des conditions dans lesquelles on place un verrou.

In het arrest van het Grondwettelijk Hof zaten twee elementen, het nuttig effect kunnen voorzien van de stem en het bevoordelen van kandidaten die in twee kieskringen kunnen opkomen.

Het gegeven van het nuttig effect, ook al verwijst hij naar een advies van de Raad van State, wordt in grote mate gedekt wanneer duidelijk wordt gemaakt in de Grondwet hoe het systeem werkt en wanneer men bepaalt welke zetel de kandidaat moet opnemen. Dan weet de kiezer perfect wat het effect van zijn stem zal zijn, zowel wat de kandidaat als de opvolger betreft. Dat is dan in de Grondwet bepaald.

Het is minder duidelijk, wat de bevoordeling van de kandidaten betreft, die ook in het arrest van het Grondwettelijk Hof zat. Daarvan kan men zeggen dat men het in de Grondwet inschrijft, want dan is het achter de rug. Het is dan inderdaad gedekt wat de grondwettigheid betreft, maar wij weten dat er een toetsing aan het gelijkheidsbeginsel in de verdragen bestaat. Men zal minstens een stevige verantwoording moeten bieden voor de voordelen die men zou kunnen halen door in de twee kieskringen, dus met een veel groter budget, kandidaat te zijn en dus ook in de eigen provinciale kieskring veel meer middelen te kunnen inzetten dan de andere kandidaten uit die provinciale kieskring.

*De heer Gérard Deprez (cdH – S.)* stelt nog een vraag.

Er zal geen sprake zijn van twee categorieën van volksvertegenwoordigers met verschillende stemrechten. Als de spreker een en ander echter goed begrijpt, zouden ze bijvoorbeeld wel kunnen meetellen voor de stemming van de wetten die een bijzondere tweederde meerderheid vereisen, maar niet noodzakelijk in de taalgroep waartoe ze behoren en waar men de meerderheid moet halen. Deze conclusie dreigt in tegenspraak te zijn met een andere conclusie die blijkt uit het debat, met name dat vijftien leden een te gering aantal is om iets te kunnen betekenen. De spreker heeft niemand horen beweren dat vijftien een cijfer van betekenis is; dat cijfer moet dan ook worden opgetrokken. Men spreekt van 50 volksvertegenwoordigers. Beschikt men echter over die vijftig volksvertegenwoordigers en telt men die niet mee in de taalgroepen, dan wordt het aanzienlijk moeilijker om de meerderheid in de taalgroepen te halen. Dit maakt de regeling ingewikkelder. Persoonlijk zou het de spreker goed uitkomen mocht de Belgische Staat op een zeker niveau behouden blijven, maar sommigen zullen beweren dat dit niet mogelijk is omdat men in vergrendelde voorwaarden voorziet.

*M. Jan Velaers* précise que la majorité des élus provinciaux constituera la majorité dans le groupe linguistique. Si l'on en ôte cinquante, il en reste cent et l'on obtient un rapport 60/40 et la majorité s'acquiert au niveau provincial. Le groupe linguistique ne comprend que des élus provinciaux.

*De heer Jan Velaers* preciseert dat de meerderheid in de taalgroep zal wel de meerderheid van de provinciale verkozenen zijn. Als men er vijftig uitneemt, zijn er honderd en dan heeft men 60/40 en heeft men de meerderheid op provinciaal vlak. In de taalgroep zitten alleen provinciaal verkozenen.

### III. — ECHANGE DE VUES

*M. Francis Delpérée, vice-président (S.),* invite les membres à exposer le point de vue des groupes sur le thème de la “circonscription électorale fédérale”, tel qu’éclairé par les deux séances d’audition.

#### A. Position des groupes

*M. Jean-François Istasse (PS — S.)* expose la position du groupe PS sur la circonscription fédérale.

Plusieurs représentants du groupe Pavia sont venus présenter la conclusion de leurs travaux: la création d’une circonscription électorale fédérale. Ils sont partis du constat que le système belge actuel se caractérise par un déficit démocratique.

L’organisation des partis en pôles linguistiques et le fait que les circonscriptions électorales ne dépassent pas la frontière des régions ont pour conséquence que, dans les faits, les parlementaires et ministres fédéraux prennent des décisions affectant tous les habitants du pays alors qu’ils ne sont “électoralement” responsables que devant les électeurs de leur “propre” communauté. Les élections fédérales dans notre pays sont en réalité des élections régionales.

L’objectif d’une circonscription électorale fédérale serait de renforcer la légitimité démocratique de notre système politique et de rendre son fonctionnement plus efficace.

Les grandes lignes de la proposition du groupe Pavia sont les suivantes:

— La proposition prévoit que 15 des 150 sièges de la Chambre des représentants seraient attribués selon la formule habituelle du scrutin proportionnel dans une circonscription correspondant à l’ensemble du territoire de la Belgique.

— Chaque électeur disposerait de deux voix: une pour la circonscription provinciale, une pour la circonscription fédérale.

— Un système de double candidature: être candidat sur une liste pour la circonscription fédérale et être candidat dans une circonscription ‘provinciale’.

— Une répartition des sièges: un quota néerlandophone de 9 membres et un quota francophone comprenant 6 membres.

### III. — GEDACHTEWISSELING

*De heer Francis Delperée, ondervoorzitter (S.),* nodigt de leden uit om het standpunt van hun fractie over het thema “federale kieskring” uiteen te zetten, zoals dat is toegelicht op de twee hoorzittingen.

#### A. Standpunten van de fracties

*De heer Jean-François Istasse (PS — S.)* geeft het standpunt van de PS-fractie over de federale kieskring weer.

Verscheidene vertegenwoordigers van de Pavia-groep zijn de conclusie van hun werkzaamheden komen voorstellen: de invoering van een federale kieskring. Hun uitgangspunt was de vaststelling dat het huidige Belgische systeem door een democratisch tekort gekenmerkt wordt.

De organisatie van de partijen in taalpolen en het feit dat de kieskringen de gewestgrenzen niet overschrijden, hebben tot gevolg dat de federale parlementsleden en ministers eigenlijk beslissingen nemen die voor alle bewoners van het land gelden, terwijl ze “electoraal” slechts verantwoordelijk zijn voor de kiezers van hun “eigen” gemeenschap. De federale verkiezingen in ons land zijn in werkelijkheid gewestverkiezingen.

De doelstelling van een federale kieskring is het versterken van de democratische legitimiteit van ons politiek systeem en het efficiënter maken van de werking ervan.

De hoofdlijnen van het voorstel van de Pavia-groep zijn de volgende:

— Het voorstel bepaalt dat 15 van de 150 zetels van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden toegerekend volgens de vertrouwde formule van de evenredige zetelverdeling in een kieskring die het hele grondgebied van België bestrijkt.

— Iedere kiezer heeft twee stemmen: een voor de provinciale kieskring, een voor de federale kieskring.

— Een systeem van dubbele kandidatuur: kandidaat zijn op een lijst voor de federale kieskring en kandidaat zijn in een ‘provinciale’ kieskring.

— Zetelverdeling: een Nederlandstalig quotum van 9 leden en een Franstalig quotum van 6 leden.

Aussi longtemps que la Belgique sera un État fédéral, et nous espérons qu'elle le reste toujours, nous avons la responsabilité de rapprocher nos deux populations. C'est pour cette raison que le groupe socialiste soutient la mise sur pied d'une circonscription électorale qui permettrait que des représentants à la Chambre soient élus dans cette circonscription fédérale. Ceci permettrait aux Belges, qu'ils soient domiciliés en Wallonie, à Bruxelles ou en Flandre, de voter pour la femme ou l'homme politique qu'ils souhaitent.

Les auditions réalisées avec les politologues et les constitutionnalistes ont permis de mettre en exergue un certain nombre de points susceptibles d'attirer toute notre attention dans nos futurs travaux:

- le nombre de parlementaires à élire dans cette CEF. Certains voyaient dans le fait d'amputer 15 sièges sur les 150 membres de la Chambre un risque pour l'équilibre de la représentation propositionnelle. Ils proposaient dès lors donc d'augmenter le nombre de députés à la Chambre. Cependant, une augmentation du nombre de parlementaires donnerait un mauvais signal à la population, d'autant plus qu'avec la réforme du Sénat, le nombre de sénateurs vient de diminuer...

- Le système de double candidature proposé, à savoir le fait qu'un candidat sur une liste pour la circonscription fédérale puisse également l'être dans une circonscription 'provinciale', a été vivement critiqué.

- La question des quotas implique encore de nombreux questionnements. D'aucuns estimaient en effet que la notion de quotas entraine en contradiction avec l'idée même d'une circonscription électorale fédérale, avec l'idée d'un rassemblement entre les deux grandes communautés linguistiques.

- D'autres questions ont encore été posées, dont notamment celle relative à la problématique des votes à majorité spéciale, la question du bilinguisme des listes, la liste des articles de la Constitution à réviser et à adapter en fonction du modelage de cette circonscription fédérale, etc.

Bref, les conséquences de la création d'une circonscription électorale fédérales sont loin d'être certaines. Ce sont là autant de questions posées qui nécessitent un débat approfondi et une réflexion au niveau des différents groupes politiques.

M. Istasse ne doute pas un instant que l'on arrivera à trouver une solution permettant tant de renforcer le dialogue entre la population et les élus que de sortir de la logique de polarisation des représentants politiques des deux grandes communautés linguistiques, pourtant

Zolang België een Federale Staat is, en we hopen dat het dat altijd blijft, dragen we de verantwoordelijkheid om onze twee bevolkingsgroepen dichter bij elkaar te brengen. Om die reden steunt de socialistische fractie de totstandkoming van een federale kieskring waardoor Kamerleden in die federale kieskring, kunnen worden verkozen. Daardoor zullen Belgen, of ze nu in Wallonië, Brussel of Vlaanderen gedomicilieerd zijn, kunnen stemmen voor de politica of politicus waarvoor zij wensen te stemmen.

Tijdens de hoorzittingen met de politicologen en de grondwetspecialisten konden een aantal punten worden beklemtoond die onze aandacht verdienen bij onze toekomstige werkzaamheden:

- het aantal te verkiezen parlementsleden in die federale kieskring. Sommigen zagen in het amputeren van 15 zetels van de 150 leden van de Kamer een risico voor het evenwicht van de evenredige vertegenwoordiging. Ze stelden dus voor het aantal vertegenwoordigers in de Kamer te verhogen. De verhoging van het aantal parlementsleden zou echter een slecht signaal zijn aan de bevolking, temeer omdat het aantal senatoren met de hervorming van de Senaat zopas verminderd werd ...

- het systeem van de dubbele kandidaatstelling, namelijk dat een kandidaat op een lijst voor de federale kieskring ook kandidaat kan zijn op een 'provinciale' kieskring, kreeg felle kritiek.

- de kwestie van de quota doet nog vele vragen rijzen. Sommigen vonden immers dat het begrip quota strijdig was met het idee zelf van een federale kieskring, met het idee van samenwerking tussen beide grote taalgemeenschappen.

- er werden nog andere vragen gesteld, zoals over de problematiek van de stemmingen met een bijzondere meerderheid, de kwestie van de tweetaligheid van de lijsten, de lijst van artikels van de Grondwet die moeten worden herzien en aangepast voor de vorming van die federale kieskring ...

Kortom de gevolgen van de totstandkoming van een federale kieskring zijn lang niet zeker... Het zijn telkens vragen die een diepgaand debat vergen en waarover alle politieke fracties moeten nadenken.

De heer Istasse twijfelt er geen ogenblik aan dat men uiteindelijk een oplossing zal vinden waardoor men de dialoog tussen de bevolking en de verkozenen zal kunnen versterken en de logica achter zich zal kunnen laten van polarisering van de politieke vertegenwoordigers

condamnés à s'entendre pour trouver des compromis au lendemain des élections.

\*  
\* \*

*M. Bert Anciaux (sp.a — S.)* déclare que son groupe ne voit aucune objection à une proposition qui tendrait à renforcer la légitimité démocratique. Dans ce contexte, la proposition de création d'une circonscription électorale fédérale est intéressante. Mais il est prématuré d'en parler aujourd'hui. On ne sait pas encore, en effet, quelle sera la structure étatique définitive dans notre pays. La portée concrète de l'article 35 de la Constitution doit encore être précisée.

De plus, c'est aussi le flou en ce qui concerne les conditions. De combien de mandats s'agit-il? Quelle sera la clé de répartition entre francophones et néerlandophones?

En Flandre, il existe pour le moment des circonscriptions électorales provinciales. Si une circonscription électorale fédérale unique devait voir le jour, il serait logique d'évoluer en Flandre vers une circonscription électorale flamande unique.

\*  
\* \*

*M. Bart Laeremans (VB — S.)* est d'accord pour dire que l'on n'aura effectivement pas assez de temps d'ici la fin de la législature pour examiner la question avec sérieux. Il pense que c'est une thématique dont le futur Sénat pourra se saisir.

Quoi qu'il en soit, son groupe est opposé à l'instauration d'une circonscription électorale fédérale car cela irait à l'encontre de ce qui a été réalisé au cours de cette législature, à savoir la scission de BHV et le transfert de compétences aux entités fédérées.

On a scindé la circonscription électorale de BHV afin de contrer l'ingérence des responsables politiques bruxellois dans le Brabant flamand et la volonté d'annexion manifestée par la Région bruxelloise. Les gens voient d'un très mauvais oeil la propagande francophone à Hal-Vilvorde.

Si une circonscription électorale fédérale voit le jour, l'ancien arrondissement électoral de BHV, supprimé durant cette législature, sera rétabli, et le phénomène fera tâche d'huile dans l'ensemble du pays. Ce sera donc un retour en arrière.

van beide grote gemeenschappen, die nochtans ge-  
doemd zijn om het eens te worden om na de verkiezingen compromissen te vinden.

\*  
\* \*

*M. Bert Anciaux (sp.a — S.)* verklaart dat zijn groep geen probleem heeft met een voorstel dat beoogt de democratische legitimiteit te versterken. Het creëren van een federale kieskring is in deze context een interessant voorstel. Het is echter te vroeg om daar nu reeds over te spreken. Er heerst immers nog geen duidelijkheid over de definitieve staatsstructuur van ons land. Zo moet er nog concrete invulling worden gegeven aan artikel 35 van de Grondwet.

Daarnaast is er nog geen duidelijkheid over de voorwaarden. Over hoeveel mandaten spreken we? Wat zal de verdeelsleutel zijn tussen Franstaligen en Nederlandstaligen?

In Vlaanderen bestaan er op dit ogenblik provinciale kieskringen. Als we naar één federale kieskring gaan dan zou het logisch zijn om in Vlaanderen naar één Vlaamse kieskring te gaan.

\*  
\* \*

*De heer Bart Laeremans (VB — S.)* is het er mee eens dat in deze legislatuur de tijd ontbreekt om het voorstel van een federale kieskring ernstig te onderzoeken. Hij denkt dat dit een onderwerp is dat door de toekomstige Senaat moet onderzocht worden.

In elk geval is zijn fractie volledig tegen de invoering van een federale kieskring omdat het voorstel haaks staat op wat tijdens deze legislatuur gerealiseerd is: de splitsing van BHV en de overdracht van bevoegdheden naar de deelstaten.

Men heeft de kieskring BHV gesplitst omwille van de bemoeizucht van Franstalige Brusselse politici in Vlaams-Brabant en de annexatiedrang vanuit het Brussels Gewest. De mensen storen zich geweldig aan de Franstalige propaganda in Halle-Vilvoorde.

Met een federale kieskring wordt het vroegere kiesarrondissement BHV, nadat het deze legislatuur is afgeschaft, opnieuw ingevoerd maar dan uitgesmeerd over het hele land. We gaan dus terug in de tijd.

En outre, le groupe Pavia a indiqué que les quotas sont une composante essentielle de la proposition. Les francophones sont favorables à la création d'une circonscription électorale fédérale mais ils craignent de perdre des voix au profit des responsables politiques flamands.

Il est clair aussi que dans la circonscription électorale fédérale, certains partis se présenteront ensemble devant l'électeur. On en reviendra ainsi à des partis unitaires, ce qui nous ramènera cinquante ans en arrière. Et tout cela, à la gloire de la "Belgitude".

La création de cette circonscription fédérale entraînera aussi des problèmes insolubles. Les élus de la circonscription électorale fédérale n'appartiendront plus au groupe linguistique français ni au groupe linguistique néerlandais du parlement. La caractéristique essentielle de la Belgique, qui est la cohabitation entre les néerlandophones et les francophones, disparaîtra, et l'on verra émerger une nouvelle catégorie de parlementaires belges.

\*  
\* \*

*M. Daniel Bacquelaine (MR — Ch.)* maintient son soutien au principe de la circonscription électorale fédérale. Cette institution lui semble consolider le caractère fédéral de l'État belge, renforcer la démocratie et améliorer l'implication des citoyens. Ces objectifs s'imposent d'autant plus qu'en Belgique, les partis unitaires nationaux n'existent plus.

Les auditions démontrent qu'une révision de la Constitution est nécessaire. Ainsi, pour instituer une circonscription électorale fédérale au cours de la prochaine législature, il faut ouvrir l'article 63 de la Constitution à révision.

La circonscription électorale fédérale doit nécessairement aller de pair avec des quotas. Une répartition définie à l'avance entre membres francophones et néerlandophones fait partie intégrante du régime à instituer. Des garanties doivent en effet être données que la répartition des élus dans les chambres législatives reste équilibrée.

Pour l'intervenant, un nombre de quinze membres élus sur cette circonscription électorale fédérale constituerait un non-événement. Dans l'état actuel des projections, les membres qui seraient ainsi élus pourraient être désignés à l'avance. L'attrait d'une telle élection serait amoindri. A défaut d'enjeu, les candidats recueillant le plus de notoriété risquent de se détourner de cette circonscription. Pour M. Bacquelaine, compte

Bovendien wordt door de Pavia-groep gesteld dat quota een essentieel onderdeel zijn van het voorstel. De Franstaligen zijn wel voorstander van een federale kieskring maar zijn bang stemmen te verliezen aan Vlaamse politici.

Ook is het duidelijk dat sommige partijen zich in de federale kieskring samen aan de kiezer zullen presenteren. We zullen dus opnieuw evolueren naar unitaire partijen. Dat gooit ons zelfs vijftig jaar terug in de tijd. En dat alles om een "Belgitude" te doen gloriëren.

Het voorstel leidt ook tot onoplosbare problemen. De verkozenen uit een federale kieskring behoren niet langer tot de Nederlandstalige of Franstalige taalgroepen van het parlement. Men ziet dus dat het essentiële kenmerk van België, een samengaan van Nederlandstalig en en Franstaligen, wordt afgeschaft en vervangen wordt door de invoering van nieuwe, Belgische parlementsleden.

\*  
\* \*

*De heer Daniel Bacquelaine (MR — K.)* blijft het principe van de federale kieskring steunen. Een dergelijke kieskring lijkt hem het federale karakter van de Belgische Staat te consolideren, de democratie te versterken en de betrokkenheid van de burger te verbeteren. Die doelstellingen zijn des te meer in België nodig, omdat er geen nationale eenheidspartijen meer zijn.

Uit de hoorzittingen is gebleken dat een herziening van de Grondwet nodig is. Om tijdens de volgende zittingsperiode een federale kieskring te kunnen instellen, moet artikel 63 van de Grondwet dus voor herziening vatbaar worden verklaard.

De federale kieskring moet noodzakelijkerwijze gepaard gaan met quota. Een vooraf vastgestelde verdeling tussen Nederlandstalige en Franstalige leden maakt integraal deel uit van de in te stellen regeling. Er moeten immers waarborgen zijn dat de verdeling van de gekozenen in de Wetgevende Kamers evenwichtig blijft.

Voor de spreker zouden vijftien leden voor die federale kieskring een *non-event* vormen. Met de verwachte zetelverdeling zouden de aldus gekozen leden eigenlijk op voorhand kunnen worden aangewezen. De aantrekkingskracht van een dergelijke verkiezing zou gering zijn. Als er niets op het spel staat, dreigen de kandidaten met de meeste bekendheid zich van die kieskring af te wenden. Rekening houdend met de afschaffing van de

tenu de la suppression des élections directes au Sénat, il faudrait retenir une trentaine de membres élus dans la circonscription électorale fédérale.

Enfin, l'orateur s'oppose à la possibilité de présenter des candidatures multiples. De telles candidatures rompraient l'égalité entre les candidats, par exemple au niveau des dépenses électorales.

\*  
\* \*

*M. Benoit Hellings (Ecolo – S.)* expose que les écologistes sont pour l'introduction d'une circonscription électorale fédérale qui devient indispensable au niveau fédéral. Le gouvernement et le législateur fédéral prennent des décisions pour l'ensemble de la population alors que les ministres et les parlementaires ne doivent rendre compte qu'à la moitié de la population. Dans d'autres pays démocratiques, cela se fait automatiquement parce que les partis se présentent sur l'ensemble du territoire.

Concernant le nombre des mandats pour cette circonscription, Ecolo estime que quinze mandats, en plus de 150 mandats actuels, constituent un bon début, pour ne pas dire un minimum. En dessous de quinze mandats, on touche à la représentativité provinciale. Cette augmentation pourrait être justifiée en supprimant les 10 sénateurs cooptés.

A titre de remarque générale, M. Hellings rappelle qu'avec la réforme du Sénat, les entités fédérées seront représentés au niveau fédéral. Il serait donc logique que la fédération même soit représentée à la Chambre.

En ce qui concerne la double candidature, son groupe est en faveur de cette proposition parce que le nombre de 15 mandats est trop faible.

La création d'une circonscription électorale fédérale nécessitera, en tout état de cause, une révision de la Constitution.

\*  
\* \*

*M. Karl Vanlouwe (N-VA – S.)* constate que la proposition actuelle du groupe Pavia est une idée qui doit encore mûrir: si elle a déjà fait son chemin chez un certain nombre d'universitaires, elle ne trouve cependant pas encore assez d'écho auprès des politiques. L'intervenant se réfère à cet égard à la faible présence de parlementaires aux réunions de la commission mixte.

rechtstreekse verkiezing van de Senaat, zouden volgens de spreker met de federale kieskring een dertigtal gekozen leden moeten worden gekozen.

Tot slot verzet de spreker zich tegen de mogelijkheid om verscheidene kandidaturen voor te dragen. Dergelijke kandidaturen zouden de gelijkheid tussen de kandidaten ongedaan maken, bijvoorbeeld op het vlak van de verkiezingsuitgaven.

\*  
\* \*

*De heer Benoit Hellings (Ecolo – S.)* stelt dat de groenen voorstander zijn van een federale kieskring die onmisbaar wordt op het federale niveau. De regering en de federale wetgever nemen beslissingen die de hele bevolking aangaan, terwijl de ministers en parlementsleden slechts verantwoording moeten afleggen aan de helft van de bevolking. In andere democratieën gaat dat vanzelf doordat de partijen op het hele grondgebied opkomen.

Wat het aantal mandaten voor die kieskring betreft, meent Ecolo dat vijftien mandaten bovenop de huidige 150 mandaten een goed begin vormen, zo niet een minimum. Bij minder dan vijftien mandaten wordt er geraakt aan de provinciale vertegenwoordiging. Die verhoging kan worden gerechtvaardigd door de tien gecoöpteerde senatoren af te schaffen.

In het algemeen herinnert de heer Hellings eraan dat de deelstaten vertegenwoordigd zullen zijn op het federale niveau door de hervorming van de Senaat. Bijgevolg zou het logisch zijn dat de federatie zelf vertegenwoordigd zou zijn in de Kamer.

Verder is zijn fractie voorstander van de dubbele kandidatuur, omdat vijftien mandaten te weinig is.

De oprichting van een federale kieskring zal in elk geval een grondwetsherziening vereisen.

\*  
\* \*

*De heer Karl Vanlouwe (N-VA – S.)* stelt vast dat het huidige voorstel van de Pavia-groep een onvoldragen voorstel is dat weliswaar leeft bij een aantal academici maar waarvoor bij de politici niet genoeg animo bestaat. Hij verwijst in dat verband naar de zwakke aanwezigheid van parlementsleden op de vergaderingen van de gemengde commissie.

Il constate également que les parlementaires aiment parler de démocratie, mais ont plus de mal lorsqu'il s'agit de respecter les principes démocratiques. Il s'agit pourtant de règles censées protéger la minorité parlementaire, l'opposition. L'intervenant renvoie à ce sujet à la désignation des rapporteurs et des vice-présidents de cette commission mixte.

Son groupe ne saisit pas l'utilité de cette commission mixte en fin de législature. Vu l'imminence de la fin de la législature, aucune suite concrète ne pourra être donnée aux travaux réalisés par cette commission.

Les exposés des différents spécialistes étaient intéressants et instructifs. Presque tous les experts sont partis de la même analyse du problème, pour développer ensuite des visions totalement différentes des solutions envisageables. Que ce soit sur le plan politologique ou sur le plan juridique, on peut difficilement affirmer qu'ils ont plaidé catégoriquement en faveur de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale, *a fortiori* en faveur du modèle concret élaboré par le groupe Pavia. Ce modèle a fait l'objet de nombreuses critiques, y compris de la part de professeurs.

Les spécialistes se sont montrés très nuancés et le groupe de l'intervenant souhaite faire preuve de la même nuance.

Dans leur analyse de la proposition du groupe Pavia, les universitaires ont distingué deux objectifs:

- a) la réduction du déficit démocratique de notre système de démocratie représentative;
- b) dans une logique centripète, le renforcement de la cohésion fédérale.

Le premier objectif ne prête, à vrai dire, pas à discussion. Chaque parti reconnaît l'existence d'un déficit démocratique. Les opinions divergent cependant quant aux causes du problème et, plus encore, quant aux solutions à y apporter.

Ainsi, la N-VA est convaincue qu'il existe d'autres solutions beaucoup plus efficaces pour mieux accorder les structures, y compris au niveau fédéral, à la volonté démocratique de la population.

À cet égard, le démantèlement de la démocratie cadennassée semble, aux yeux de la N-VA, beaucoup plus efficace que l'instauration d'une circonscription électorale fédérale. La proposition du groupe Pavia se focalise sur ce seul élément. Pour la N-VA, comme pour plusieurs universitaires d'ailleurs, cela n'est pas suffisant pour réduire efficacement le déficit démocratique.

Hij stelt eveneens vast dat de parlementsleden wel graag praten over democratie maar het moeilijker hebben om democratische principes na te leven. Het gaat nochtans om regels die de parlementaire minderheid, de oppositie, moeten beschermen. Hij verwijst in dit verband naar de aanwijzing van rapporteurs en van de ondervoorzitters van deze gemengde commissie.

Het nut van deze gemengde commissie, op het einde van een legislatuur, ontgaat zijn fractie. Vlak voor het einde van de legislatuur kan geen concreet gevolg worden gegeven aan deze werkzaamheden.

De bijdragen van de diverse specialisten waren interessant en leerrijk. Vrijwel allen vertrokken vanuit eenzelfde analyse van het probleem maar ontwikkelden een totaal verschillende kijk op de mogelijke oplossingen. Zowel op politiek-wetenschappelijk gebied als op juridisch gebied kan men moeilijk beweren dat de specialisten zonder meer pleitten voor een federale kieskring, laat staan voor het concreet uitgewerkte Pavia-model. Dit model gaf aanleiding tot heel wat kritiek, ook onder professoren.

De specialisten waren zeer genuanceerd en zijn fractie wil eenzelfde nuance aan de dag leggen.

Bij de analyse van het Pavia-voorstel kwamen onderscheiden de academici twee doelstellingen:

- a) een verlichten van het democratisch tekort in ons systeem van representatieve democratie;
- b) een centripetaal element: het verstevigen van de federale cohesie.

Over de eerste doelstelling bestaat eigenlijk geen discussie. Elke partij erkent het bestaan van een democratisch tekort. Over de vraag wat de oorzaken en zeker wat de oplossingen zijn, bestaat er wel discussie.

Zo is de N-VA ervan overtuigd dat er veel doeltreffender oplossingen zijn om de structuren, zelfs op een federaal niveau, beter af te stemmen op de democratische wil van de bevolking.

Het ontmantelen van de grendeldemocratie is daarbij voor N-VA veel doeltreffender dan het instellen van een federale kieskring. Het Pavia-voorstel focust enkel op dat ene element. Volgens de N-VA, en ook volgens meerdere academici trouwens, volstaat dit niet om het democratisch tekort op doeltreffende wijze te verlichten. Voor de N-VA is het wel legitiem dat ook

Pour ce faire, la N-VA trouve légitime d'intervenir également au niveau de la législation électorale.

Le deuxième objectif, le renforcement de la cohésion fédérale, est également un objectif légitime. Plusieurs experts ont néanmoins souligné que cet objectif n'était certainement pas neutre. Une vision centrifuge de la structure de l'État, axée sur le confédéralisme par exemple, est un objectif tout aussi légitime.

Les opinions divergent clairement en ce qui concerne la forme définitive de la structure de l'État. Si l'on modifie les règles du jeu démocratique, ce ne peut cependant pas être pour favoriser l'une de ces opinions et en bâillonner une autre. Plusieurs spécialistes craignent que d'aucuns instrumentalisent la proposition du groupe Pavia pour mettre des bâtons dans les roues aux partis de tendance plus régionaliste, ce que ne pourrait accepter la N-VA. Celle-ci estime que toutes les améliorations possibles de la structure de l'État méritent d'être débattues, mais elle n'acceptera pas que l'on change les règles pour favoriser une vision au détriment d'une autre.

Concrètement, la N-VA trouve que la proposition du groupe Pavia ne remédie pas aux causes du déficit démocratique en Belgique. Ainsi, pour décrocher un siège dans le groupe linguistique néerlandais, il faut plus de voix que dans le groupe linguistique français; la moitié du groupe linguistique français peut contrecarrer et même bloquer définitivement le souhait démocratique de la majorité de la population; des assemblées qui ne sont même pas compétentes dans la matière concernée peuvent, sans démontrer le moindre intérêt manifeste, faire barrage à une décision démocratique d'une autre assemblée, etc.

Des spécialistes ont souligné à juste titre qu'il peut tout aussi bien s'agir là d'éléments contribuant au déficit démocratique. La proposition du groupe Pavia ne remédie pas à ce problème. Au contraire, elle pérennise les blocages et les verrous existants en instaurant des quotas et en orientant les résultats électoraux, indépendamment de la volonté démocratique de l'électeur. La proposition crée une circonscription électorale unitaire mais y attache un résultat qui est réparti à l'avance sur la base du mécanisme des groupes linguistiques.

Les quotas constituent donc une *contradictio in terminis*. On perpétue le déficit démocratique en pérennisant un mécanisme de verrouillage existant. Peut-être se méfie-t-on tellement du verdict des urnes qu'on tente de l'orienter anticipativement.

Pour la N-VA, il est permis d'adapter les règles du jeu si c'est pour rendre le jeu plus transparent et plus

de kieswetgeving ingezet wordt om een democratisch tekort te verlichten.

De tweede doelstelling, het verstevigen van de federale cohesie, is eveneens een legitieme doelstelling. Meerdere experten hebben er wel aan toegevoegd dat deze doelstelling zeker niet neutraal is. Een centrifugale visie op de staatsstructuur, bijvoorbeeld via confederalisme, is evengoed een legitieme doelstelling.

Over de uiteindelijke vorm de staatsstructuur bestaan er duidelijke meningsverschillen. Indien men de democratische spelregels echter wijzigt, mag dat niet zijn om een van die meningen voor te trekken en een andere monddood te maken. Enkele specialisten vrezen dat het Pavia-voorstel als instrument ingezet kan worden om het partijen met meer regionalistische strekkingen moeilijker te maken. Dat kan voor de N-VA niet. Voor de N-VA zijn alle visies over een betere staatsstructuur welkom in het debat maar zijn partij zal niet aanvaarden dat de regels worden aangepast om de ene visie doorgang te doen vinden en de andere monddood te maken.

Concreet vindt de N-VA dat het Pavia-voorstel voorbijgaat aan de oorzaken van het democratisch deficit in België. Zo kost een zetel uit de Nederlandse taalgroep meer stemmen dan een zetel uit de Franse taalgroep, zo kan de helft van de Franse taalgroep de democratische wens van de meerderheid van de bevolking tegenhouden en zelfs definitief blokkeren, zo kunnen assemblees die zelfs niet bevoegd zijn te zake zonder enig aantoonbaar belang de democratische beslissing van een andere assemblee tegenhouden, enz.

Terecht werd door specialisten gesteld dat dit evengoed elementen zijn die bijdragen tot het democratisch tekort. Het Pavia-voorstel remediëert hier niet aan. Integendeel, het bestendigt de reeds bestaande blokkeringen en grendels door quota in te voeren en bij voorbaat het kiesresultaat te beïnvloeden, los van de democratische wil van de kiezer. Het voorstel creëert een unitaire kieskring maar koppelt daar een resultaat aan dat al bij voorbaat verdeeld is op basis van het mechanisme van de taalgroepen.

De quota zijn dus een *contradictio in terminis*. Men bestendigt het democratisch tekort door een bestaand grendelmechanisme te bestendigen. Allicht heeft men zodanig weinig vertrouwen in het kiesresultaat dat men bij voorbaat de uitslag gaat sturen.

Voor de N-VA mag men de spelregels aanpassen om het spel transparanter en efficiënter te maken. Het

efficace. Mais le but ne saurait être de modifier les règles pour favoriser un groupe donné et pour mettre encore plus hors jeu un autre groupe, en l'occurrence le régionaliste. Depuis 1970, on a déjà instauré suffisamment de règles destinées à évincer la même tendance politique. Point n'est besoin d'en ajouter une autre.

Un universitaire a également attiré l'attention sur le mouvement politique de fond qui existe dans notre pays. En effet, il n'a pas fallu de règles pour scinder les partis unitaires. C'est une évolution que tous les partis ont suivie très spontanément. Les différents courants idéologiques ne parvenaient plus à trouver une position commune de part et d'autre de la frontière linguistique sur les thèmes communautaires.

L'intervenant dit comprendre que certains regrettent cet état de fait, mais c'est un constat dont on ne peut faire abstraction. C'est là que réside le nœud du problème, également en ce qui concerne le déficit démocratique. En effet, c'est à partir de ce moment qu'on a commencé à rechercher des mécanismes visant à verrouiller les forces centrifuges qui couvaient encore.

On veut maintenant instaurer une circonscription électorale fédérale qui, associée à un mécanisme de quotas, doit devenir un instrument supplémentaire destiné à endiguer les forces centrifuges. Ce faisant, on sape le premier objectif, qui est le renforcement de la démocratie.

M. Vanlouwe souligne au passage que les experts n'ont pas pu citer un seul exemple d'État fédéral disposant d'une circonscription électorale unitaire ou fédérale.

Pour la N-VA, un tel système n'est pas non plus nécessaire en Belgique. Eu égard au premier objectif poursuivi, à savoir la réduction du déficit démocratique, la N-VA n'est pas opposée par principe à une circonscription électorale fédérale, moyennant cependant la suppression des quotas et la poursuite du déverrouillage de l'État.

M. Vanlouwe résume les points sur lesquels les experts étaient d'accord:

a) L'instauration d'une circonscription électorale fédérale n'est pas la solution, mais tout au plus une partie de la solution.

b) De l'avis de la plupart des experts, la proposition du groupe Pavia est même potentiellement contradictoire avec au moins un des objectifs annoncés. Par ses modalités, notamment celles relatives aux quotas, la

kan echter niet de bedoeling zijn de spelregels aan te passen om een bepaalde groep voor te trekken en een andere, de regionalistische, nog meer buiten spel te zetten. Er zijn sedert 1970 al genoeg regels ingevoerd die allemaal dienen om dezelfde strekking buiten spel te zetten. Deze hoeft er echt niet bij te komen.

Een academicus heeft ook gewezen op de politieke grondstroom die in dit land bestaat. Er waren immers geen regels nodig om de unitaire partijen te laten splitsen. Dat is een evolutie die ze allen zelf, zeer spontaan, doorlopen hebben. Ten noorden en zuiden van de taalgrens kon binnen de diverse ideologische strekkingen geen eensgezindheid meer gevonden worden over communautaire thema's.

Hij begrijpt dat sommigen dit betreuren maar men kan niet om die vaststelling heen. Daar ligt het kalf gebonden, ook wat betreft het democratische tekort. Vanaf dan is men immers beginnen zoeken naar mechanismen om verdere centrifugale krachten te vergrendelen.

Nu wil men een federale kieskring invoeren die met een quotaregeling een bijkomend instrument moet worden om de centrifugale krachten in te dammen. Op deze manier wordt de eerste doelstelling, de versterking van de democratie, onderuit gehaald.

Terzijde merkt de heer Vanlouwe op dat de specialisten geen enkel voorbeeld konden geven van een Federale Staat waar een unitaire of federale kieskring bestaat.

Wat de N-VA betreft is dit ook in België niet nodig. De N-VA is niet per se gekant tegen een federale kieskring omwille van de eerste doelstelling, het lenigen van het democratisch tekort. Randvoorwaarden daarbij zijn dan wel dat men de quota laat vallen en verder de vergrendeling van de Staat ontmantelt.

De heer Vanlouwe vat samen waarover de specialisten het eens waren:

a) Een federale kieskring is niet de oplossing, hoogstens een onderdeel van een oplossing.

b) Het Pavia-voorstel is volgens een meerderheid van de specialisten zelfs mogelijk in tegenspraak met tenminste een van de doelstellingen. Door de modaliteiten, o.a. de quotaregeling, spreekt het voorstel het eigen

proposition contredit le caractère fédérateur du dispositif proposé et, selon la N-VA, pérennise même l'une des sources de blocage.

c) L'instauration d'une circonscription électorale fédérale requiert une modification de la Constitution et, partant, une réforme de l'État.

d) La proposition du groupe Pavia va à l'encontre du principe fondamental d'égalité entre les partis, mais on peut soustraire la question à l'appréciation du juge en ancrant l'une ou l'autre chose dans la Constitution.

La N-VA entend-elle collaborer à la recherche de solutions au problème du déficit démocratique? Oui, elle veut y collaborer et a d'ailleurs déjà formulé des propositions en ce sens. Les thèses développées au sujet du confédéralisme sont également une expression de cette volonté.

La circonscription électorale fédérale est-elle une solution?

Moyennant le respect de certaines conditions, l'instauration d'une circonscription électorale fédérale peut être une partie de la solution. Par ailleurs, pour la N-VA, il est primordial de revoir également les verrous et les mécanismes de blocage. Une circonscription électorale fédérale, quelle qu'en soit la forme, n'est pas en soi la solution absolue.

La proposition du groupe Pavia est-elle une solution?

Pas pour la N-VA. Les auteurs ont explicitement confirmé que les conditions connexes de la proposition du groupe Pavia, à savoir les quotas, la double voix et la double candidature, font partie intégrante de la proposition. Or, comme cela a été démontré par plusieurs experts, un certain nombre de ces conditions sont même en contradiction avec les objectifs poursuivis.

\*  
\* \*

*Mme Caroline Gennez (sp.a — Ch.)* souligne que son parti est favorable à des mesures qui renforcent la légitimité démocratique.

La proposition du groupe Pavia se revendique d'une telle justification. Toutefois, les auditions ont mis en évidence la nécessité d'éviter toute instrumentalisation des règles électorales à certaines fins. Il est d'ailleurs arrivé par le passé que des décisions portant sur les règles électorales soient défavorables à ceux qui la soutenaient et qui y voyaient un moyen de favoriser leurs propres intérêts. Un objectif purement électoral

federerende karakter tegen en bestendigt volgens de N-VA zelfs een van de blokkerende elementen.

c) Een federale kieskring vereist een wijziging van de Grondwet, vergt dus een staats hervorming.

d) Het Pavia-voorstel gaat in tegen het fundamentele beginsel van de partijengelijkheid maar men kan dit onttrekken aan het oordeel van de rechter door één en ander te verankeren in de Grondwet.

Wil de N-VA helpen meedenken over oplossingen voor het democratisch deficit? Ja en daartoe heeft zijn partij al voorstellen gedaan. De invulling van het confederalisme is daar ook een uiting van.

Is de federale kieskring een oplossing?

Een federale kieskring kan mits de juiste randvoorwaarden een deel van een oplossing zijn. Daarnaast is het voor N-VA van het grootste belang ook de grendels en blokkeringsmechanismen te herbekijken. Een federale kieskring op zich, gelijk onder welke vorm, is niet dé oplossing.

Is het Pavia-voorstel een oplossing?

Dat is niet het geval voor de NVA. De auteurs hebben uitdrukkelijk bevestigd dat de voorwaarden van het Pavia-voorstel, nl. de quotaregeling, het dubbel stemrecht en de dubbele kandidatuur, onlosmakelijk deel uitmaken van het voorstel. Een aantal van deze voorwaarden zijn, zoals ook door verschillende specialisten betoogd, zelfs in strijd met de eigen doelstellingen.

\*  
\* \*

*Mevrouw Caroline Gennez (sp.a — K.)* beklemtoont dat haar partij gewonnen is voor maatregelen die de democratische legitimiteit versterken.

Het voorstel van de Pavia-groep beroept zich op een dergelijke verantwoording. De hoorzittingen hebben echter aangetoond dat het noodzakelijk te voorkomen dat de verkiezingsregels voor bepaalde doeleinden worden gemanipuleerd. In het verleden is het trouwens voorgekomen dat beslissingen in verband met de verkiezingsregels nadelig uitvielen voor degenen die ze steunden en er een middel in zagen om hun eigen belangen

ne saurait justifier une réforme institutionnelle. Pour autant, le membre n'est pas convaincu que l'institution d'une circonscription électorale fédérale poursuivrait un tel objectif indu.

Avec le sénateur Anciaux, Mme Gennez confirme l'évolution dans la structure étatique de la Belgique. Celle-ci évolue vers une fédération à quatre entités. A terme, il faudra qu'une loi organise l'entrée en vigueur de l'article 35 de la Constitution. Cette réforme qui verra les matières résiduelles appartenir à la compétence des entités fédérées s'inscrit dans l'évolution logique des institutions belges.

La Belgique se distingue par le caractère atypique de sa fédération et de ses institutions. Il n'existe ainsi aucun parti unitaire au niveau de la fédération. Les partis politiques sont tous scindés depuis 1978. Parallèlement, des voix sont tous élevées contre une évolution de la Belgique en une particratie. Pour Mme Gennez, cette évolution n'est pas une fatalité.

En ce qui concerne les modalités, Mme Gennez précise ce qui suit:

1° à partir du moment où la circonscription électorale fédérale vise à rapprocher les communautés, un quota de francophones et de néerlandophones est illogique;

2° l'instauration d'une circonscription électorale fédérale devrait s'accompagner de l'instauration d'une circonscription unique analogue pour les élections pour les parlements des entités fédérées;

3° une telle institution ne s'inscrit pas nécessairement dans un objectif de proximité entre l'élu et l'électeur;

4° la double candidature et l'élection de membres au-delà des 150 députés actuels laissent Mme Gennez sceptique;

5° quinze membres élus sur la circonscription électorale fédérale semblent insuffisants.

La piste de la circonscription électorale fédérale est intéressante, aux yeux de Mme Gennez. Cette piste doit continuer à être analysée, de pair avec d'autres moyens de renforcer le caractère démocratique des institutions belges.

\*  
\* \*

te bevorderen. Een louter electoraal doel mag geen institutionele hervorming verantwoorden. Overigens is het lid er niet echt van overtuigd dat de instelling van een federale kieskring een dergelijk oneerlijk oogmerk zou nastreven.

Net als senator Anciaux bevestigt mevrouw Gennez de evolutie van de Belgische staatsstructuur, die evolueert naar een federatie met vier entiteiten. Op termijn zal een wet de inwerkingtreding van artikel 35 van de Grondwet moeten regelen. Die hervorming, waarbij de restbevoegdheden onder de deelstaten zullen ressorteren, sluit aan bij de logische evolutie van de Belgische instellingen.

België onderscheidt zich door de atypische aard van zijn federatie en zijn instellingen. Zo bestaat er geen enkele unitaire partij op federatieniveau. Sinds 1978 zijn de partijen gesplitst. Tegelijkertijd zijn stemmen opgegaan tegen de evolutie van België naar een particratie. Volgens mevrouw Gennez is die evolutie geen onontkoombaar gegeven.

In verband met de nadere regels preciseert mevrouw Gennez het volgende:

1° zodra de federale kieskring ertoe strekt de gemeenschappen naar elkaar toe te doen groeien, is een quotum van Nederlandstaligen en Franstaligen onlogisch;

2° de invoering van een federale kieskring zou gepaard moeten gaan met de instelling van één analoge kieskring voor de deelstaatarlamenten;

3° een dergelijke instelling spoort niet noodzakelijkerwijs met het streven naar een geringe afstand tussen de verkozenen en de kiezers;

4° mevrouw Gennez is sceptisch omtrent de dubbele kandidatuur en de verkiezing van leden bovenop de 150 huidige volksvertegenwoordigers;

5° kennelijk zijn vijftien verkozen leden binnen de federale kieskring ontoereikend.

Het denkspoor van de federale kieskring is volgens mevrouw Gennez interessant. Dat denkspoor moet nader worden geanalyseerd, naast andere middelen om het democratisch gehalte van de Belgische instellingen te versterken.

\*  
\* \*

*M. Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen — Ch.)* souscrit aux observations de M. Hellings. Les écologistes ont toujours défendu le principe de la circonscription électorale fédérale. Les auditions ont toutefois démontré la nécessité de trouver les bonnes modalités.

La circonscription électorale fédérale crée un espace particulier au sein d'une fédération. Une discussion entre les entités du pays est ainsi rendue possible. L'électeur reçoit de cette manière la possibilité de voter pour un candidat d'un autre groupe linguistique. Ainsi, par exemple, s'il souscrit à la politique menée par un ministre du gouvernement appartenant à l'autre communauté, il pourra voter pour lui. Un autre élément positif, qui n'a pas suffisamment été abordé lors des auditions, concerne les médias. Actuellement, la presse de chaque communauté n'a d'intérêt que pour les débats politiques entre candidats de sa communauté.

Les candidats élus de la circonscription électorale fédérale doivent selon le membre venir en surplus des 150 membres de la Chambre des représentants. Le législateur doit se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, laquelle a considéré qu'une circonscription comptant moins de quatre élus ne respecte pas les garanties constitutionnelles de représentativité.

Pour le membre, le nombre de quinze élus sur la circonscription électorale fédérale constitue un minimum. Pour avoir un impact réel, la réforme devrait porter sur un nombre plus élevé. Par contre, le législateur pourrait commencer par un nombre de quinze élus, et sur la base d'une évaluation augmenter ce nombre s'il échet.

En ce qui concerne les quotas, les arguments pour et contre, développés au cours des auditions, semblent plutôt relever de l'émotionnel aux yeux de M. Van Hecke. Idéalement, la liberté devrait pouvoir jouer. Le membre ne voudrait pas d'un système complexe où de multiples garanties et de multiples quotas influenceraient les résultats des élections.

Dans le cadre de la prochaine discussion des articles de la Constitution déclarés ouverts à révision, l'orateur demande l'inscription de l'article 63. Le Constituant doit se donner les moyens de clôturer le débat au cours de la prochaine législature.

*De heer Stefaan Van Hecke (Ecolo-Groen — Kamer)* is het eens met de opmerkingen van de heer Hellings. De groenen hebben altijd achter het principe van de federale kieskring gestaan. De hoorzittingen hebben evenwel aangetoond dat goede nadere regels moeten worden gevonden.

De federale kieskring creëert een bijzondere ruimte binnen een federatie. Aldus wordt een discussie mogelijk gemaakt tussen de entiteiten van het land. Op die manier kan de kiezer voor een kandidaat van een andere taalgroep stemmen. Zo kan hij, als hij het eens is met het beleid van een minister die tot de andere gemeenschap behoort, voor hem stemmen. De media zijn een ander positief element dat onvoldoende in de hoorzittingen aan bod is gekomen. Nu heeft de pers van elke gemeenschap alleen aandacht voor de politieke debatten tussen kandidaten van de eigen gemeenschap.

De verkozenen van de federale kieskring moeten volgens de spreker bij de 150 leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers komen. De wetgever moet zich conformeren aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat heeft geoordeeld dat een kieskring met minder dan vier verkozenen de grondwettelijke representativiteitsgaranties niet in acht neemt.

Vijftien verkozenen voor de federale kieskring is voor het lid een minimum. Om een echte impact te hebben, zou de hervorming op een groter aantal verkozenen betrekking moeten hebben. De wetgever zou echter kunnen beginnen met vijftien verkozenen en zou dat aantal in voorkomend geval kunnen verhogen op grond van een evaluatie.

Wat de quota betreft, lijken de argumenten pro en contra die tijdens de hoorzittingen werden aangevoerd volgens de heer Van Hecke veeleer tot de emotionele sfeer te behoren. Idealiter zou de keuzevrijheid ten volle moeten kunnen spelen. De spreker wenst geen ingewikkelde regeling waarin talrijke garanties en quota de resultaten van de verkiezingen zouden beïnvloeden.

De spreker vraagt dat artikel 63 wordt toegevoegd in het kader van de komende bespreking van de voor herziening vatbare grondwetsartikelen. De grondwetgever moet zich de middelen geven om het debat tijdens de volgende zittingsperiode af te ronden.

\*  
\* \*

Bien que *M. Patrick Dewael (Open Vld — Ch.)* soit partisan de l'instauration d'une circonscription électorale fédérale, il doit cependant constater que la présente discussion arrive trop tard lors de la présente législature. Les débats devront donc être poursuivis.

La circonscription électorale fédérale est inhérente au système fédéral. Dans cette optique, le membre ne s'étonne pas de voir les partis les plus centripètes rejeter cette institution. Pourtant, le discours qui consiste à identifier une communauté à un parti ne revient qu'à cristalliser les oppositions entre entités et à faire de chacun de ces partis une sorte de bannière. Le jeu normal de la démocratie est ainsi faussé.

Parmi les différentes formules évoquées au cours des auditions, la solution idéale doit encore être trouvée. En ce qui concerne la question des quotas, le membre estime qu'une vraie fédération devrait pouvoir s'affranchir de trop nombreuses stratégies défensives. Les règles visant à protéger des minorités constituent de telles stratégies et participent au processus de diabolisation de l'autre communauté. L'intervenant plaide pour un fédéralisme offensif.

Pour l'orateur, le nombre de quinze membres élus dans la circonscription électorale fédérale est insuffisant. Un nombre de vingt-cinq lui semble un minimum.

Enfin, la circonscription unique n'est pas utile qu'au niveau fédéral. Le membre plaide en effet pour qu'une telle circonscription soit également organisée au niveau européen. Cette institution permettrait de consolider la démocratie européenne.

\*  
\* \*

*M. Francis Delpérée (cdH — S.)* rappelle qu'à plusieurs reprises, le cdH a exprimé une opinion favorable à la constitution d'une circonscription électorale fédérale. Cette proposition figure notamment dans le programme électoral qu'il a rédigé en 2010.

L'organisation des auditions s'est avérée très utile.

Le cdH constate que la formule "circonscription électorale fédérale" peut couvrir des réalités institutionnelles éminemment différentes.

\*  
\* \*

Hoewel de heer *Patrick Dewael (Open Vld — K.)* voorstander is van een federale kieskring, kan hij er niet omheen dat dit debat voor deze zittingsperiode te laat komt; het zal dus later moeten worden voortgezet.

Een federale kieskring is inherent aan een federaal stelsel. In dat opzicht verbaast het de heer Dewael niet dat de meest middelpuntvliedende partijen de invoering van een federale kieskring afwijzen. Nochtans brengt het discours waarbij een gemeenschap wordt geïdentificeerd met één partij, alleen maar méér de tegenstellingen tussen deelstaten tot uiting en wordt elk van die partijen opgevoerd als de vaandeldrager. Zo wordt de democratie belemmerd in haar normale werkwijze.

Geen enkele van de tijdens deze hoorzittingen aangehaalde formules is de ideale oplossing. In verband met de quota is het lid van mening dat een echte federatie zich zou moeten kunnen losmaken van de vele defensieve strategieën. De regels om minderheden te beschermen zijn voorbeelden van dergelijke strategieën en dragen bij tot de demonisering van de andere gemeenschap. De spreker pleit voor een offensief federalisme.

De spreker vindt het aantal van vijftien verkozenen uit de federale kieskring te laag. Vijfentwintig verkozenen lijkt hem het minimum.

Ten slotte geeft de spreker aan dat een gemeenschappelijke kieskring niet enkel zinvol is op federaal niveau. Het lid pleit er overigens voor dat een dergelijke kieskring ook op Europees niveau wordt georganiseerd. Dat zou de Europese democratie verder verankeren.

\*  
\* \*

*De heer Francis Delpérée (cdH — S.)* herinnert eraan dat cdH meermaals te kennen heeft gegeven voorstander te zijn van een federale kieskring. Dat voorstel staat met name in haar verkiezingsprogramma van 2010.

De hoorzittingen bleken erg nuttig.

cdH stelt vast dat met een "federale kieskring" erg verschillende grondwettelijke situaties kunnen worden bedoeld.

En ce qui concerne les électeurs, ils peuvent composer un seul collège; ils peuvent aussi en constituer deux (F et N); ils peuvent encore être réunis dans plusieurs collèges, tels ceux qui seraient établis au niveau des provinces.

En ce qui concerne les candidats, ils peuvent s'adresser à l'ensemble des électeurs. Ils peuvent aussi ne s'adresser qu'aux électeurs de leur communauté. Ils peuvent encore ne s'adresser qu'aux électeurs de l'autre communauté

En ce qui concerne les procédures électorales, elles peuvent conduire à l'aménagement d'un scrutin direct par la voie d'un vote simple ou par un double vote<sup>1</sup>, que ce soit pour une formation politique (formule de Briey) ou pour une liste de candidats.

Après avoir entendu, en commission mixte, des experts politistes et constitutionnalistes, le cdH observe qu'un ensemble de questions techniques méritent aussi d'être envisagées.

— Des quotas doivent-ils être instaurés pour assurer une représentation garantie des Francophones et des Flamands? Doivent-ils tenir compte de la règle de la parité ou de celle de la proportionnalité?

— Les parlementaires élus dans une "circonscription électorale fédérale" doivent-ils appartenir à un groupe linguistique? Si oui, selon quel critère cette appartenance sera-t-elle établie? Si non, quel est le rôle spécifique qui doit leur être attribué?

— Est-il judicieux, sous réserve d'une révision importante de la Constitution, d'instaurer deux catégories de députés? La légitimité des uns et des autres sera-t-elle comparable? Pourquoi ne pas organiser une telle circonscription au niveau sénatorial plutôt qu'au plan caméral?

Le cdH considère que la question de la circonscription électorale fédérale, sous ses différentes variantes, mérite un examen plus approfondi encore, justifie des simulations ou des expérimentations et appelle une réflexion de la part de ceux qui considèrent, à juste titre, que des efforts doivent être accomplis pour restaurer les modes d'une discussion politique qui se développe à l'échelle fédérale et pas seulement au niveau d'une province ou d'un arrondissement.

<sup>1</sup> Voy. F. Delpérée et F.-X. Dubois, "Le double vote ou le vote multiple", R.B.D.C., 1997, pp. 347-360.

Wat de kiezers betreft: zij kunnen één enkel college vormen, maar ook twee (F en N) of meerdere, zoals de colleges die zouden worden opgericht op provinciaal niveau.

Wat de kandidaten betreft: zij kunnen zich richten tot alle kiezers, enkel tot de kiezers van hun gemeenschap of enkel tot de kiezers van de andere gemeenschap.

Wat de verkiezingsprocedures betreft: ze kunnen leiden tot de invoering van een rechtstreekse verkiezing door het uitbrengen van een enkelvoudige of een dubbele stem,<sup>1</sup> of het nu voor een politieke formatie is (formule de Briey) of voor een kandidatenlijst.

Na in de gemengde commissie de politicologen en grondwetspecialisten te hebben gehoord, merkt cdH op dat er ook moet worden nagedacht over een aantal technische vragen.

— Moeten er quota worden ingevoerd om de vertegenwoordiging van Franstaligen en Vlamingen te waarborgen? Moeten die rekening houden met de pariteitsregel of met de regel van de evenredige vertegenwoordiging?

— Moeten de parlamentsleden die worden verkozen in een "federale kieskring" tot een taalgroep behoren? Zo ja, volgens welk criterium zal er worden bepaald of hij of zij tot die taalgroep behoort? Zo neen, welke specifieke rol moet hen worden toegekend?

— Is het verstandig om twee categorieën van volksvertegenwoordigers te creëren, onder voorbehoud van een grote grondwetsherziening? Zullen beide categorieën even wettig zijn? Waarom wordt er geen dergelijke kring opgericht op het niveau van de Senaat in plaats van op het niveau van de Kamer?

cdH vindt dat de federale kieskring, in zijn verschillende vormen, nog grondiger dient te worden onderzocht, simulaties of proefprojecten rechtvaardigt en om beschouwingen vraagt van degenen die, terecht, menen dat er inspanningen moeten worden geleverd om het politieke debat op federaal niveau te herstellen en dat het niet enkel mag worden gevoerd op het niveau van de provincies of arrondissementen.

<sup>1</sup> Zie F. Delpérée en F.-X. Dubois, "Le double vote ou le vote multiple", R.B.D.C., 1997, blz. 347-360.

**B. Répliques**

*M. Bart Laeremans (VB — S.)* estime l'intervention de M. Dewael sur la circonscription électorale fédérale contradictoire avec l'objectif que se donne ce parti pour les prochaines élections, à savoir de donner à la Flandre une nouvelle impulsion. Pour le sénateur, au contraire, cette institution donne surtout à la Belgique unie une nouvelle impulsion. Une autre illustration de son propos est trouvée par l'orateur dans la position de l'OpenVld concernant la circonscription électorale unifiée du Brabant.

*M. Patrick Dewael (Open Vld — Ch.)* comprend qu'un parti qui prône la scission pure et simple de la Belgique soit opposé à un système consolidant sa structure fédérale. L'orateur s'oppose à une vision prônant l'exclusion: elle ne mène qu'à des impasses, comme le démontre, aux Pays-Bas, l'exemple donné par le PVV de M. Geert Wilders. M. Dewael ne peut admettre l'appui apporté par le parti du précédent orateur aux propos du fondateur du PVV.

\*  
\* \*

*M. Karl Vanlouwe (N-VA — S.)* constate que M. Dewael estime le système fédéral indissociablement lié à l'institution d'une circonscription électorale fédérale. L'orateur lui demande dès lors quels États fédéraux se sont dotés d'une telle institution.

*M. Patrick Dewael (Open Vld — Ch.)* répond que dans tous les pays dotés d'une structure fédérale, il est possible de voter pour des partis fédéraux, qui s'adressent à l'ensemble des éléments d'une fédération. Tel est ainsi le cas en Allemagne. La Belgique présente cette spécificité que dans chaque groupe linguistique, les partis qui s'opposent le plus à l'autre communauté reçoivent de ce fait un avantage électoral indu. Ceci convainc d'autant plus le membre de la nécessité d'instituer une circonscription électorale fédérale. Enfin, l'intervenant estime que le parti du précédent orateur n'apporte pas la clarté sur son objectif réel, entre confédéralisme et indépendance.

**B. Replieken**

*De heer Bart Laeremans (VB — S.)* is van mening dat het betoog van de heer Dewael over de federale kieskring indruist tegen het doel dat de partij van de heer Dewael vooropstelt voor de komende verkiezingen, meer bepaald Vlaanderen een nieuwe impuls geven. De senator is echter van mening dat de instelling van een federale kieskring vooral België een nieuwe impuls geeft. Voorts illustreert de spreker zijn betoog door te verwijzen naar het standpunt van de Open Vld over de eengemaakte kieskring Brabant.

*De heer Patrick Dewael (Open Vld — K.)* begrijpt dat een partij die de zuivere splitsing van het land voorstaat, gekant is tegen een systeem waarbij de federale structuur wordt verstevigd. De spreker wijst elke visie op basis van uitsluiting af: zij leidt slechts tot impasses, wat onlangs in Nederland werd aangetoond door het voorval van de PVV van de heer Geert Wilders. De heer Dewael heeft het zeer moeilijk met de steun die de partij van de vorige spreker heeft verleend aan de verklaringen van de stichter van de PVV.

\*  
\* \*

*De heer Karl Vanlouwe (N-VA — S.)* stelt vast dat, volgens de heer Dewael, het federaal model onlosmakelijk verbonden is met de invoering van een federale kieskring. De spreker vraagt hem welke federale staten over een federale kieskring beschikken.

*De heer Patrick Dewael (Open Vld — K.)* antwoordt dat in alle landen met een federale structuur, kan worden gestemd voor federale partijen, die zich tot alle componenten van een federatie richten. Ook in Duitsland kan dat. België vertoont de specifieke eigenschap dat in elke taalgroep, de partijen die zich het sterkst afzetten tegen de andere gemeenschap, hierdoor een onredelijk electoraal voordeel hebben. Dat sterkt de heer Dewael des te meer in de overtuiging dat een federale kieskring noodzakelijk is. Hij vindt ten slotte dat de partij waartoe de vorige spreker behoort, geen klare wijn schenkt. Wat wil de N-VA nu eigenlijk: een confederaal model of een onafhankelijk Vlaanderen?

\*  
\* \*

Au cours de sa réunion du 22 avril 2014, votre commission a approuvé le présent rapport à l'unanimité.

*Les rapporteurs,*

*Les présidents,*

Benoît HELLINGS (S.)      André FLAHAUT (CH.)  
Daniel BACQUELAINE (CH.) Sabine de BETHUNE (S.)  
Caroline GENNEZ (CH.)

\*  
\* \*

Tijdens haar vergadering van 22 april 2014 heeft uw commissie dit verslag eenparig goedgekeurd.

*De rapporteurs,*

*De voorzitters,*

Benoît HELLINGS (S.)      André FLAHAUT (K.)  
Daniel BACQUELAINE (K.) Sabine de BETHUNE (S.)  
Caroline GENNEZ (K.)



## **ANNEXES**

1. D. Sinardet, "*Consensusdemocratie in het Federale België: Wat, waarom en waarheen*"
2. L. de Briey, "*Circonscription fédérale et vote multiple*"
3. S. Sottiaux, "*De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federatie?*"
4. J. Velaers, "*De federale kieskring in een constitutioneel perspectief*"

## **BIJLAGEN**

1. D. Sinardet, "Consensusdemocratie in het Federale België: Wat, waarom en waarheen"
2. L. de Briey, "*Circonscription fédérale et vote multiple*"
3. S. Sottiaux, "De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federatie?"
4. J. Velaers, "De federale kieskring in een constitutioneel perspectief"



**ANNEXE 1**

**BIJLAGE 1**



## Consensusdemocratie in het federale België.

### Wat, waarom en vooral waarheen?

Dave Sinardet

In het Belgische politieke debat over staats Hervorming is het voorbije decennium een fundamentele begripsverwarring ontstaan rond de woorden 'federalisme' en 'confederalisme'. In de rest van de wereld is het nochtans simpel: een confederatie is een unie tussen soevereine staten door middel van een verdrag, terwijl een federatie een staat is waar het politieke gezag verdeeld is tussen een federale overheid en een aantal deelgebieden.

De politieke partijen die de voorbije jaren in België begonnen te pleiten voor confederalisme, bleken echter in de praktijk niet altijd pleitbezorgers van dat 'officiële model'. Sterker nog, ook onderling verschilden deze partijen vrij fundamenteel in de manier waarop ze dat confederalisme invulden, voor zover van enige duidelijke inhoudelijke invulling al sprake was.

Hun keuze voor 'confederalisme' bleek dan ook vooral ingegeven door politieke strategie. Sommige partijen waren nog steeds voorstander van een weliswaar verder gedecentraliseerd federaal model, maar gebruikten confederalisme om in het communautaire debat revolutionairder en stoerder voor de dag te komen. Omgekeerd waren andere partijen minstens op de langere termijn voorstander van separatisme, maar zagen in confederalisme een manier om net minder revolutionair en radicaal over te komen. Ze beseften immers dat er voor een onafhankelijk Vlaanderen geen draagvlak bestaat bij de Vlaamse bevolking.

Om een helder en duidelijk politiek debat te kunnen voeren is het strategische partijpolitieke misbruik van cruciale concepten uiteraard nefast. Wat voor sommige politici helaas een extra motivatie bleek om verwarring te zaaien.

Vandaag de dag is België ontegensprekelijk een federatie, aangezien het voldoet aan de eigenschappen die internationaal als kenmerkend worden beschouwd voor federalisme. Uiteraard is elke federatie sui generis, in de zin dat ze beschikt over specifieke kenmerken die haar onderscheiden van andere federale staten, maar dat neemt niet weg dat er wel degelijk een aantal welomschreven voorwaarden bestaat, een gemeenschappelijke sokkel, die een politiek systeem tot een federatie maken, en niet tot een unitaire staat of een confederatie.

Toch spreken sommigen - vooral juristen dan - weleens over België als een federatie met een aantal confederale kenmerken. Ze verwijzen daarbij onder meer naar de procedures op het federale niveau die in een aantal gevallen aanzetten of verplichten tot consensus tussen de twee taalgroepen, alsook naar de afwezigheid van federale partijen.

Hier is enige voorzichtigheid geboden. Het beschermen van minderheden, het betrekken van deelgebieden bij de federale besluitvorming of het gebruiken van gekwalificeerde meerderheden komt ook in andere federale staten voor. Doordat dergelijke instrumenten in België echter vooral op de twee grote taalgemeenschappen zijn gestoeld en zo in sommige gevallen een vereiste van unanimiteit impliceren, kunnen ze doen denken aan de logica die schuilgaat achter de staatsvorm van een confederatie.

Federale parlementsleden worden weliswaar rechtstreeks verkozen en federale ministers benoemd zonder enige inmenging van de deelgebieden, maar als je de taalgroepen waarin de verkozenen en de regeringsleden zijn ingedeeld ziet als een vertegenwoordiging van de twee grote gemeenschappen, zou je wel degelijk van een confederale logica kunnen gewagen, temeer daar er door het ontbreken van federale partijen geen echt onderscheid bestaat tussen een federale en regionale politieke elite.

In de politicologie beschrijft men een politiek systeem dat dergelijke mechanismen bevat om consensus te stimuleren, eerder als een consensusdemocratie of pacificatiedemocratie (of, met de oorspronkelijke Engelstalige term, *consociational democracy*). Het kent onder meer in de academische wereld uitgesproken pleitbezorgers die het beschouwen als het geschiktste

systeem voor een divers en/of verdeeld land. Maar de voorbije decennia kwam er ook meer kritiek op.

In wat volgt zullen we de werking van België als consensusdemocratie en de kritieken daarop evalueren, alsook enkele voorstellen tot hervorming aanreiken. Maar daarvoor moeten we eerst scherpstellen op wat nu precies bedoeld wordt met consensusdemocratie en hoe deze in België tot uiting komt.

### **Consensusdemocratie**

Het was de Nederlandse politicoloog Arend Lijphart die het concept consensusdemocratie in de jaren zestig van de twintigste eeuw introduceerde. Het begon toen hij op zoek was naar een verklaring voor het feit dat Nederland ondanks een sterke sociale en religieuze verdeeldheid toch politiek stabiel was. Later paste hij dit concept toe op andere landen in en buiten West-Europa.

Oorspronkelijk concentreerde hij zich vooral op sociaaleconomische en filosofische breuklijnen en dus op de verzuiling, maar gaandeweg werd het onderzoek uitgebreid naar territoriale en culturele diversiteit.

Intussen wordt consensusdemocratie vaak beschouwd als een model van conflictbeheer voor zogenaamde verdeelde samenlevingen. Het evolueerde ook van een beschrijvend concept tot een normatief model, waarvan onder meer Lijphart een uitgesproken pleitbezorger werd. Zo heeft hij een belangrijke stem in het politiek-wetenschappelijke debat over de vraag welke de geschiktste instellingen zijn voor diverse, al dan niet verdeelde landen.

Wat is er dan zo lovenswaardig aan de consensusdemocratie volgens Lijphart en consorten? Het gaat hun er vooral om dat (vertegenwoordigers van) de verschillende relevante groepen in de maatschappij betrokken worden bij de politieke besluitvorming, in plaats dat deze gebaseerd wordt op een gewone meerderheid van de vertegenwoordigers. Het gaat dus in tegen het meerderheidsdenken of relativeert dat op zijn minst, want politieke macht wordt niet gebaseerd op een gewone, maar op een zo groot mogelijke meerderheid. Consensusdemocratieën kennen daarom instellingen en

procedures die de relevant geachte groepen in de samenleving vertegenwoordigen en consensus tussen die groepen in de besluitvorming aanmoedigen. Lijphart ziet de consensusdemocratie dan ook als de tegenhanger van de democratie van het meerderheidstype, die hij als ongeschikt of zelfs onwerkbaar en gevaarlijk beschouwt voor 'verdeelde samenlevingen'.

Kortom, de superioriteit van de consensusdemocratie zit hem vooral in de inclusiviteit: een (veel) groter aantal vertegenwoordigers dan een gewone meerderheid krijgt een stem in de politieke besluitvorming.

In de praktijk zie je dat in consensusdemocratieën een zeer belangrijke rol is weggelegd voor de politieke elites. Toen Lijphart in 1969 het concept introduceerde, had hij het over bestuur door een elitekartel dat een gefragmenteerde democratie stabiel moet maken. Voor hem was het cruciaal dat die elites gericht zouden zijn op samenwerking en het zoeken naar consensus, dat ze zich zouden gedragen als *prudent leaders*, oftewel voorzichtige leiders. Immers, de maatschappij is verdeeld en dus is het de taak van de elites om tot een consensus te komen.

Dit is ook de reden waarom het de bedoeling is dat die elites hun eigen groep vertegenwoordigen. Op basis daarvan moeten ze bruggen moet bouwen naar de elites van de andere groep(en) om tot een politieke consensus te komen en zo breuklijnen in de maatschappij te pacificeren. Omdat men er bovendien van uitgaat dat te veel interactie op het niveau van de bevolking in verdeelde maatschappijen tot conflicten leidt, wordt dit ontmoedigd. De groepen zelf blijven zo veel mogelijk gescheiden. De bevolking wordt sowieso eerder gezien als passief. Interactie tussen de verschillende groepen wordt overgelaten aan de elites die over de capaciteiten beschikken om de verdeeldheid te overbruggen en mogelijke conflicten te vermijden of te bezweren. Daarom krijgen (elites van) deze groepen specifieke rechten (bijvoorbeeld door middel van evenredige vertegenwoordiging en vetorechten).

Uit de cruciale rol van de elite volgt ook vaak die van de politieke partijen. Zij zijn het vooral die de verschillende groepen mobiliseren, hun belangen identificeren en hun elites rekruteren, waartussen dan de overbruggende consensus moet worden gevonden. Ze voorzien

dus in het verbindingsmechanisme tussen de massa en de elite van de groepen. De centrale rol van politieke partijen maakt dat consensusdemocratieën vaak ook kenmerken vertonen van participatieën.

De mate waarin de consensuslogica geïnstitutionaliseerd is, kan variëren. Deze kan gedeeltelijk steunen op politieke cultuur en traditie. Maar om echt van consensusdemocratie te kunnen spreken moet dit ook worden vertaald in institutionele mechanismen.

Over hoe die institutionele kenmerken er precies uitzien, bestaat discussie. Bijna tien jaar nadat Lijphart het concept introduceerde, definieerde hij in 1977 vier belangrijke kenmerken: het delen van de uitvoerende macht tussen vertegenwoordigers van de verschillende groepen (vooral door zogenaamde *grand coalitions*), een wederzijds vetorecht (minstens voor belangrijke kwesties), autonomie voor de groepen (functioneel of territoriaal) en evenredige vertegenwoordiging (vooral electoraal maar ook voor andere politieke functies). Later, in 1999, wijzigde hij het concept wat en sprak hij van tien kenmerken, waaronder scheiding der machten, een veelpartijstelsel, evenredige vertegenwoordiging, *oversized cabinets*, een corporatistisch systeem van belangengroepen, tweekamerstelsel, decentralisatie/federalisme, een rigide grondwet, rechterlijke toetsing en een onafhankelijke centrale bank.

En zo komen we ook bij een voor deze bijdrage vrij cruciale discussie: de relatie tussen consensuspolitiek en staatsvorm. Hoewel Lijpharts visie evolueert, beschouwt hij federalisme en decentralisering (territoriaal, maar ook niet-territoriaal) als een kenmerk van consensusdemocratie. Zowel consensuspolitiek als federalisme ziet hij als uiting van een niet-meerderheidslogica, al gaat het volgens hem over verschillende aspecten van die logica. Wij zijn eerder geneigd een groot deel van de auteurs over federalisme te volgen, die een duidelijk onderscheid maken tussen federalisme en consensuspolitiek. Hoewel het klopt dat beide gedeeltelijk gebaseerd zijn op dezelfde logica van erkenning van groepen en een combinatie van zelfbestuur en gedeeld bestuur (*self-rule* en *shared rule*), ziet Elazar consensuspolitiek bijvoorbeeld meer als een proces, terwijl federalisme meer structureel is. Volgens

Duchacek kunnen besluitvormingsmethodes in federale systemen gesitueerd worden op een continuüm tussen consensuspolitiek en meerderheidsbestuur. Hij brengt besluitvorming op basis van consensus eerder in verband met confederaties, zoals sommigen in België dus ook doen als ze de typische consensuskenmerken van het Belgische systeem confederaal noemen. Pinder ziet consensusregelingen dan weer als een basiskenmerk van zogenaamde multinationale federaties, waarmee men doelt op federale staten waarvan minstens één onderdeel wordt gedefinieerd, of zichzelf definieert, als een natie. Dat betekent niet dat consensusregelingen in alle multinationale federaties even sterk ontwikkeld moeten zijn. Zo omvat het Canadese systeem maar enkele van deze elementen.

Kortom, hoewel er heel wat discussie bestaat over de precieze kenmerken en verschijningsvormen van consensusdemocratie, is de achterliggende logica vrij duidelijk. Vraag is nu hoe deze logica precies tot uiting komt in het Belgische federale systeem.

#### **Belgische consensusdemocratie**

In 1981 stelde Lijphart een academische bundel over België samen, in het kader van een congres naar aanleiding van het honderdvijftigjarige bestaan van ons land aan de University of California, waar hij intussen werkzaam was. Lijphart typeerde België daarin niet enkel als een volwaardig voorbeeld van een consensusdemocratie, maar zelfs als het 'volmmaakste, overtuigendste en indrukwekkendste voorbeeld'. Hij verwees daarmee vooral naar de institutionele mechanismen die geïmplementeerd werden bij de grondwetsherziening van 1970, de eerste staatshervorming, om de communautaire breuklijn te pacificeren en de basis te leggen voor het Belgische federalisme.

De consensusstraditie bestond in België echter al veel langer. De andere twee klassieke breuklijnen, de sociaaleconomische en de levensbeschouwelijke, waren ook via een antimeerderheidslogica tot vrede gebracht. Het verregaande systeem van verzuiling, dat in al zijn details en implicaties werd geanalyseerd door Luc Huyse

en vandaag nog steeds doorwerkt, was daar het gevolg van. Pas daarna kwam de communautaire breuklijn meer op de voorgrond en werd de vertrouwde formule erop toegepast.

De premissen van de consensusdemocratie komen in België het sterkst tot uiting in een aantal niet-constitutionele elementen. Het belangrijkste daarvan is ongetwijfeld de structuur van het partijsysteem in België. De opsplitsing op taalbasis van de drie traditionele nationale partijen tussen 1968 en 1978 maakte van België de enige federatie zonder federale politieke partijen. Bovendien dienen partijen zich enkel aan kiezers in hun eigen taalregio aan. De afwezigheid van nationale partijen kan worden gezien als een verreikende veruitwendiging van het idee van opdeling en verdeling tussen groepen dat centraal staat in de consensusdemocratie. Het impliceert dat communautaire conflicten niet binnen, maar tussen partijen worden besproken en uitgevochten.

Bovendien zijn de vertegenwoordigers van Vlamingen en Franstaligen verspreid over verschillende partijen. Er is niet één politieke partij die de hele groep vertegenwoordigt - hoewel nationalistische partijen meestal beweren dat zij dit doen - maar concurrentie tussen verschillende partijen.

Ook op het vlak van de kieswetgeving komt de logica van scheiding tussen de taalgroepen die onderdeel is van het consensusdemocratisch systeem, sterk tot uiting. Zeker sinds de splitsing van BHV overschrijden de grenzen van de kieskringen voor de Kamer niet die van de taalgebieden. Een aantal andere kieshervormingen heeft deze logica ook doelbewust versterkt. Wanneer in 1979 de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europese parlement moeten worden georganiseerd, wordt het land verdeeld in een Nederlands en Frans kiescollege, die elk hun eigen vertegenwoordigers kiezen op basis van een vastgelegd aantal zetels voor de twee groepen. Dit systeem van twee aparte kiescolleges wordt ook geïntroduceerd voor de Senaatsverkiezingen in 1995 en vormt vanaf 1988 ook de basis voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Voor deze drie verkiezingen is het onmogelijk om tweetalige lijsten in te dienen. Dit onder meer om het aantal Nederlandstaligen en Franstaligen op voorhand te kunnen vastleggen.

De toepassing van consensusdemocratie op de communautaire breuklijn komt verder tot uiting via de grondwetsherziening van 1970 die ook de basis legt voor het Belgische federale systeem. De belangrijkste drijfveer achter deze hervorming was echter niet het introduceren van een theoretisch model. Ze was onder meer het gevolg van de angst van de Franstalige parlementsleden om op nationaal niveau in een minderheidspositie terecht te komen. Ondanks een geleidelijke verfransing rond Brussel waren de demografische evoluties na de Tweede Wereldoorlog over het algemeen in het voordeel van de Nederlandstaligen, door een grotere bevolkingstoename in de Vlaamse provincies. De daaropvolgende aanpassing van het aantal zetels per kieskring in het parlement zou ertoe leiden dat de Vlaamse parlementsleden hun Waalse en Brusselse in aantal zouden overtreffen (sommige Brusselse parlementsleden waren bovendien Nederlandstalig). Het vastleggen van de taalgrens in 1962 had bij veel Franstaligen zorgen gebaard, omdat deze fundamentele kwestie over het samenleven van Vlamingen en Franstaligen was goedgekeurd door een meerderheid Nederlandstalige parlementsleden en slechts door een minderheid

Franstalige (dat laatste met name door de commotie die ontstaan was rond Voeren). De aanpassing van het aantal zetels werd goedgekeurd, maar tegelijk werden beschermingsmechanismen voor de Franstalige minderheid uitgewerkt, als onderdeel van een veel ruimer akkoord dat uiteindelijk zou leiden tot de eerste staatshervorming. Omdat de coalitie van christendemocraten en socialisten bij de volgende verkiezingen in 1965 echter haar tweederdemeerderheid verloor, zou deze pas in 1970 worden aangenomen. De introductie van institutionele consensusmechanismen was dus het gevolg van onderhandelingen die werden gevoerd in een typische consensusstrategie. Ook de logica van een verregaande scheiding tussen Vlamingen en Franstaligen op het maatschappelijke niveau was niet zozeer een bewuste keuze voor een consensussysteem maar vooral het gevolg van een nationalistische logica, met name aan Vlaamse kant, om bijvoorbeeld op gebieden als onderwijs, cultuur en media zo weinig mogelijk bruggen te hebben tussen de gemeenschappen.

Concreet voorziet de grondwetsherziening van 1970 in vier elementen die passen binnen de consensuslogica. Het eerste is de bouwsteen en voorwaarde voor de drie andere, maar is ook op zichzelf een belangrijk aspect van de consensuslogica. Vanaf 1970 moeten alle nationale parlementsleden deel uitmaken van een van twee taalgroepen. Concreet behoort elk parlementslid verkozen in het Nederlandse taalgebied automatisch tot de Nederlandse taalgroep en elk parlementslid verkozen in het Franse taalgebied tot de Franse taalgroep. Voor verkozenen van de tweetalige kieskring BHV (vanaf 2014 van de kieskring Brussel) bepaalt de taal waarin ze hun eed afleggen tot welke groep ze behoren. Duitstalige verkozenen behoren tot de Franse taalgroep.

De invoering van taalgroepen heeft ook een symbolische betekenis. Daardoor werden alle 'nationale' parlementsleden ook vertegenwoordigers van hun taalgroep en dus van hun taalgemeenschap. Het institutionaliseert de taalidentiteiten en de bipolaire logica in het nationale parlement. Volgens grondwetspecialist Jan Velaers kan men zich zelfs afvragen of na deze hervorming - gecombineerd met de latere kieshervormingen en de opsplitsing van de politieke partijen op taalbasis - federale parlementsleden nog kunnen worden beschouwd als vertegenwoordigers van de natie, zoals ze dat verondersteld worden te zijn volgens artikel 42 van de grondwet. In elk geval strookt deze opdeling in taalgroepen volledig met de consensuslogica dat elke groep wordt vertegenwoordigd door haar eigen elite. De verdeling in taalgroepen maakt de inrichting van drie mechanismen mogelijk, twee op wetgevend niveau en één op uitvoerend niveau, waarnaar in Vlaams-nationalistische middens vaak wordt verwezen als 'grendels'.

Het eerste element zijn de bijzondere meerderheidswetten, die niet enkel een algemene tweederdemeerderheid vereisen (zoals voor grondwetsherzieningen), maar ook een 'dubbele meerderheid' in de twee taalgroepen (waarbij de meerderheid van de leden aanwezig moet zijn), in beide kamers. Die bijzondere meerderheid is grondwettelijk vereist in specifieke gevallen die verband houden met de uitvoering van grondwetsbeginselen inzake institutionele kwesties. In de praktijk gaat het vooral om de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus. Kortom, zonder wijziging van bijzondere

meerderheidswetten is een staatshervorming zo goed als ondenkbaar. In 2001 heeft men de vijfde staatshervorming zelfs doorgevoerd door enkel bijzondere meerderheidswetten te wijzigen en niet de grondwet aan te passen. Het mechanisme vertaalt opnieuw een pure consensuslogica: cruciale institutionele beslissingen, over staatshervormingen dus, worden genomen bij consensus tussen de twee taalgroepen.

Het tweede mechanisme speelde een centrale rol in de BHVcontroverse: de alarmbelprocedure. Wanneer minstens driekwart van een taalgroep van mening is dat een wetsvoorstel de betrekkingen tussen de gemeenschappen ernstige schade zou kunnen berokkenen, kunnen zij 'aan de alarmbel trekken' door een motie in te dienen. De parlementaire procedure wordt dan opgeschort, waarna de ministerraad dertig dagen krijgt om een advies uit te brengen over de kwestie of om het voorstel aan te passen.

Van de drie beschermingsmechanismen is de alarmbel waarschijnlijk het meest omstreden, gedeeltelijk vanwege het debat over de echte implicaties ervan. Hoewel sommigen (vaker Nederlandstaligen) het beschouwen als een verzoeningsprocedure, zien anderen (vaker Franstaligen) het als een vetorecht. Technisch gezien is het inderdaad zo dat de parlementaire procedure na de onderbreking van dertig dagen kan worden voortgezet. Maar men moet ook rekening houden met de politieke realiteit: als de ministerraad verdeeld zou zijn over een alarmbelkwestie (die bijzonder gevoelig en omstreden zou zijn), zou de overlevingskans van de regeringsmeerderheid extreem klein zijn, waarna het dossier opnieuw op de onderhandelingstafel zou komen te liggen tijdens een volgende regeringsvorming.

In elk geval wordt de alarmbelprocedure in de eerste plaats beschouwd als een afschrikmechanisme. Elke regering wil het gebruik ervan uiteraard vermijden omdat het haar bestaan in gevaar kan brengen. De alarmbelprocedure bestaat om niet gebruikt te worden. Dit gebeurde dan ook maar twee keer: voor een vrij onbelangrijke Limburgse universitaire kwestie in 1985 en voor BHV in 2010, wat de facto een symbolisch gebruik was, omdat de partijen het erover eens waren dat het probleem moest worden opgelost na de vervroegde verkiezingen bij een volgende regeringsvorming.

Zelfs wanneer men de alarmbelprocedure niet als een de-factovetorecht beschouwt, is het alleszins een kenmerk van consensusdemocratie. Misschien niet in de verregaande zin, omdat er geen meerderheid nodig is binnen beide taalgroepen, maar het leidt er wel toe dat beslissingen gesteund moeten worden door minstens een kwart van beide taalgroepen. In de praktijk, en naar analogie met de bijzondere meerderheidswetten, betekent dit dat het niet enkel en alleen een bescherming is voor de Franstalige minderheid (hoewel dit duidelijk de reden was voor de invoering ervan), maar minstens in theorie ook voor de Vlaamse meerderheid. Zonder de alarmbelprocedure zouden alle Franstalige parlementsleden samen met een klein aantal Vlaamse leden een voorstel kunnen aannemen. Nu moet men minstens een kwart van de leden van de andere taalgroep overtuigen, alleszins voor zover er een driekwartmeerderheid binnen een taalgroep bereid gevonden kan worden om een voorstel effectief te betwisten. In de Belgische politieke praktijk van een parlement dat sterk wordt gedomineerd door de regering, betekent dit vooral dat men moeilijk een regering kan vormen die de steun zou hebben van minder dan een kwart van de leden van een van de twee taalgroepen. Echter, ook los van de institutionele contraintes lijkt dit vooral een theoretische hypothese in een federatie die uit maar twee grote taalgroepen bestaat.

Tot slot is er ook een consensusmechanisme op uitvoerend niveau: de taalpariteit in de ministerraad, met de mogelijke uitzondering van de eerste minister. Zoals gezegd is hier een link met de alarmbelprocedure, omdat deze de ministerraad verplicht zich uit te spreken over het 'alarmbeldossier' en hierover een consensus na te streven tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. Dat het hier moet gaan om evenveel leden van beide taalgroepen, heeft echter niet veel impact als men rekening houdt met de Belgische politieke realiteit. Hoewel niet opgenomen in de grondwet, maar eerder kwestie van gewoonterecht, neemt de ministerraad beslissingen bij consensus en dus niet bij meerderheid van stemmen. Dit stemt ook overeen met de onderliggende politieke logica: als een bepaalde minister niet akkoord gaat met een beslissing en daarin de steun heeft van zijn partij, is er geen beslissing mogelijk, want bezit de regering daarvoor naar alle waarschijnlijkheid ook niet de nodige parlementaire

steun, waardoor een regeringscrisis ontstaat. In praktijk heeft dus elke minister, of beter elke partij, in de ministerraad een vetorecht. Dat maakt de taalpariteit tot een eerder symbolisch element.

Overigens is binnen de federale regering van echte pariteit ook nooit echt sprake geweest, want door het niet meerekenen van de premier en het toevoegen van staatssecretarissen met soms belangrijke en zichtbare bevoegdheden (denk bijvoorbeeld aan staatssecretaris Maggie De Block) bestond de federale regering sinds het invoeren van de pariteit in de praktijk steeds uit meer Nederlandstaligen dan Franstaligen. Bovendien gebeurt de verdeling van de ministerposten in de praktijk vooral op basis van een onderhandeling tussen partijen, op basis van hun sterkte in het parlement.

Later werden in dezelfde geest nog andere 'consensus-elementen' toegevoegd: de taalpariteit in het Grondwettelijk Hof en in het Overlegcomité tussen de verschillende regeringen.

Dit plaatje is onvolledig - zeker wat de politieke evenwichten in België betreft - als we niet benadrukken dat ook op het niveau van het Brussels gewest wordt gewerkt volgens een consensuslogica die gebaseerd is op de twee taalgroepen. Ook daar worden politici verondersteld hun eigen taalgroep te vertegenwoordigen. De meeste partijen zijn dan ook eentalig. Het is ook onmogelijk om met een tweetalige lijst deel te nemen aan de Brusselse gewestverkiezingen. Tevens zijn soortgelijke beschermingsmechanismen als die voor de Franstalige minderheid op het federale niveau zijn ingevoerd voor de Nederlandstalige minderheid in het Brussels gewest, zoals taalpariteit in de Brusselse regering, alsook bijzondere meerderheidswetten en een alarmprocedure in het Brussels parlement.

Op twee vlakken gaat het Brusselse systeem echter verder. Zo moet een Brusselse regering een meerderheid hebben in zowel de Nederlandse als de Franse taalgroep van het Brussels parlement. Een regering gesteund door een minderheid van de Nederlandstalige parlementsleden is in Brussel onmogelijk. Bovendien is het aantal Nederlandstalige en Franstalige zetels vastgelegd, meer bepaald op respectievelijk 17 en 72, wat in de feiten neerkomt op een oververtegenwoordiging van de

Nederlandstalige lijsten in verhouding tot hun stemmenpercentages.

### **Kritiek op de consensuslogica in België en daarbuiten**

Naar aanleiding van de lange Belgische politieke crisis van de voorbije jaren werd wel eens de vraag gesteld of het Belgische consensusmodel niet meer werkte. Maar is dat wel de juiste vraag? Was de crisis misschien niet voor een deel het gevolg van de logica achter dat consensusmodel? Want heel wat politicologen mogen het dan wel beschouwen als het best mogelijke systeem voor een diverse of verdeelde samenleving, de consensusedemocratie kent ook aanzienlijke perverse effecten, die in het Belgische model vrij sterk tot uiting komen.

In het internationale debat over welke de beste instellingen zijn voor diverse samenlevingen, groeide de voorbije decennia ook de kritiek op de logica van de consensusedemocratie en met name op de strikte scheiding tussen groepen waarop die volledig gestoeld is. Zo stelt onder meer de Amerikaanse politicoloog Donald Horowitz dat een dergelijke opsplitsing kan leiden tot een institutionalisering en essentialisering van onderscheiden identiteiten en zo ook tot het versterken en aanmoedigen van conflicten in plaats van tot het brengen van rust. Zo is het volgens hem en andere voorstanders van wat soms het 'integratiemodel' wordt genoemd bijvoorbeeld een bijzonder slecht idee om in federale landen de grenzen van de deelgebieden te laten samenvallen met de grenzen tussen etnische of culturele groepen.

Ook in dit model zijn politieke elites belangrijk om stabiliteit te verzekeren, maar moeten ze aangemoedigd worden om de belangen van de verschillende groepen te vertegenwoordigen of minstens in rekening te brengen. Er is immers geen reden om te geloven dat die elites zich uit zichzelf als *prudent leaders* zouden gedragen. Integendeel, de consensusedemocratische logica zet hen eerder aan tot het tegenovergestelde door hen tot vertegenwoordigers te maken van (de belangen van) hun eigen groep. Eerder dan te veronderstellen dat politieke elites na verkiezingen geneigd zullen zijn om de

conflicten tussen groepen te dempen, zou men ze reeds voor verkiezingen moeten aanmoedigen om de belangen van de verschillende groepen in acht te nemen. Men hecht dan ook veel belang aan hoe partijen en het kiessysteem zijn georganiseerd.

De analyse over de conflictstimulerende effecten van de consensuslogica lijkt te kloppen voor de Belgische case. Omdat geen enkele partij een andere taalgroep vertegenwoordigt, maar ook niet de eigen taalgroep in haar geheel, worden partijen aangezet om te proberen elkaar te overtroeven in het verdedigen van de eigen gemeenschap, wat een fundamentele bouwsteen van het consensusmodel ondermijnt: dat politici zich gedragen als *prudent leaders*.

Dit lijkt minstens een deel van de verklaring voor de crisis van de voorbije jaren. Zo waren bij de verkiezingen van 2007 de communautaire standpunten tussen Vlaamse en Franstalige partijen vrij tegengesteld (al mag men niet onder de mat vegen dat de verschillen tussen Vlaamse en Franstalige partijen onderling soms ook vrij groot waren). De dag na de verkiezingen is het aan beide kanten van de taalgrens dan ook zeer moeilijk om afstand te nemen van deze radicale posities. Dat neemt veel tijd in beslag: maanden, zo niet jaren van politiek

immobilisme en conflicten. Om uiteindelijk toch onvermijdelijk bij eenzelfde compromis uit te komen dan dat welk meteen na de verkiezingen afgesloten had kunnen worden als de posities niet zo ver uit elkaar hadden gelegen en men voor de publieke opinie geen radicale standpunten ingenomen had. Want zelfs al beslist men ooit over de splitsing van het land te onderhandelen, dan zal dit nog steeds moeten via consensus tussen de twee grote taalgroepen.

De perverse effecten van de consensuslogica zijn echter nog fundamenteeler. De theoretische premisse is immers dat de samenleving zeer verdeeld is (in die mate dat contacten tussen de verschillende groepen zo veel mogelijk vermeden moeten worden), maar dat de politieke elites van die groepen *prudent leaders* zijn die tot doel hebben onder elkaar compromissen te sluiten om zo de maatschappelijke conflicten te dempen. De Belgische praktijk laat echter vaak eerder een omgekeerde situatie zien. Het wetenschappelijk

onderzoek toont immers aan dat de zuivere communautaire thema's niet als een prioriteit beschouwd worden door een grote meerderheid van de bevolking, ook niet in Vlaanderen, en dat de standpunten op dit vlak doorgaans eerder genuanceerd zijn en uiteindelijk niet zo sterk tegengesteld tussen inwoners van het noorden en het zuiden van het land.

Daarentegen blijkt de communautaire polarisatie wel zeer sterk op het niveau van de elites die in het verleden regelmatig het communautaire als de grote prioriteit definieerden, vergezeld van vaak radicale uitspraken hierover (voor een recent voorbeeld, zie bijvoorbeeld de BHV-controverse). Zonder in simplismen te vervallen alsof alle communautaire problemen door politici gecreëerd zouden zijn, quod non, moet toch worden vastgesteld dat - in tegenstelling tot de jaren zestig van de twintigste eeuw, toen er massabetogingen waren rond het taalconflict - de lange crisis van de voorbije jaren geen enkele grote manifestatie heeft gekend, behalve één, die vooral opriep tot compromis en consensus (de shame-betoging in januari 2011).

Paradoxaal genoeg was het communautaire thema tijdens de verkiezingscampagne van 2007, die het begin inluidde van de lange politieke crisis, in tegenstelling tot de huidige perceptie, helemaal niet sterk aanwezig. In een van de sleuteluitzendingen op de VRT, waar gedurende anderhalf uur de drie kandidaat-premiers Verhofstadt, Letermé en Vande Lanotte debatteerden op basis van zelfgekozen thema's die volgens hen prioritair waren, kwam het communautaire thema helemaal niet aan bod. Maar na de verkiezingen was iedereen het erover eens dat de staatshervorming de hoogste prioriteit moest krijgen. Dit staat volledig haaks op wat men volgens de voorstanders van het consensusmodel zou verwachten, namelijk een sterke polarisatie vóór de verkiezingen en een dedramatisering ná de verkiezingen. In België zagen we eerder het omgekeerde.

Kortom, met alle belangrijke nuances die we hierbij moeten aanbrengen, lijkt het Belgische systeem bijwijlen een consensusmodel op zijn kop. In plaats van een sterk verdeelde bevolking en verzoenende

elites lijkt eerder het tegenovergestelde zich voor te doen.

Echt verwonderlijk is dit niet, want een aantal elementen van de consensuslogica zijn ook nefast volgens federalisme-experts. Met name de afwezigheid van federale partijen wordt als een fundamenteel element van instabiliteit gezien. Ronald Watts beschouwt dit zelfs als een bijzonder gevaarlijke situatie voor het overleven van een federaal systeem. De historische voorbeelden geven hem daarin alvast geen ongelijk: andere federaties zonder federale partijen waren Pakistan voor de splitsing van 1971, Tsjecho-Slowakije voor de opdeling van 1992, en Nigeria voor de burgeroorlog van 1967.

Niet toevallig ging het hier vaak om bipolaire federaties, waarmee we zijn aanbeland bij een ander element van instabiliteit. Ook dit vinden we terug in België waar het consensussysteem in grote mate gebaseerd werd op de twee grote taalgroepen. Zoals ook Watts opmerkt, is een bipolair federalisme van nature instabiel omdat het telkens dezelfde twee partners tegenover elkaar zet.

Nog volgens Watts zijn er twee zaken die je niet mag doen in een federatie als je spanningen, instabiliteit en het risico op desintegratie wilt vermijden. Het eerste is enkel het centrale gezag en de federale cohesie versterken en vragen naar autonomie negeren. Het tweede is het omgekeerde: enkel de regionale autonomie en de diversiteit versterken zonder oog te hebben voor de samenhang van het geheel en de versterking van de federatie. In België is men duidelijk de tweede, 'gevaarlijke' weg ingeslagen;

elke van de zes staatshervormingen heeft meer opgedeeld en gesplitst, waarbij bijna nooit een echte inspanning is geleverd om een federale loyauteit en cohesie op te bouwen. Ook dit is in lijn met het consensussysteem A la Lijphart, dat een scheidingslogica tussen de groepen inhoudt.

Het systeem van evenredigheid en vetorecht kent eveneens critici. Zo stelt een andere bekende politicoloog, Sartori, dat als je iets niet ontmoedigt, je het de facto aanmoedigt. Evenredigheid en vetorecht belonen volgens hem verdeeldheid, waardoor de mechaniek van Lijphart

eerder consensus afbreekt dan opbouwt. 'De vrede tot elke prijs is de slechtste manier om oorlog te vermijden', stelt hij.

Niet enkel vanwege de stabiliteit van het federale systeem, ook uit democratisch oogpunt zijn er bezwaren te maken tegen bepaalde elementen van de consensuslogica. In een land waar de partijen zo'n centrale plaats innemen, veroorzaakt de opsplitsing ervan op taalbasis, in combinatie met kieskringen die de grenzen van de taalgebieden niet overstijgen, een democratisch deficit: politici die beleid voeren voor het hele land zijn electoraal enkel 'geresponsabiliseerd' tegenover de kiezers van hun eigen gemeenschap. Ze moeten enkel rekening houden met de belangen van hun eigen taalgroep, niet met de belangen van de gehele federatie (onder meer in die zin is dit vergelijkbaar met de dynamiek van verdediging van nationale belangen binnen de EU). Zo zal het in 2014 voor de Vlaamse kiezers bijvoorbeeld niet mogelijk zijn om zich electoraal uit te spreken voor (de partij van) de premier, zoals dit de voorbije drie decennia voor Waalse kiezers onmogelijk was (aangezien de premier steeds uit een Vlaamse partij voortkwam). Het is waar dat partijen nu al in het hele land zouden kunnen opkomen. Maar uit strategische overwegingen doen ze dat niet. Partijen hebben in dit systeem de vrijheid om het land te besturen door maar aan een deel ervan verantwoording af te leggen, terwijl kiezers niet de vrijheid hebben om alle partijen die hen besturen electoraal te beoordelen.

Deze situatie draagt ook bij tot de afwezigheid van een echte federale publieke sfeer. Zo weigeren vele Vlaamse en Franstalige politici om hun standpunten en/of beleid te komen toelichten bij de media van de andere

gemeenschap. De meeste ministers, parlementsleden en kandidaten bij verkiezingen verduidelijken hun standpunten en verantwoorden hun beleid enkel voor de publieke opinie van hun eigen gemeenschap. Waarom zouden ze immers hun tijd steken in mensen die niet voor hen kunnen stemmen? Op zondagmiddag is het electoraal lonender om de lokale markt te bezoeken dan deel te nemen aan de televisiedebatten aan de andere kant van de taalgrens.

Bij de federale verkiezingen van 2007 was toenmalig kandidaat-premier Yves Leterme niet aanwezig in verkiezingsdebatten op de Franstalige televisie, terwijl in 2010 Elio Di Rupo dat niet was aan Nederlandstalige kant. Met als gevolg dat Leterme en Di Rupo telkens werden aangevallen aan de andere kant van de taalgrens maar zonder dat de kiezers een federaal debat over de federale politiek kregen. Dit systeem van gescheiden debatten versterkt op zichzelf ook de dynamiek van communautair onbegrip en polarisatie.

### **Naar een andere logica? Enkele voorstellen tot hervorming**

Als het systeem van consensusdemocratie, of zo men wil de 'confederale' kenmerken in het Belgische model, inderdaad een aantal perverse effecten hebben, is de vraag of en hoe deze hervormd kunnen worden. Het gaat er daarbij niet om het hele systeem overhoop gooien en volledig te stoelen op een meer 'integratieve aanpak. Heel wat historische, sociologische, economische en andere factoren staan dergelijke radicale oplossingen in de weg. De vraag is of een bepaald theoretisch model integraal kan uitgevoerd worden en of dit wel degelijk een meerwaarde biedt. De Belgische federatie bijvoorbeeld baseren op de provincies in plaats van op gewesten en gemeenschappen is niet bepaald realistisch en wellicht ook niet wenselijk. In zijn zuivere vorm ontkent het integratieve model wellicht te sterk het bestaan en de relevantie van groepsidentiteiten. Wel is het duidelijk dat België te ver in de andere richting is doorgeschoten, waarbij die identiteiten de basis zijn van het hele systeem en door de tweeledigheid ook constant in conflict komen.

In België is dat met name het gevolg van de afwezigheid van federale partijen. Vooral dat element - in combinatie met het feit dat kieskringen de grenzen van de gewesten niet overschrijden - vertaalt zich in een politieke vertegenwoordiging die sterk gescheiden is per taalgroep, een van de basiselementen van het consensusdemocratische model. Het ligt, zoals hierboven is betoogd, ook mede aan de oorsprong van de communautaire polarisering en zorgt bovendien voor een democratisch deficit.

Het opnieuw ontstaan van federale partijen is niet meteen realistisch. Het is ook niet werkbaar of wenselijk om dit institutioneel te gaan opleggen. In lijn met de aanbevelingen van de 'integratieve methode' die in de praktijk ook al succesvol zijn gebleken is het vooral nuttig om te kijken naar het kiessysteem.

Een middel om in België het democratisch deficit op te lossen en een minder taalgebonden federale dynamiek te stimuleren is dan het invoeren van een federale kieskring voor de verkiezing van een substantieel deel van de Kamerleden. Kiezers in het hele land zouden zo voor dezelfde lijsten en kandidaten kunnen stemmen. Politici zouden dus niet meer enkel de vertegenwoordigers zijn van kiezers in hun taalgroep, maar 'geresponsabiliseerd' worden tegenover kiezers in het hele land.

Zeker politici met duidelijke federale ambities en/of die al een belangrijke federale rol speelden in de afgelopen legislatuur zouden ertoe aangezet worden om op die lijst op te komen en zo een federatie-brede legitimiteit te vergaren. Het kan hen ertoe aanzetten om hun beleid ook toe te lichten en te verdedigen in de media van de andere gemeenschap, zodat echte federale debatten over federale kwesties ontstaan, in plaats van gescheiden debatten in de twee taalgroepen zoals nu vaak het geval is. Een federale kieskring zou kiezers de vrijheid geven om alle partijen die hen besturen electoraal te beoordelen waar het huidige systeem vooral partijen de vrijheid biedt om het land te besturen en maar aan één landsdeel verantwoording af te leggen.

Als we de logica van Horowitz en consoorten volledig zouden doortrekken is het ook nodig om aan zo'n federale kieskring sterke incentives te koppelen voor de partijen om zich ook effectief te richten tot de kiezers van de andere gemeenschap of om voor federale verkiezingen een kartelpartner te zoeken aan de andere kant van de taalgrens. Een optie zou dan kunnen zijn om bijvoorbeeld een kiesdrempel in te voeren van 5 % per gewest.

Zonder een mirakeloplossing te zijn is een federale kieskring een cruciaal element dat ons land kan doen weg evolueren van de sterke consensusdemocratische, of zo men wil 'confederale' logica in ons systeem en de perverse effecten die dit genereert.

Het ontbreken van een dergelijke incentive voor partijen om de belangen van kiezers in het hele land te vertegenwoordigen stimuleert immers het gevoel dat België een 'permanente diplomatieke conferentie' is of bestaat uit 'twee democratieën'. Federale verkiezingen lijken zo immers vaak eerder een optelsom van twee regionale verkiezingen: Vlaamse en Franstalige partijen bieden zich aan aan respectievelijk Vlaamse en Franstalige kiezers via Vlaamse en Franstalige media, wat een Vlaams en Franstalig verkiezingsresultaat oplevert. Achteraf moet men met het resultaat van die twee verkiezingen één federale regering vormen.

Deze eigenschap van het Belgisch systeem stimuleert ook het idee dat regeringen moeten bogen op een dubbele parlementaire meerderheid, hoewel dit nergens in de grondwet staat voorgeschreven en voor een ideologische dynamiek los van de taalgroepen nefast is. Zuiver institutioneel kan het meeste federale beleid immers op basis van een gewone meerderheid beslist worden, los van de taalgroepen. Een federale regering heeft institutioneel geen meerderheid nodig in beide taalgroepen (in tegenstelling tot de Brusselse regering waarvoor dit wel vereist is). Dat de regering-Di Rupo, die in december 2012 aantrad, geen meerderheid in de Nederlandse taalgroep had, is alom bekend, omdat dit in het politieke debat door de grootste Vlaamse oppositiepartij N-VA vaak herhaald en geproblematiseerd is. Het was echter al sinds september 2008 dat de federale regeringen niet konden bogen op een Nederlandstalige meerderheid, toen de parlementsleden van N-VA hun steun aan de regering-Leterme T terugtrokken. Dit gold dus ook voor de regeringen-Van Rompuy I en - Leterme TT, die in dezelfde legislatuur werden gevormd.

Minder bekend is dat tijdens de twee decennia die volgden op het invoeren van de taalgroepen in 1970, België tien jaar een nationale regering kende zonder meerderheid in de Franse taalgroep. De centrumrechtse regering-Tindemans I startte in 1974 met maar 36 zetels Franstalige Kamerzetels van de 93. Enkele maanden later werd ze wel uitgebreid met het Rassemblement Wallon, maar ook toen had ze nog steeds maar de steun van een minderheid van 44 Franstalige Kamerleden. Vanaf 1977 volgde een reeks kortstondige en vaak oversized regeringen die vooral probeerden een staatshervorming uit te voeren. Deze

episode staat nog steeds bekend als die van het *malgoverno*. Tussen 1981 en 1988 traden de centrumrechtse regeringen-Martens V en VI aan. Franstalige liberalen en christendemocraten beschikten samen maar over 7 zetels meer dan de grootste Franstalige partij, de PS: 42 versus 35. De volledige Franstalige oppositie telde 49 zetels.

Gedurende de 44 jaar sinds de invoering van de taalgroepen in 1970 waren er dus 16 jaar regeringen zonder meerderheid in één van die taalgroepen: 10 jaar zonder Franstalige meerderheid, 6 jaar zonder Nederlandstalige meerderheid. Dat is meer dan een derde van de tijd. Tijdens 10 jaar was ook de grootste Franstalige partij, de PS, niet vertegenwoordigd in de regering, tijdens bijna 3 jaar was de grootste Nederlandstalige partij, de N-VA, dat niet. Overigens werd dit niet steeds door de kiezers in de taalgroep zonder meerderheid afgestraft. Zo bleef de PS na vier jaar dat er een hard besparingsbeleid was gevoerd onder Martens V, bij de nationale verkiezingen van 1985 op hetzelfde aantal zetels hangen dan in 1981, terwijl regeringspartij PSC (het huidige cdH) er 2 won. Pas in 1988 haalde de PS een historisch hoge score, nadat Martens VI was gevallen. Officieel over Voeren, in realiteit omdat vooral een Vlaming (ACV-voorzitter Jef Houthuys) het centrumrechtse beleid beu was.

Regeringen zonder meerderheid in een van de taalgroepen zijn dus institutioneel helemaal niet onmogelijk. Ze bleken in het verleden in de praktijk ook niet uitzonderlijk. Wel kan men vaststellen dat dit de voorbije jaren in het politieke debat steeds vaker als problematisch en illegitiem wordt voorgesteld (in tegenstelling tot tijdens de jaren tachtig). Die redenering vertrekt van een doorgedreven consensuslogica, of zo men wil van een confederale logica. Zuiver institutioneel is het dus niet correct te stellen dat onze instellingen zo gemaakt zijn dat het volledige federale beleid niet op basis van een meerderheid beslist kan worden. Als iets dit al tegenhoudt, dan is het een grendel in onze geesten, niet in onze instellingen.

Institutioneel speelt de consensuslogica wel volop als men een staats hervorming wil doorvoeren. Daarvoor is een meerderheid nodig in elke taalgroep, naast een algemene tweederdemeerderheid. Vaak heeft de wil om een

staatshervorming door te voeren wel een invloed op het regeringsbeleid, omdat men probeert regeringen te vormen die hiervoor over de voldoende meerderheid beschikken of daar toch dichtbij komen. Voor de staatshervormingen van 1980 en 1988 waren regeringen gevormd met onder meer dat specifieke doel voor ogen. In sommige andere gevallen stemden doorgaans eerder kleine oppositiepartijen mee, zoals de groenen (in 1993 en 2013) of de VU (in 1993 en deels in 2001 - maar de VU zat toen wel in de Vlaamse regering). In 2001 moest men door het uiteenvallen van de VU uiteindelijk ook rekenen op een onthouding van de PSC (na onderhandelingen met deze partij). Enkel bij de eerste staatshervorming van 1970 steunde een van de drie traditionele families, de liberalen, vanuit de oppositie puntsgewijs de grondwetsherziening. Bij de zes staatshervormingen waren steeds de socialistes betrokken. De christendemocraten waren dat enkel in 2001 niet, maar toen was de VLD de grootste partij in de Nederlandse taalgroep.

In die zin kan men stellen dat de wil om staatshervormingen door te voeren ook leidt tot regeringen die meer in lijn met de consensuslogica zijn samengesteld. Een illustratie daarvan vormt de moeizame regeringsvorming van 2007. Een centrumrechtse federale regering was toen een voor de hand liggende vertaling van de verkiezingsresultaten aan beide kanten van de taalgrens (in Wallonië was de MR voor de eerste keer groter dan de PS en in Vlaanderen won het kartel CD&V-N-VA en verloren de socialistes eveneens sterk). Er speelden nog andere factoren in de mislukking van dat 'oranje-blauw', maar zolang men aan Vlaamse kant de prioriteit legde bij een staatshervorming kwam men onvermijdelijk weer uit bij de PS voor de benodigde tweederde meerderheid en waren andere scenario's bij voorbaat gedoemd. Men gaf op die manier ook aan de CDH van Joëlle Milquet een argument en een aanleiding om de terugkeer van die PS te vragen, wat uiteindelijk ook gebeurde.

Kortom, de mechanismen die vooral in Vlaams-nationalistische kringen als 'grendels' worden

omschreven, belemmeren vandaag de dag minder dan men zou denken een federaal beleid volgens de meerderheidsregel. Ze gelden in de praktijk vooral voor institutionele kwesties. Er is echter een mythevorming ontstaan rond

deze 'vergrendeling', waardoor de perceptie is gecreëerd dat deze een veel verrekender betekenis hebben. Wat belemmert ideologisch homogener, minder taalgebonden en dus efficiëntere federale regeringen in de praktijk dan wel? Eerder de 'confederale' dwanggedachte - die tijdens deze legislatuur versterkt is - dat een regering die geen meerderheid heeft in beide taalgroepen per definitie illegitiem is. En ook het leggen van de prioriteit bij een staathervorming, die een incentive is om federale regeringen te vormen met een tweederdemeerderheid en een meerderheid in elke taalgroep (of eventueel iets minder, aangezien sommige partijen mogelijk bereid zijn vanuit de oppositie te steunen, maar in de praktijk blijft dit vooral beperkt tot kleinere, minder regeringsfähige partijen). Dit levert doorgaans ideologisch heterogene federale regeringen op, met meer partijen dan noodzakelijk. Zoals betoogd is dit 'confederalisme' in de geesten dan weer een gevolg van de zeer ver doorgedreven consensuslogica met gesplitste partijen die zich maar in één landsdeel aan de kiezer verantwoorden.

De combinatie van de alarmbelprocedure met de taalpariteit in de ministerraad betekent wel dat het niet mogelijk is om beleid te voeren zonder de steun van minstens een kwart van de leden van elke taalgroep. In het recente verleden kwam dit vooral tot uiting met betrekking tot de BHV-controverse, waarover niet door een gewone Vlaamse meerderheid beslist kon worden. Hier moet wel de dimensie aan toegevoegd worden dat hier ook de consensus binnen de regering speelde. Dat een parlement een bijzonder controversieel onderwerp zou goedkeuren, los van een regeringsconsensus, dus met een wisselmeerderheid, is ook op andere dan communautaire terreinen doorgaans ondenkbaar. Zo werd in de jaren negentig spraken de rooms-rode regeringen op verzoek van de christendemocraten ook af dat er geen wisselmeerderheden gevormd konden worden om hervormingen in een aantal ethische kwesties door te voeren, zoals euthanasie of homorechten. Ook hier werd een parlementaire meerderheid uitgeschakeld, niet door een institutioneel mechanisme, maar door een afspraak bij de regeringsvorming. Evenzeer is het ondenkbaar dat een controversiële kwestie als BHV los van een regeringsconsensus geregeld zou kunnen worden. Een belangrijk verschil is natuurlijk wel dat op een bepaald

moment een andere regeringsmeerderheid is ontstaan, zonder christendemocraten, die bij een aantal ethische kwesties een andere koers hebben gevaren. Op communautair vlak is het niet mogelijk een regering te vormen zonder een van de twee taalgroepen.

Hoewel de belemmering op de federale meerderheidsregel dus deels geralativeerd moet worden kan men zich niettemin afvragen of een aantal regels niet onnodig rigide zijn. Zo is de vraag of het echt noodzakelijk is bijzondere meerderheidswetten aan te nemen met een meerderheid in elke taalgroep in zowel Kamer als Senaat. Men zou kunnen stellen dat de kwesties die nu geregeld worden via bijzondere meerderheidswetten, in de Kamer in de toekomst enkel nog een tweederdemeerderheid vereisen (zoals voor het wijzigen van de grondwet, en dus geen meerderheid in elke taalgroep meer). In de praktijk (en volgens de huidige indeling) zou dat betekenen dat als alle Vlaamse Kamerleden het eens zijn, ze minder dan een vijfde van de Franstalige Kamerleden nodig hebben om een aantal fundamentele aspecten van onze staatsindeling te wijzigen.

In lijn met de praktijk in andere federale staten kan men hier dan de rol van de nieuwe Senaat aan koppelen. Daar zullen 'taalgroepen' sowieso een belangrijke dimensie blijven, aangezien hij voor het grootste deel is samengesteld uit gemeenschapssenatoren met een vaste verdeling per taalgroep (29 Nederlandstaligen, 20 Franstaligen, 1 Duitstalige, ook de tien gecobpteerden bestaan vast uit 6 Nederlandstaligen en 4 Franstaligen). Deze blijft ook bevoegd voor de goedkeuring van bijzondere meerderheidswetten. Men zou voor de huidige bijzondere meerderheidswetten dus enkel een tweederdemeerderheid kunnen vereisen in de Kamer, los van taalgroepen, maar in de Senaat daarbovenop een meerderheid in beide groepen gemeenschapssenatoren. Dit lijkt mooi in lijn met de nieuwe functie van de Senaat, die nu net een vertegenwoordiging van de deelgebieden moet zijn, terwijl de Kamer dan meer een echt federale Kamer kan worden. Aangezien dit de rol van de deelgebieden in de staatshervorming verder vergroot (niet langer de federale taalgroepen, maar de vertegenwoordigers van de deelgebieden hebben een beslissende stem en vetorecht) versterkt het wel een logica die sommigen als 'confederaal' kunnen beschouwen.

Hoe dan ook, aangezien de Senaat vanaf 2014 vooral wordt samengesteld op basis van de verkiezingsresultaten in de deelgebieden wordt de kans ook veel groter dat Kamer en Senaat andere partijpolitieke meerderheden zullen kennen wat het aantal partijen dat nodig is om een staats hervorming goed te keuren in de praktijk wellicht nog zal vergroten.

Ook bij de pariteit in de ministerraad kan men zich vragen stellen. Zoals betoogd is het goed mogelijk om regeringen te vormen die geen meerderheid hebben in beide taalgroepen. De vraag is waarom de ministerraad in dat geval niettemin uit evenveel Nederlandstaligen als Franstaligen moet bestaan. Het andere uiterste, een Belgische regering die enkel uit vertegenwoordigers van één taalgroep zou bestaan, is al evenzeer ondenkbaar. Daarom zou men kunnen overwegen om de taalpariteit in de ministerraad te vervangen door een minimumvertegenwoordiging van de taalgroepen. Aangezien de alarmbelprocedure in de praktijk betekent dat een regering steeds het best kan steunen op minstens een kwart van de leden van beide taalgroepen, zou men datzelfde minimum evenzeer op de regering kunnen toepassen. Dit zou dan leiden tot twee procedures die in de Kamer blijven bestaan om te vermijden dat beslissingen genomen kunnen worden die gesteund worden door minder dan een kwart van de taalgroepen. Een regering die gesteund zou worden door minder dan een kwart van de Nederlandstalige of Franstalige parlementsleden, lijkt sowieso politieke sciencefiction en is in de huidige context eerder een recept voor meer in plaats van minder communautaire polarisering. De pariteitslogica in de Kamer zoals die nu tot uiting komt bij de bijzondere meerderheidswetten en de samenstelling van de ministerraad, zou dan volledig verdwijnen.

Bij het maken van dergelijke denkexercities moet men zich er uiteraard bewust van zijn dat de beschermingsmaatregelen voor de Franstalige minderheid op federaal niveau weerspiegeld zijn in de beschermingsmaatregelen voor de Nederlandstalige minderheid op Brussels gewestelijk niveau. Zoals hierboven is aangegeven, gaan deze op twee cruciale punten (gegarandeerde vertegenwoordiging in het

parlement, meerderheid in beide taalgroepen bij de regeringsvorming) zelfs verder. De historische politieke koppeling van de federale beschermingsmaatregelen voor de Franstalige minderheid en de Brusselse beschermingsmaatregelen voor de Nederlandstalige minderheid - een koppeling die vooral door de Vlaamse politici steeds is benadrukt - zal er in de praktijk toe leiden dat als men het ene ter discussie stelt, men dat ook met het andere doet. Ook hier kan men proberen creatief om te springen met een aantal zaken, maar omdat de Nederlandstaligen in Brussel sowieso minder talrijk zijn dan de Franstaligen in België, zal dit in de praktijk wellicht leiden tot een minder sterke vertegenwoordiging van de Vlamingen in Brussel, zowel op het niveau van de wetgevende, als op dat van de uitvoerende macht.

Los van dat debat, is het wel zo dat ook het Brusselse politieke systeem van taalsegregatie een aantal democratische en efficiëntieproblemen met zich meebrengt. Het staat bovendien almaar meer haaks op de ontwikkeling van een eigen Brusselse regionale en meertalige dynamiek, los van de twee grote taalgemeenschappen (sommigen hebben het in dit verband zelfs over een uitgesproken Brusselse identiteit).

Analoog met de invoering van een federale kieskring op federaal niveau zouden ook voor de Brusselse gewestverkiezingen politici van beide taalgroepen moeten gestimuleerd worden om vertegenwoordigers te worden van alle Brusselaars en niet van één taalgroep. Een Brusselse kieskring bestaat al maar zowel kandidaten als kiezers moeten een keuze maken tussen de lijsten voor de Nederlandse en Franse taalgroep. Dit komt in de praktijk neer op een verbod op het indienen van tweetalige lijsten. Uit onderzoek van onder meer Rudi Janssens van de VUB blijkt dat deze strikte politieke opdeling van kandidaten en kiezers in twee aparte taalgroepen almaar minder de socio-demografische realiteit van de Brusselse bevolking weerspiegelt, waarvan een steeds groter deel zich niet in deze bipolaire opdeling herkent. Er blijkt dan ook een zeer ruim draagvlak te bestaan voor tweetalige lijsten. Het huidige systeem dwingt ook partijen en politici soms in een logica waarin ze zich niet herkennen of waar ze net tegenin willen gaan. Zo werd de tweetalige partij Pro Brussels, die als centrale

programmapunt precies het overstijgen van de taalgroeplogica heeft en ijvert voor een overkoepelende Brusselse dynamiek, bij de gewestverkiezingen van 2009 verplicht om twee aparte lijsten in te dienen: één voor de Nederlandse taalgroep en een voor de Franstalige.

Bovendien staat de democratische legitimiteit van het huidige systeem onder druk. Over de voorbije 20 jaar daalde het aantal stemmen voor Nederlandstalige lijsten bij de verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 67000 in 1989 tot 52 000 in 2009, oftewel van zo'n 15 % naar ongeveer 11 % van het totaal aantal stemmen. Het aantal benodigde stemmen om Nederlandstalig Brussels parlementslid (en vervolgens minister) te worden ligt daardoor vaak bijzonder laag. Dit levert sommige Franstalige partijen argumenten om een aantal politieke rechten van de Nederlandstaligen te betwisten. Nederlandstalige kandidaten zitten nu als het ware opgesloten in het carcan van de eentalige lijsten: voor een niet-Nederlandstalige kiezer is de stap om voor een Nederlandstalige kandidaat te stemmen veel groter als die in het stemhokje eerst de Nederlandse taalgroep moet selecteren en vervolgens enkel voor Nederlandstalige partijen kan stemmen dan wanneer Nederlandstalige kandidaten op een tweetalige lijst zouden staan. Vaak zijn Nederlandstalige kandidaten wellicht zelfs populairder onder Franstalige dan onder Nederlandstalige kiezers (Nederlandstalige Brusselse ministers zijn immers vaker aanwezig in Franstalige dan in Nederlandstalige media), alleen kunnen ze dat electoraal potentieel niet aanboren. Met tweetalige lijsten kan men de legitimiteit van Nederlandstalige Brusselse politici opkrikken en zo de legitimiteit van bestaande beschermingsmechanismen versterken.

Een opheffing van het verbod op tweetalige lijsten houdt geen verbod in om als kandidaat nog steeds op een eentalige lijst op te komen. Het kan technisch bovendien verzoend worden met het behoud van de gegarandeerde politieke vertegenwoordiging van de Nederlandstaligen in het Brussels gewest. Er zijn ook mechanismen denkbaar die ervoor zorgen dat ook Franstalige partijen sterk baat hebben bij het opkomen op tweetalige lijsten, zodat Nederlandstalige partijen en kandidaten niet in een zwakke onderhandelingspositie staan bij de lijstvorming.

### Conclusie

Theoretische modellen komen zelden in zuivere vorm voor in de praktijk. Toch kunnen we stellen dat het Belgische politieke systeem voor een goed deel gebaseerd is op de premissen, logica's en institutionele kenmerken van de consensusdemocratie. De Belgische case toont echter ook aan dat de kritieken op dit model hout snijden, in de zin dat het minstens voor een deel het perpetuum mobile van communautaire polarisatie en instabiliteit kan verklaren en bovendien aan de grondslag ligt van een democratisch deficit in het systeem.

Onlangs werd een zesde staatshervorming goedgekeurd in het parlement. De acht partijen die het akkoord daarover hebben afgesloten na een jarenlange crisis, verklaren allemaal dat ze zich verzetten tegen separatisme, geloven in de meerwaarde van het voortbestaan van België (al zijn er onderlinge verschillen over hoeveel en welke bevoegdheden dit nog zou moeten hebben) en afwillen van communautaire conflicten en crisissen. Opmerkelijk is dat deze partijen desondanks in de zesde staatshervorming geen wezenlijke elementen hebben voorzien om België als federatie structureel beter en democratischer te doen werken en de elementen die aanleiding geven tot conflicten en polarisering af te zwakken. Weinig van die partijen, of ze nu Vlaams of Franstalig zijn, hebben dan ook aangedrongen op dergelijke elementen. Onder meer volgens federalisme-experts is dat nu net een recept voor meer conflicten en desintegratie. Menen de acht partijen wat ze zeggen, dan moeten ze het bij een eventuele zevende staatshervorming eens over een andere boeg gooien.

**Bibliografie**

Alen, A. (1990) *België: een tweeledig en centrifugaal federalisme*. Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Andeweg, R. (2000) Consociational Democracy. *Annual Review of Political Science* (3) : 509-536.

Bogaards, Matthijs (2000) The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Consociational Theory. *Journal of Theoretical Politics* 12(4): 395-423.

De Winter, L. (1998) Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy. In: *Parliaments and Executives in Western Europe*, Phillip Norton (ed.). Londen: Frank Cass, pp. 97-122.

De Winter, L., Swyngedouw, M., en Dumont, P. (2006) Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation. *West European Politics* 29(5): pp. 933-956.

Deschouwer, K. (2002) Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism. In: J. Steiner en T. Ertman (eds.) *Consociationalism and Corporatism in Western Europe*, pp. 68-85.

Deschouwer, K. (2006) And the Peace Goes On? Consociational Democracy and Belgian Politics in the Twenty-First Century. *West European Politics* 29(5): 895- 911.

Duchacek, I.D. (1985) Consociational Cradle of Federalism. *Publius: The Journal of Federalism* 15(2): 35- 48.

Dujardin, V., Dumoulin, M. (2008) *L'union fait-elle toujours la force?* Brussel: Le Cri.

Elazar, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Hooghe, L. (2004) Belgium. Hollowing the Center. In: U.M. Amoretti en N. Berme<sup>o</sup> (eds.) *Federalism, Unitarism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Horowitz, D.L. (1993) Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy* 4 (4): 18-38.

Huyse, L. (1970) *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*. Antwerpen/Utrecht: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij.

Huyse, L. (1981) Political Conflict in Bicultural Belgium. In: A. Lijphart (ed.) *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California 46: 107-126.

Leton, A., en Miroir, A. (1999) *Les conflits communautaires en Belgique*. Parijs: Presses Universitaires de France.

Lijphart, A. (1969) Consociational Democracy. *World Politics* 21 (2): 207-224.

Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*. New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (1981) The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective. In: A. Lijphart (ed.) *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics*

*of a Culturally Divided Society*. Berkeley: University of California, pp. 1-13.

Lijphart, A. (1985) *Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories*. *Publius: The Journal of Federalism* 15(2): 3-15.

Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms In Thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.

Luther, K.R. (1999) *A Framework for the Comparative Analysis of Political Parties and Party Systems in Consociational Democracy*. In: K.R. Luther en K. Deschouwer (eds.) *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*. Londen/New York: Routledge, pp. 3-19.

Magnette, P., en Papadopoulos, Y. (2008) *On the Politicization of the European Consociation: A Middle Way between Hix and Bartolini*. *European Governance Papers* (EUROGOV-C-08-01).

O'Leary, B. (2005) *Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Arguments*. In: S. Noel (ed.) *From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Montreal: McGill-Queen's Press, p. 3-43.

Pinder, J. (2007) *Multinational Federations: Introduction*. In: M. Burgess en J. Pinder (eds.) *Multinational Federations*. Londen: Routledge, pp. 1-17.

Popelier, P., en Sinardet, D. (2012) *Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur*. In: P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds.), *België, Quo Vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Antwerpen/Cambridge: Intersentia, pp. 1-29.

Sinardet, D. (2008) Belgian Federalism Put to the Test? The Belgian Federal Elections of 2007. *West-European Politics* 31(5): 1016-1031.

Sinardet, D. (2010) From Consociational Consciousness to Majoritarian Myth: Consociational Democracy, Multi-level Politics and the Belgian Case of Brussels-Halle-Vilvoorde. *Acta Politica, International Journal of Political Science*, 45: 3 (2010): 346-369.

Sinardet, D. (2012a) Is There a Belgian Public Sphere? What the Case of a Federal Multilingual Country Can Contribute to the Debate on Transnational Public Spheres. And Vice Versa. In: Michel Seymour en Alain-G. Gagnon (eds.) *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. New York: Palgrave MacMillan, pp. 172-204.

Sinardet, D. (2012b) *Le projet de circonscription électorale fédérale*. Brussel: Centre de Recherche et d'Information Socio-politiques (Courrier hebdomadaire du CRISP; 2142).

Velaers, J. (1999) *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*. Antwerpen: Maklu.

Vuye, H. (2008) De alarmbel. Op zoek naar de juridische en politieke draagwijdte van artikel 54 Grondwet: verzoeningsprocedure of grendel? *Publiekrechtelijke Kronieken/Chroniques de Droit Public* (1): 67-91.

Witte, E., en Craeybeckx, J. (1981) *Politieke geschiedenis van België sinds 1830*. Antwerpen: Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij.

## **ANNEXE 2**

## **BIJLAGE 2**



## Circonscription fédérale et vote multiple

Intervention de Laurent de Brier (Université de Namur)

Je partage très largement les objectifs des promoteurs de la circonscription fédérale, en particulier l'importance de permettre aux électeurs d'une communauté de voter pour des candidats de l'autre communauté. Je doute par contre que les modalités classiquement proposées pour mettre en oeuvre cette circonscription — par exemple par le groupe Pavia<sup>1</sup> — soit la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. J'insisterai donc premièrement sur les limites de la proposition « Pavia » et ferai, deuxièmement, une proposition alternative.

### *Les limites de la proposition q Pavia »*

La principale faiblesse d'une circonscription électorale fédérale limitée à l'attribution d'un nombre restreint de sièges est qu'elle n'incite pas réellement les candidats d'une communauté politique à prendre en compte les intérêts des électeurs de l'autre communauté. Premièrement, parce que l'enjeu politique en terme de sièges serait extrêmement réduit pour les différents partis. Comme pour le scrutin européen actuel, le nombre de sièges que peut espérer obtenir chaque parti serait fort prévisible. L'incertitude ne dépasserait pas un siège — et encore, elle sera pratiquement nulle pour de nombreux partis. Deuxièmement, parce que les candidats d'une communauté au sein de cette circonscription fédérale sauront qu'il leur sera très difficile d'obtenir des voix des électeurs de l'autre communauté. Les sondages de popularité faits régulièrement par les journaux le suggèrent : à part un Premier Ministre, ou un ancien Premier Ministre, aucun représentant politique ne semble capable de susciter l'adhésion en-dehors de sa propre communauté. D'ailleurs, s'ils doivent choisir entre leur circonscription provinciale et la circonscription fédérale — c'est une question qui devra être clarifiée<sup>2</sup> — une grande majorité des principaux candidats se présenteront sans doute dans une circonscription provinciale où leur présence est susceptible de ramener plusieurs sièges à leur parti.

Première conclusion donc : comme la circonscription fédérale ne serait pas un véritable enjeu pour les partis politiques, ceux-ci continueront à se positionner en fonction des seuls intérêts de leur communauté. La circonscription fédérale serait tout au plus l'occasion pour un candidat Premier Ministre de chercher à conquérir une légitimité personnelle. Je doute donc de son efficacité par rapport aux objectifs que le groupe Pavia entend poursuivre.

La probabilité qu'il n'y ait que très peu d'électeurs qui choisissent de voter pour un candidat d'une autre communauté sera particulièrement forte si les électeurs sont contraints de choisir entre voter pour un candidat de leur communauté ou de l'autre communauté. C'est, avec le fait que les scrutins proportionnels favorisent les grands partis, la raison pour laquelle les listes bilingues, si elles sont autorisées, seraient fortement avantagées dans une circonscription fédérale. Les listes bilingues sont la seule manière de permettre à un électeur de voter pour un candidat d'une autre communauté tout en continuant à voter également pour des candidats de sa propre communauté.

Les listes bilingues ont toutefois une curieuse conséquence lorsqu'elles sont combinées avec des quotas fixant préalablement la répartition des sièges entre les communautés — quotas que je crois par ailleurs nécessaires pour les raisons invoquées par les membres de Pavia. C'est que j'ai appelé : « l'imprévisible dernier siège ». En raison du système de quota, ce dernier siège doit être nécessairement attribué à un candidat de la communauté dont le quota n'a pas encore été atteint. Il est ainsi possible qu'un siège obtenu essentiellement en raison des voix gagnées par des candidats d'une communauté linguistique bénéficie à un candidat d'une autre communauté linguistique. Cela peut donner des répartitions très curieuses, en particulier lorsque les listes bilingues sont composées de

<sup>1</sup> La proposition est disponible en ligne : <http://www.paviagoup.be/proposal/PAVJAproposition.pdf>

<sup>2</sup> Le groupe Pavia souhaite permettre une double candidature dans une circonscription provinciale, d'une part, et dans la circonscription fédérale, d'autre part. Je partage toutefois l'analyse de Luc Detroux sur la probable inconstitutionnalité d'un tel dispositif — voir Detroux, L., «La circonscription fédérale : du mythe à la réalité... ou à l'histoire ? in *Revue Belge de Droit constitutionnel*, 2011(4), p. 324-6.

partis ayant des tailles relatives fort différentes. J'ai pu ainsi montrer, A l'occasion d'une simulation de circonscription fédérale basée sur les résultats des élections sénatoriales de 2007, qu'on pouvait imaginer un cas de figure où la liste bilingue socialiste s'emparait de quatre sièges, mais dont 3 revenaient au SPA et un seul au PS. Des résultats étranges peuvent également être observés si les électeurs d'une communauté accordent des voix de préférence A tous les candidats de leur communauté figurant sur une même liste, tandis que les voix de préférence de l'autre communauté se disperseraient entre les différents candidats issus de cette communauté.

Deuxième conclusion : la combinaison, pourtant souhaitable, de listes bilingues et de quotas linguistiques rend assez aléatoire la répartition des sièges.

*Une alternative: le scrutin proportionnel à votes multiples*

La deuxième partie de mon intervention sera consacrée A la présentation d'une modalité alternative de circonscription fédérale. Il s'agit d'une circonscription limitée, non A une partie des sièges de la Chambre, mais A un pourcentage des votes. Elle est fondée sur le recours A un scrutin proportionnel A votes multiples (dorénavant MPV pour *Multiple Proportional Vote*). Plutôt que de présenter une description technique de ce système électoral, je spécifierai plutôt la façon dont il pourrait être appliqué en Belgique.

Tout comme ce serait le cas avec une circonscription électorale A l'échelle nationale, chaque électeur recevrait deux bulletins de vote. Le premier serait utilisé pour voter dans la circonscription où il réside, comme c'est le cas aujourd'hui. Avec leur second vote, par contre, les électeurs devraient choisir parmi les partis politiques *de l'autre communauté linguistique*. Dans la version la plus simple du MTV, pour ce second vote, l'électeur voterait uniquement pour un parti. Il n'aurait donc pas la possibilité d'exprimer un vote de préférence pour un candidat — ce qu'on appelle un système de listes fermées. Le MPV peut toutefois également fonctionner avec des listes ouvertes.

Les voix que les partis recueilleraient dans l'autre communauté linguistique seraient totalisées, puis divisées par un coefficient, par exemple 4. Ensuite, ils seraient répartis entre les différentes circonscriptions provinciales, proportionnellement A leur taille, et additionnés aux votes exprimés A l'intérieur même de ces circonscriptions, pour arriver aux scores électoraux finaux<sup>3</sup>.

Les principaux avantages du MPV sont les suivants:

1. Les électeurs n'ont pas A choisir entre un candidat francophone et un candidat néerlandophone. Ils peuvent au contraire choisir entre les candidats de l'autre communauté tout en prenant pleinement part aux élections de leurs propres représentants. De plus, contrairement A ce qui se passe avec des listes bilingues, les électeurs ne sont pas obligés de choisir des candidats francophones et néerlandophones appartenant A la même famille politique. Enfin, il n'y a pas non plus de concurrence entre partis de communautés différentes pour les mêmes électeurs — les francophones de la périphérie par exemple — concurrence qui était l'un des facteurs de tension provoquée par l'arrondissement de BHV.
2. Corolaire : les électeurs d'une communauté expriment nécessairement un vote en faveur d'un parti d'une autre communauté. Les partis politiques sont donc nettement plus incités A s'adresser A eux que dans le cadre de la proposition Pavia.

<sup>3</sup> Une solution serait de limiter le « panachage » de votes préférentiels A deux candidats, avec comme contrainte qu'ils soient *de* groupes linguistiques différents — voir Detroux, L., *op. cit.*, p. 329-330. Il serait toutefois perturbant pour l'électeur que les règles en la matière soient différentes selon qu'il s'agisse de la circonscription fédérale ou des circonscriptions provinciales.

<sup>4</sup> Notons que si le même coefficient réducteur est utilisé au sein des deux communautés linguistiques, le poids des électeurs néerlandophones sur l'élection des représentants francophones serait bien plus grand que le poids des électeurs francophones sur les représentants néerlandophones. L'utilisation de coefficients différents peut également être justifiée en se référant A la protection des minorités.

3. On ne crée pas une catégorie spéciale de représentants fédéraux, dont on ne saurait pas vraiment s'ils ont plus ou moins de légitimité que les représentants élus dans des arrondissements provinciaux.
4. Les partis politiques ne pourraient pas laisser à quelques candidats spécifiques la mission d'aller faire campagne dans l'autre communauté politique. C'est le parti dans son ensemble qui devrait s'adresser aux électeurs de l'autre communauté politique.

Le MPV garantit que chaque élu demeure le représentant de sa propre communauté, mais est encouragé à défendre son point de vue tout en restant ouvert à l'autre communauté. De ce point de vue, le coefficient de réduction joue un rôle essentiel: il doit être suffisamment significatif pour assurer que le poids des votes exprimés par l'autre communauté reste inférieur au poids des votes recueillis au sein de sa propre communauté, mais il ne peut pas être trop important pour ne pas marginaliser l'influence des votes externes.

Le MPV est ainsi une alternative à la circonscription fédérale classique qui soit plus respectueuse de l'esprit consociatif du fédéralisme belge que la proposition du groupe Pavia, comme l'illustre le fait qu'il reste dans le cadre d'un système de partis unilingues. À vrai dire, le jugement porté sur les listes bilingues est peut-être ce qui permet de départager entre les deux types de circonscription fédérale.

Favoriser les listes bilingues peut être perçu comme le principal avantage de la proposition Pavia. Certains espèrent que l'instauration d'une circonscription fédérale lancera une dynamique de rapprochement des anciennes familles politiques, voire conduira à terme à reformer des partis fédéraux.

Personnellement, je vois plutôt dans la volonté de favoriser des listes bilingues à l'échelle fédérale un anachronisme en contradiction avec l'évolution du fédéralisme belge. La reconnaissance explicite de communautés linguistiques et de partis me semble constituer un élément essentiel de notre équilibre communautaire. Le recours au MPV permet de respecter cet élément tout en luttant contre la fermeture actuelle des espaces politiques et n'est pas... (ligispies)

Textes sur le thème

de Briey, Laurent. 2000. « Le vote multiple comme incitant à la loyauté fédérale » dans *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 45, 2000, pp. 101-126.

de Briey, Laurent. 2006. « Centripetalism in Consociational Democracy: The Multiple Proportional Vote », Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Octobre 2006, [http://www.uclouvain.be/cps/uci/dociotes/documents/DOCH\\_163\\_Debriey](http://www.uclouvain.be/cps/uci/dociotes/documents/DOCH_163_Debriey)

de Briey, L., 2009. « A Federal Electoral System : Country-Wide Electoral District or Multiple Proportional Vote in K. Deschouwer et P. Van Parijs, *Electoral engineering for a stalled federation*, pp. 21-24, Re-Bel initiative, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/Re-Bel-e-book-4.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/Re-Bel-e-book-4.pdf)

Version française: de Briey, L., 2013. « Un système électoral fédéral : circonscription fédérale ou scrutin proportionnel à votes multiples ? », in K. Deschouwer et P. Van Parijs, *Ingénierie électorale pour une fédération bloquée*, pp. 23-26, Re-Bel initiative, <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/Re-Bel-e-book-4-FR.pdf>

Version néerlandaise : de Briey, L., 2013, « Een federaal kiessysteem: nationale kieskring of meervoudig evenredig kiesstelsel 2 », in K. Deschouwer et P. Van Parijs, *Electoral hervormingen voor een geblokkeerde federatie*, pp. 25-28, Re-Bel initiative, <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/Re-Bel-e-book-4-NL.pdf>

de Briey, L., 2010. « Could a Federal Electoral District Be effective? Re-Bel initiative, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/De-Briey-Reaction.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-4/De-Briey-Reaction.pdf)



## **ANNEXE 3**

## **BIJLAGE 3**



**De federale kieskring: lapmiddel voor het pacificatiemodel of remedie voor het democratisch tekort van de Belgische federatie?**

**Stefan Sottiaux**

(KU Leuven)

*1. Inleiding*

Deze nota is beperkt tot enkele schematische constitutioneelrechtelijke en politiek filosofische reflecties over de invoering van een federale kieskring. We nemen daarbij als uitgangspunt de bestaande voorstellen voor het instellen van een federale kieskring voor de verkiezing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, zonder dat het onze ambitie is om deze voorstellen grondig te analyseren. Het bekendste voorstel is dat van de Paviagroep. In dit voorstel zouden 15 van de huidige 150 leden van de Kamer in een federale kieskring worden verkozen.<sup>1</sup> Daarbij wordt voorgesteld om te werken met een quotamechanisme: 9 zetels voor de Nederlandstalige taalgroep en 6 zetels voor de Franse taalgroep. Een voorstel tot herziening van de Grondwet van 2007 (ingediend door Nollet en c.s.) gaat uit van de verkiezing van 50 leden in een federale kieskring, bovenop de bestaande 150 leden.<sup>2</sup> Volgens dit voorstel zou de verdeling van de federale volksvertegenwoordigers over de taalgroepen niet vooraf worden vastgelegd maar afhankelijk zijn van de verkiezingsuitslag. In beide voorstellen zou de kiezer een dubbele stem krijgen: één voor de federale en één voor de provinciale kieskringen.

*2. Juridische analyse*

Noch de Grondwet, noch het internationaal recht van de mensenrechten verzetten zich tegen het invoeren van een federale kieskring. Uiteraard dient een aantal juridische randvoorwaarden te zijn vervuld. Aan deze voorwaarden werd al ruimschoots aandacht besteed in de rechtsleer.<sup>3</sup> We sluiten ons aan bij de auteurs die menen dat het **instellen van een federale kieskring de wijziging van een aantal grondwetsartikelen vereist**, waaronder, afhankelijk van de modaliteiten, artikel 43 (eventuele herziening van de indeling in taalgroepen), artikel 61 (invoering van de dubbele stem) en artikel 63 (o.a. inschrijving van het principe van de federale kieskring, het aantal federale Kamerleden, de eventuele quota, en de mogelijkheid tot de dubbele kandidaatstelling).

De verankering van de federale kieskring en van zijn belangrijkste modaliteiten in de Grondwet, brengt met zich mee dat de desbetreffende bepalingen aan de grondwettigheidscontrole van het Grondwettelijk Hof worden onttrokken. Niettemin zijn we van oordeel dat de concrete uitwerking

---

<sup>1</sup> Zie [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)

<sup>2</sup> Zie Voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet, ten einde een vierde van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers te laten kiezen in een federale kieskring, ingediend door de heer Jean-Marc Nollet c.s., *Parl. St. Kamer 2007-2008*, nr. 52-188/1.

<sup>3</sup> X. Delgrange, N. Lagasse en J. Van Nieuwenhove, "De hervorming van de instellingen en de herzieningsverklaring van 2007. Een grondwettelijke verkenning van enkele voorstellen", *C.D.P.K.* 2008, 31-34; H. Dumont, "Observations sur les propositions de groupe Pavia en faveur d'une circonscription électorale nationale", 18 januari 2006; J. Van Nieuwenhove, "Gelijktijdige verkiezingen en federale kieskring", in A. Alen en J. Van Nieuwenhove (eds.), *Leuvense Staatsrechtelijke Standpunten*, deel 1, Brugge, die Keure, 2008, 226-236.

van de federale kieskring dient te gebeuren met respect voor een aantal constitutionele waarden, waaronder de grondwettelijke beginselen van de evenredige vertegenwoordiging (artikel 62, tweede lid G.W.) en de partijengelijkheid (artikelen 10 en 11 G.W.). Voorts dient ook rekening te worden gehouden met artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Deze bepaling luidt als volgt: “*De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.*” Hoewel uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat deze bepaling de Staten inzake kiesrechtelijke materies een zeer ruime marge van appreciatie laat (Staten kunnen bijvoorbeeld kiezen tussen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging of een meerderheidsstelsel en vrij beslissen over het al dan niet instellen van een kiesdrempel), waakt het Hof over een minimaal respect voor de gelijke behandeling van kandidaten en het bestaan van eerlijke concurrentievoorwaarden tussen politieke partijen.<sup>4</sup> Artikel 3 Eerste Protocol is geschonden wanneer de organisatie van het kiessysteem relevante opiniestromingen op arbitraire wijze van parlementaire representatie berooft, of wanneer het bepaalde politieke partijen of kandidaten bevoordeelt ten koste van andere.<sup>5</sup>

Bovenstaande principes zijn relevant voor minstens twee aspecten van de federale kieskring. Ten eerste dient erover te worden gewaakt dat de **invoering van een federale kieskring niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging**.<sup>6</sup> Wanneer de creatie van een nieuwe categorie van federale Kamerleden gepaard gaat met een vermindering van het aantal provinciale Kamerleden (zoals in het voorstel van de Paviagroep), zal dit het kiesstelsel minder proportioneel maken en zal het voor kleine partijen moeilijker worden om een zetel te bemachtigen. In dit verband is het interessant om te wijzen op het arrest van het Grondwettelijk Hof van 2007 over de kieskringen voor de verkiezing van de provincieraden in het Vlaams Gewest. Het Hof stelde hierin dat “*wanneer de decreetgever ervoor opteert de verkiezingen te laten geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging*”, hij er rekening dient mee te houden dat “*dit stelsel slechts zinvol kan worden toegepast, indien in de kieskringen een minimaal aantal vertegenwoordigers zijn te verkiezen*”.<sup>7</sup> Het besliste vervolgens dat kieskringen waarbinnen minder dan 4 zetels te verdelen zijn, niet verenigbaar zijn met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.<sup>8</sup> Van Nieuwenhove wijst erop dat wanneer we deze rechtspraak zouden toepassen op het kiesstelsel voor de Kamer er, bij een vermindering van het aantal provinciale zetels, voor sommige provincies problemen kunnen rijzen.<sup>9</sup>

Ten tweede dient te worden verzekerd dat de **instelling van een federale kieskring geen afbreuk doet aan de rechten van bepaalde politieke partijen, in het bijzonder de regionale partijen**. Hoewel de dubbele doelstelling van het creëren van een federale kieskring (het versterken van de federale cohesie en het verminderen van het democratisch tekort) vanuit juridisch oogpunt als legitiem kan worden beschouwd (voor een rechtspolitieke appreciatie, cf. *infra*), dient erover te worden gewaakt dat bij het nastreven van die doelstelling de partijengelijkheid niet in het gedrang komt. Modaliteiten die gericht zijn tegen, of een disproportionele impact hebben op bepaalde opiniestromingen, zijn uit

<sup>4</sup> Zie EHRM, *Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België*, 2 maart 1987, para. 54. Zie hierover uitgebreid D. De Prins, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, die Keure, 2011.

<sup>5</sup> Zie o.a. EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para. 121.

<sup>6</sup> Zie J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 233-234.

<sup>7</sup> GwH, nr. 149/2007, 5 december 2007, B.24.4.

<sup>8</sup> *Ibid.* B.24.7.

<sup>9</sup> J. Van Nieuwenhove, *l.c.*, 234.

den boze. In dit kader moeten voorstellen tot het instellen van een meervoudige kiesdrempel (bijvoorbeeld 5% in de drie regio's of 0,5% in elke provincie en Brussel)<sup>10</sup> worden afgewezen. Dergelijke maatregel tast de belangen van het deel van de bevolking aan dat zich sterk met een bepaalde regio identificeert, en zou door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens eventueel als een schending van Artikel 3 Eerste Protocol EVRM kunnen worden aangemerkt.<sup>11</sup> Zelfs als er geen sprake is van een schending, rijzen er ernstige vragen van politieke moraliteit.<sup>12</sup> In dit verband kan worden gewezen op een arrest van het Grondwettelijk Hof van 1990 over het recht op deelname aan verkiezingen. Het Hof was hierin van mening dat de wettelijke eis om duizend handtekeningen per provincie in te zamelen (vijfduizend in totaal), teneinde deel te kunnen nemen aan de Europese verkiezingen, niet verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel. Ten onrechte ging "de wetgever er [...] van uit dat een opiniestroming waarvoor 5.000 personen belangstelling hebben minder waard is om vertegenwoordigd te zijn wanneer die personen op een zelfde plaats samenwonen dan wanneer ze verspreid wonen".<sup>13</sup>

### 3. Enkele politiek filosofische beschouwingen over de wenselijkheid van een federale kieskring

De vraag of het wenselijk is om een federale kieskring te creëren is in de eerste plaats een politieke vraag. Aangezien het om een kwestie van *constitutionele politiek* gaat – het inrichten van een federale kieskring zou een fundamentele constitutionele omwenteling kunnen betekenen – dient de opportuniteitsvraag mede in het licht van de basiswaarden van de constitutionele democratie te worden beoordeeld. Een van de centrale grondwetsfuncties is de *democratische* organisatie van het overheidsgezag. Als we een uitspraak willen doen over de legitimiteit van de voorstellen voor een federale kieskring, is het dus relevant om te onderzoeken in hoeverre de invoering ervan zou bijdragen tot het realiseren van deze grondwetsfunctie. Om die vraag te beantwoorden staan we achtereenvolgens stil bij de vooropgestelde doelstellingen van de federale kieskring en de ermee gepaard gaande modaliteiten. We zullen zien dat beide aspecten nauw met elkaar verbonden zijn. Over de concrete

<sup>10</sup> Voor een voorstel in die zin zie H. Dumont, *l.c.*, 7.

<sup>11</sup> Veel zal afhangen van de appreciatiemarge die het Hof aan de Verdragsstaten laat. In de zaak *Yumak en Sadak t. Turkije* was het Hof van oordeel dat een nationale kiesdrempel van 10%, die onder meer in het nadeel was van regionale partijen of minderheidspartijen, gezien de zeer specifieke Turkse context, niet in strijd was met artikel 3, Eerste Protocol. Het Hof overwoog o.a.: "In addition, the Turkish electoral system, like that of many member States, is predicated on the context of a unitary State. In accordance with Article 80 of the Constitution, MPs represent "the whole nation", not "the regions or persons which have elected them"; that is precisely because of the unitary nature of the Turkish State. (...) That is the result of a choice made by the legislature reflecting the country's constitutional structure and grounded on political and institutional criteria. It is not as such incompatible with Article 3 of Protocol No. 1, which does not in principle impose on Contracting States the obligation to adopt an electoral system guaranteeing parliamentary representation to parties with an essentially regional base irrespective of the votes cast in other parts of the country. On the other hand, a problem might arise if the relevant legislation tended to deprive such parties of parliamentary representation.". Zie EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para. 124.

<sup>12</sup> Zie o.a. de *dissenting opinion* van vier rechters, waaronder de Belgische rechter Tulkens, in de zaak *Yumak en Sadak t. Turkije*: "The voting system in the instant case, which has the highest threshold in Europe, which fails to accommodate the interests and opinions of a large part of the electorate that identifies strongly with a particular region, or with a national or other minority (...) clearly exceeds the very wide margin of appreciation left to the State and runs counter to the object and purpose of Article 3 of Protocol No. 1.". Zie EHRM, *Yumak en Sadak t. Turkije*, 8 juli 2008, para 5 (dissenting opinion).

<sup>13</sup> GwH, nr. 26/90, 14 juli 1990, 9.B.5.

gevolgen van een federale kieskring, en de vraag of de vooropgestelde doelstellingen kunnen worden bereikt, spreken we ons niet uit.

a. De dubbele doelstelling van de federale kieskring

Wie de teksten van de pleitbezorgers van een federale kieskring leest, merkt dat steevast een dubbele doelstelling wordt nagestreefd: enerzijds het verstevigen van de federale cohesie en het inbouwen van een 'federerend' of 'centripetaal' element in het constitutionele bestel, wat zou moeten leiden tot een meer efficiënte federale besluitvorming; anderzijds het verlichten van het democratisch tekort waaraan diezelfde federale besluitvorming onderhevig is. Wat daarbij opvalt is dat beide doelstellingen doorgaans in één adem worden genoemd, alsof zij logisch met elkaar verbonden zijn en het om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Het voorstel van de Paviagroep vertrekt bijvoorbeeld vanuit de dubbele doelstelling "om de democratische legitimiteit en de efficiëntie van de federatie te versterken".<sup>14</sup> De bedoeling is om "via een kleine ingreep in het kiesstelsel een echte federale dynamiek in beweging te zetten om zo het legitieme functioneren van de federale democratie te versterken".<sup>15</sup> De indieners van het voorstel tot herziening van de Grondwet van 2007, van hun kant, schrijven dat zij die "verklaren dat de Belgische federale Staat de moeite waard is om overeind te houden, de middelen [moeten] uitbouwen die bijdragen tot het verminderen van het Belgisch democratisch deficit".<sup>16</sup>

Volgens ons is dit uitgangspunt, namelijk de inherente samenhang van beide doelstellingen, minder vanzelfsprekend dan de voorstanders van de federale kieskring graag doen uitschijnen. In de eerste plaats dient te worden vastgesteld dat beide oogmerken, hoewel zij beide legitiem zijn, van een fundamenteel andere orde zijn. **Het remediëren van het democratisch tekort**, dat deels het gevolg is van het ontbreken van federatiewijde politieke partijen, waardoor de kiezer niet de mogelijkheid heeft om de federale regering als geheel te beoordelen, **is een vereiste van politieke rechtvaardigheid**. Vanuit die optiek zou elke redelijke burger of partij deze doelstelling kunnen ondersteunen. **Het verstevigen van de federale cohesie, daarentegen**, impliceert een voorkeur voor het behoud van de Belgische federatie, en is om die reden **een substantiële politiek-ethische keuze**, een keuze over hoe en in welke politieke gemeenschap we willen leven. Anders dan het aanpakken van het democratisch deficit is het nastreven van dit doel niet politiek neutraal, en mag het ook niet op die manier worden voorgesteld. Het komt in conflict met een andere, evenzeer legitieme, politieke doelstelling, met name het autonomiestreven van de deelstaten van de federatie.

De vraag rijst dan ook in hoeverre het opportuun is om een dermate gecontesteerde politieke optie constitutioneel te verankeren. Er zou immers kunnen worden betoogd dat het verstevigen van de Belgische federatie ingaat tegen de wensen van een belangrijk deel van de bevolking van één van de deelstaten (*in casu* Vlaanderen). Minstens is het zo dat een constitutionele beslissing in die zin het voorwerp moet uitmaken van een fundamenteel politiek en maatschappelijk debat en niet kan worden doorgevoerd onder het mom van een technische oplossing over het slecht functioneren van de

<sup>14</sup> Zie Paviagroep, "Een federale kieskring voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers", 14 februari 2007, p. 2, [www.paviagroup.be](http://www.paviagroup.be)

<sup>15</sup> P. Meier, "Een reflectie op reflecties. Over de kritiek op het voorstel van de PAVIA groep voor een federale kieskring", *Samenleving en Politiek* 2007, 12.

<sup>16</sup> *Parl. St. Kamer* 2007-2008, nr. 52-188/1, 5.

federale instellingen. Formeel-juridisch mag het dan wel om een 'kleine ingreep in het kiesstelsel' gaan, in werkelijkheid betreft het een fundamentele constitutionele optie die bepalend kan zijn voor de toekomst van het land.

*In de tweede plaats*, en meer fundamenteel, rijst de vraag in welke mate de beide doelstellingen met elkaar verenigbaar zijn. De voorstanders van de federale kieskring lijken die onderlinge compatibiliteit zonder meer aan te nemen. **Naar ons oordeel kunnen het verhelpen van het democratisch tekort en het bevorderen van de efficiëntie van de federale besluitvorming weliswaar hand in hand gaan, maar dat is niet noodzakelijk het geval.** Beide doelstellingen kunnen evenzeer op gespannen voet staan en zelfs met elkaar in conflict komen. Waarom is dat zo? Wie de voorstellen goed leest merkt dat de voorstanders er vooral om bekommerd zijn het Belgische pacificatie- of consensusmodel te redden. In de politicologische literatuur over de pacificatiedemocratie wordt aangenomen dat dit systeem enkel kan functioneren als het wordt gestuurd door een zogenaamde 'waak- en zorgzame elite' (*prudent leadership*).<sup>17</sup> De werking van het model veronderstelt politieke leiders die, in een gemeenschappelijk streven naar een bestending van het systeem, bereid zijn om compromissen te sluiten en die bij de achterban te verdedigen. Het is het verdwijnen van dit type van politicus dat de ontwerpers van de federale kieskring zorgen baart, en waarop de kieskring een antwoord vormt. Volgens de auteurs van de voorstellen zou de opsplitsing van de publieke opinie langs de grenzen van de taalgemeenschappen politici aanzetten om binnen de eigen gemeenschap tegen elkaar op te bieden, waardoor het vinden van compromissen nadien zou worden bemoeilijkt. Dit alles zou de efficiëntie van de federale besluitvorming hypothekeren. Het instellen van een federale kieskring zou politici aanzetten tot matiging en op die manier het pacificatiemodel nieuw leven kunnen in blazen.

Welnu, **het feit dat een federale kieskring kan bijdragen tot een meer efficiënte werking van de Belgische pacificatiedemocratie is één zaak, de vraag of daarmee ook een oplossing wordt geboden voor de democratische zwaktes van het model is een andere zaak.** In de wetenschappelijke literatuur over de consensusdemocratie neemt de kritiek op de democratische kwaliteiten van het model gestaag toe.<sup>18</sup> De argumenten zijn bekend. Enkele van de belangrijkste democratische bezwaren zijn het ondoorzichtige en elitaire karakter van de politieke besluitvorming, het gebrek aan politieke concurrentie, de grote macht van politieke partijen, de afwezigheid van methodes van participatieve en directe democratie (cf. de problematiek van referenda), de aantasting van de electorale gelijkheid door de permanente uitschakeling van de meerderheidsregel als beslissingsmethode, etc. Elders hebben we aangetoond dat deze kritiek ook voor België opgaat.<sup>19</sup> Zonder dat debat hier te willen overdoen, **dient minstens de vraag te worden gesteld of het reanimeren en het in stand houden van het huidige consensusmodel, via de invoering van een federale kieskring, de federale besluitvorming op betekenisvolle kan democratiseren.** Veel zal afhangen van de modaliteiten van de federale kieskring en de inbedding ervan in een meer globale strategie om de democratische besluitvorming op federaal niveau te versterken.

<sup>17</sup> K. Deschouwer en P. Van Parijs, "A country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament", in *Electoral engineering for a stalled federation*, Re-Bel e-book, 2009, 12.

<sup>18</sup> Voor een overzicht zie R.B. Andeweg, "Consociational Democracy", *Annual Review of Political Science* 2003, 509.

<sup>19</sup> S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België, Reflecties over de toekomst van het grondwettelijk recht in de gelaagde rechtsorde*, Mechelen, Kluwer, 2011, 27-48.

## b. de modaliteiten van het instellen van een federale kieskring

Het voorgaande brengt ons bij een laatste punt: de concrete vormgeving van de federale kieskring en de ermee gepaard gaande maatregelen. We delen de bezorgdheid van de ontwerpers van de federale kieskring dat het federale bestuursniveau met een democratisch deficit kampt. Het federale niveau is in verhouding tot de belangrijke (herverdelende) bevoegdheden die het uitoefent (ook na de 6<sup>de</sup> Staatshervorming) democratisch onvoldoende gelegitimeerd.<sup>20</sup> Hierop zijn twee antwoorden mogelijk: een verdere overdracht van de bevoegdheden naar de deelstaten of het democratiseren van de federale besluitvorming. Wanneer voor die tweede optie wordt gekozen, zoals de pleitbezorgers van de federale kieskring doen, dient dit echter op een meer betekenisvolle en consequente manier te gebeuren.

Aangezien het deficit niet één enkele oorzaak kent, zal ook de oplossing uit een combinatie van maatregelen moeten bestaan. Een hervorming van het kiesstelsel door de invoering van een federale kieskring is een belangrijk onderdeel van die strategie. Niet omdat zo een kieskring een typisch federaal kenmerk is – dat is hij niet –, wel omdat een kishervorming een antwoord kan bieden op de afwezigheid van een ander federaal kenmerk: federatiewijde politieke partijen. De splitsing van de Belgische politieke partijen was een belangrijke oorzaak van het verdwijnen van de federale politieke ruimte. De vraag rijst echter of de huidige voorstellen niet te bescheiden zijn. Om een federale politieke ruimte te creëren, lijkt meer nodig dan bijvoorbeeld de verkiezing van slechts 15 federale volksvertegenwoordigers, die dan nog eens worden ingedeeld in vooraf vastgelegde contingenten. Meer fundamenteel is echter de vaststelling dat deze vorm van *electoral engineering* niet volstaat om de democratische gebreken van het federale niveau te remediëren. Hoger wezen we al op de het lage democratiegehalte van het consensusmodel. ***O.i. kan het instellen van een federale kieskring enkel op betekenisvolle wijze bijdragen tot de reductie van het democratisch tekort als zij gepaard gaat met de afschaffing van de pacificatiemechanismen die op directe of indirecte wijze de politieke gelijkheid van de burger aantasten.***<sup>21</sup> Deze mechanismen zijn geen federale maar confederale/internationale kenmerken.<sup>22</sup> Het tot stand brengen van een waarachtige federale politieke ruimte impliceert dat er voor deze mechanismen geen plaats meer is. Men zal hiertegen opwerpen dat de rechten van de Franstaligen hierdoor in het gedrang komen. Er dient echter aan te worden herinnerd dat de bescherming van de belangen van nationale minderheden of kleinere regio's in democratische federale constructies (ook in een bipolaire en multinationale federatie zoals Canada) gebeurt via het toekennen van autonomie aan die groepen of regio's, niet door de uitschakeling van de meerderheidsregel op federaal niveau.

<sup>20</sup> Voor een uitwerking van dit argument, zie S. Sottiaux, *l.c.*, 27-48.

<sup>21</sup> Zie o.a. W. Pas, "Confederale elementen in de Belgische federatie", *TBP* 2009, 67.

<sup>22</sup> Voor een uitwerking van dit argument, zie S. Sottiaux, *l.c.*, 61-65.

**ANNEXE 4**

**BIJLAGE 4**



## **De federale kieskring in een constitutioneel perspectief.**

Prof. Dr. J. Velaers  
Gewoon Hoogleraar  
Universiteit Antwerpen

In de eerst plaats wil ik de Commissie danken voor de gelegenheid die ze mij biedt deel te nemen aan dit debat over de federale kieskring. Mijn uiteenzetting zal uit drie delen bestaan. Ik zal het eerst hebben over het doel dat wordt nagestreefd met een federale kieskring. Dat is volgens mij een legitiem doel. (1) Ik wil het vervolgens hebben over de onzekere gevolgen van het invoeren van een federale kieskring, en over de quota-regeling die in die context wordt voorgesteld. (2) Tenslotte wil ik ingaan op de vraag of de Grondwet dient te worden gewijzigd om de federale kieskring in te voeren.

### 1. Een legitiem doel

-De bedoelingen van degenen die een federale kieskring voorstaan zijn m.i. legitiem. Er zijn in ons land alleen maar regionale en eentalige politieke partijen. De kieskringen – behalve Brussel – bevinden zich binnen één regio en één taalgebied. Daardoor zijn federale verkiezingen in ons land altijd enigszins regionale verkiezingen.

De politieke partijen zoeken voor hun programma's alleen maar steun bij een deel van de bevolking. Politici hebben er geen belang bij de kiezers van over de taalgrens te overtuigen van hun ideeën.

Na de verkiezingen moet men de uitslagen van twee regionale verkiezingen optellen, om de uitslag van de federale verkiezingen te kennen.

Het is het verhaal van de twee democratieën. In een confederatie van staten is dat geen probleem, in een federale staat wel. Daar is men immers verplicht steeds weer op zoek te gaan naar de federale politieke wil.

Zolang België een federale staat is, is het verantwoord te pogen die twee democratieën dichter bij elkaar te brengen. Al te veel illusies moet men zich daarbij niet mag maken. De instellingen van een land zijn immers slechts de bovenbouw van de politieke krachten die de onderbouw uitmaken. Je kan met institutionele regels, de politieke grondstroom van een land niet veranderen. We leven in een land – en dat is organisch zo gegroeid – zonder federale politieke partijen, zonder federale media, zonder federale publieke opinie. Een federale kieskring met een beperkt aantal zetels (15), zal daar niet veel aan veranderen. Wie deze staat wil overeind houden zal dat moeten doen met die twee democratieën.

Maar dat wil niet zeggen dat men niet kan pogen bruggen te slaan tussen die twee. Het creëren van één federale electorale ruimte waar politieke partijen hun programma aanbieden aan het kiezerskorps van het hele land kan een middel daartoe zijn.

Soms hoor je als tegenargument dat de federale kieskring een wat al te doorzichtige poging is om de zogenaamde centrifugale politieke partijen, partijen met een confederaal of een separatistisch programma, de wind uit de zeilen te nemen. Als dat inderdaad de bedoeling zou zijn dan zou ik dat onbehoorlijk vinden. Het is een gouden regel van de democratie, dat men de kieswetgeving niet mag instrumentaliseren. Kieswetgeving is natuurlijk nooit neutraal, maar ze alleen maar wijzigen om

bepaalde politieke inzichten, bepaalde politieke programma's, bepaalde politieke partijen de wind in de zeilen te geven of uit de zeilen te halen is niet behoorlijk.

Persoonlijk geloof ik echter niet dat een federale kieskring een instrument is dat alleen maar er toe strekt de centripetale politieke krachten te ondersteunen en de centrifugale politieke krachten te ontcrachten. In de eerste plaats zijn de gevolgen van de invoering van een federale kieskring zeer onzeker. Hoe zullen de kiezers zich gedragen? Hoe zullen de kandidaten zich gedragen? Dat is niet te voorspellen. Ik kom er nog op terug. Vervolgens geloof ik dat een federale kieskring in het belang kan zijn van alle politieke partijen ook van politieke partijen die ingrijpende hervormingen voorstaan, die met een twee derde meerderheid en een meerderheid in elke taalgroep, moeten worden goedgekeurd, en waarvoor dus de steun van beide taalgemeenschappen onontbeerlijk is. De federale kieskring kan ook een electorale ruimte bieden voor het debat over de toekomst van dit land.

## 2. De (onzekere) gevolgen van de federale kieskring

De leden van de Pavia-groep die de invoering van de federale kieskring bepleiten, geven aan dat de effecten ervan niet voorspelbaar zijn. Op welke wijze zullen de kandidaten en de politieke partijen en ook de kiezers zich in de federale kieskring gedragen? Men kan erover speculeren. Weinig is zeker. Blijkbaar is er nooit gepoogd een ernstig onderzoek op te zetten over de kiesintenties die in een federale kieskring zouden bestaan. Dat is jammer.

Volgens mij is er maar een ding echt zeker. De kiesstrijd in de Federale Kieskring wordt een titanenstrijd, een strijd tussen politieke zwaargewichten, wellicht zelfs een kanseliersstrijd, met als inzet de vraag wie door het kiezerskorps het meest geschikt wordt bevonden om de regering te leiden. Als het daarop zou uitdraaien zou de kiezer meteen op het verkeerde been zijn gezet, want het is niet op basis van een verkiezing van vijftien leden van de Kamer in een federale kieskring dat een meerderheid wordt gevormd.

Hoe de kandidaten en de partijen zich zullen gedragen in een federale kieskring, is moeilijk te voorspellen. Zullen zij pogen stemmen te winnen in de andere taalgemeenschap of zullen ze zich toch vooral blijven profileren als kandidaten die de belangen van de eigen gemeenschap willen dienen? Niemand weet het. Wellicht zal het onder meer afhangen van het aantal zetels dat in de federale respectievelijk de provinciale kieskring zal zijn te begeven.

Ook hoe de kiezers zich in de federale kieskring zullen gedragen is moeilijk te voorspellen. Zullen zij hun stem uitbrengen op de politieke zwaargewichten uit het eigen taalgebied, waarvoor zij in hun provinciale kieskring misschien niet kunnen stemmen – wat velen verwachten –, of zullen ze de kans grijpen om voor een kandidaat van de andere taalaanhorigheid te stemmen? Ook dat weet men uiteraard niet. Nochtans hangt “zin of onzin” van de federale kieskring in grote mate daarvan af.

In die context stellen de leden van de Pavia-groep een quotaregeling voor, met respectievelijk 9 en 6 gewaarborgde zetels voor de taalgroepen. De bedoeling daarvan is de kiezers te verzekeren dat het uitbrengen van een stem op een kandidaat van de andere taalaanhorigheid niet in het nadeel is van de vertegenwoordiging van de eigen taalgemeenschap in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Hoezeer men deze pragmatische benadering ook kan begrijpen, zij haalt wel de hele principiële idee achter de federale kieskring onderuit. De boodschap is immers duidelijk. De kandidaten die verkozen zijn in de federale kieskring zijn toch niet echt federale verkozenen, het zijn N- of F- verkozenen die ook in de N- of F- taalgroep terecht komen. Hierop kom ik later nog terug.

Een quotaregeling houdt de mogelijkheid in van een ongelijke behandeling van kiezers en verkozenen. De zetelverdeling gebeurt dan immers niet uitsluitend in functie van het aantal behaalde stemmen, maar ook in functie van de quota die voor de taalgroepen vooraf zijn vastgelegd. In het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zal er hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording moeten worden geboden. Eerder oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest 35/2003 van 25 maart 2003 dat het discriminatieverbod niet was geschonden door in het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement 17 zetels te reserveren voor Nederlandstaligen en 72 voor Franstaligen, ook al bleek uit berekeningen op basis van de vorige verkiezingsresultaten, dat dit zou impliceren dat voor een Nederlandstalige zetel 3.562 stemmen zouden volstaan, terwijl voor een Franstalige zetel 5.086 stemmen vereist zouden zijn. Het Grondwettelijk Hof stelde onder meer dat de afbreuk aan het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging niet onevenredig is aan de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling, “namelijk ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep de voorwaarden genieten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun mandaat, en daardoor een normale democratische werking van de betrokken instellingen te waarborgen.”<sup>1</sup> *In casu*, met de federale kieskring, gaat het overigens niet om de bescherming van de minst talrijke groep, maar voor een vast aantal zetels voor elke van beide taalgroepen, dat in overeenstemming is met de bevolkingsaantallen. Een dergelijke regeling kan o.i. worden verantwoord in het licht van de doelstellingen van de federale kieskring in het algemeen en van de quotaregeling in het bijzonder.

-Ook met een quotaregeling is er overigens geen enkele zekerheid over de effecten van de federale kieskring. De federale kieskring zou onverwachte neveneffecten kunnen hebben. De volgende niet denkbeeldige hypothese kan u daarvan overtuigen. Stel dat uit provinciale kieskringen in Vlaanderen nipt een centrumrechtse meerderheid als winnaar uit de bus komt, en in Wallonië, nipt een centrumlinkse meerderheid en dat wanneer vervolgens de zetelverdeling van de federale kieskring erbij komt de meerderheden kantelen en er in Vlaanderen een nipte centrumlinkse meerderheid is, en in Wallonië een nipte centrumrechtse meerderheid. Het behoeft geen betoog dat de regeringsvorming er dan niet gemakkelijker op wordt.

### 3. Enkele constitutionele aspecten

De invoering van een federale kieskring vergt een herziening van de Grondwet.

- 1. De federale kieskring, het aantal zetels dat erin te begeben is en de beginselen van de zetelverdeling (met name de quota's die men desgevallend daarbij zou hanteren), dienen in **artikel 63** van de Grondwet te worden ingeschreven.
- 2. De mogelijkheid voor de kiezers om een stem uit te brengen zowel in de federale als in de provinciale kieskring, zou men in een **artikel 61, derde lid** kunnen inschrijvingen om betwistingen over de grondwettigheid te vermijden. Artikel 61, tweede lid, bepaalt thans immers: “Iedere kiezer heeft recht op slechts één stem.” Ik voeg er wel meteen aan toe dat dit voor mij – ik geef mijn persoonlijke opinie – niet echt nodig is. Artikel 61, tweede lid, dateert van 1893 toen men het algemeen stemrecht verving door het algemeen enkelvoudig stemrecht. De *ratio legis* is duidelijk. Er zijn geen kiezers die meer stemmen hebben dan de andere. Artikel 61, tweede lid, bepaalt echter niets over het aantal kieskringen. Indien artikel 63 bepaalt dat er twee kieskringen zijn – een federale

---

<sup>1</sup> GWH nr. 35/2003 van 25 maart 2003, overw. B.16.7.

en een andere (provinciale) – dan impliceert artikel 61, tweede lid, dat elke kiezer in elke kieskring één stem heeft.

- 3. Ook de mogelijkheid voor kandidaten om zich, **zowel in de federale kieskring, als in de provinciale kieskring verkiesbaar te stellen**, dient men in de Grondwet in te schrijven. In zijn arrest 33/2003 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de mogelijkheid tot gelijktijdige kandidaatstelling voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat zij van aard is de kiezer te misleiden. Die kan immers het nuttige effect van zijn stem niet meer inschatten. De maatregel bevoordeelt daarenboven zonder redelijke verantwoording de kandidaten die de dubbele kandidaatstelling kunnen genieten. Ingevolge de Zesde Staatshervorming is het verbod van gelijktijdige kandidaatstelling in de kieswetgeving van de diverse parlementen ingeschreven: niemand mag zich kandidaat stellen voor de verkiezingen voor Parlement A als hij tegelijk kandidaat is voor de verkiezingen voor Parlement B.

Nu zou men weliswaar kunnen stellen dat de dubbele kandidaatstelling in de federale kieskring enerzijds en in een provinciale kieskring anderzijds, van een andere orde is. Ze is immers niet van aard de kiezer te misleiden. Indien een kandidaat in beide kieskringen verkozen wordt, zal hij moeten kiezen; maar welk mandaat hij ook kiest, hij zal in de Kamer van Volksvertegenwoordigers zetelen en dat is wat de kiezer wenste. Toch is er ook hier een probleem. Door zijn keuze bepaalt de verkozene immers ook welke opvolger zijn mandaat zal overnemen. Om de kiezer toe te laten het nuttig effect van zijn stem in te schatten, moet worden bepaald welke zetel de kandidaat hij dubbele verkiezing dient op te nemen, zodat van meet af aan ook duidelijk is voor welke zetel zijn opvolger zal zetelen. Daarenboven moet, hoe dan ook, een overtuigende verantwoording worden geboden voor de voordelen die de kandidaten genieten die zowel in de federale als in de provinciale kieskring opkomen, met name inzake verkiezingsuitgaven. Gelet op het belang van de gelijkheid van de kandidaten in de kiesstrijd is dit een cruciaal punt.

-4. Men moet ook overwegen om ook **artikel 43, § 1** van de Grondwet over de indeling in taalgroepen te wijzigen teneinde aan te geven dat de verkozenen van de federale kieskring die door alle Belgen zijn verkozen en die dan ook bezwaarlijk als N of F-verkozenen kunnen worden aangeduid, niet worden ingedeeld in taalgroepen en dat alleen de in de provinciale kieskringen verkozen Kamerleden van de taalgroepen deel uitmaken.

Artikel 43, § 1 van de Grondwet bepaalt dat “voor de bij de grondwet bepaalde gevallen”, de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers worden ingedeeld in een Nederlands en een Franse taalgroep, “op de bij de wet vastgestelde wijze”. De indeling in taalgroepen is vooral van belang voor de berekening van de bijzondere meerderheid (art. 4, laatste lid GW) en de alarmbelprocedure (art. 54 GW) Alhoewel artikel 42 van de Grondwet bepaalt dat alle verkozenen “de Natie vertegenwoordigen en niet enkel degenen die hen hebben verkozen”, impliceert de indeling in taalgroepen waarin artikel 43 van de Grondwet voorziet, samen met de artikelen over de bijzondere meerderheid en de alarmbelprocedure, dat de leden van de taalgroep geacht worden de belangen van de respectieve taalgemeenschappen te waarborgen.

De verkozenen van de Federale Kieskring zijn door alle inwoners van deze kieskring, alle Belgen, verkozenen. Het zou o.i. opnieuw strijdig zijn met de idee van de federale kieskring deze verkozenen uiteindelijk toch weer te beschouwen als N- of F- verkozenen die geacht worden te waken over de

belangen van hun taalgemeenschap. Het zou o.i. daarenboven niet passen in de minderheidsbescherming – het kan gaan om een Franstalige, maar desgevallend ook om een Vlaamse minderheid - die door de regels over de bijzondere meerderheid en de alarmbelprocedure wordt voorzien, om in de taalgroepen ook de verkozenen uit de federale kieskring op te nemen.

Men kan daar misschien tegen inbrengen dat er ook nu reeds een tweetalige kieskring bestaat – nl. de kieskring Brussel – waarvan de verkozenen wel worden ingedeeld in taalgroepen. De wet van 3 juli 1971 bepaalt immers dat de verkozenen in het arrondissement Brussel deel uitmaken van de Nederlandse of de Franse taalgroep van de Kamer naar gelang zij de eed in het Nederlands dan wel in het Frans afleggen en wanneer zij de eed in verscheidene talen afleggen is de taal waarin de eed eerst is afgelegd beslissend. Volgens het voorstel van de Pavia-groep zal niet de taal van de eed bepalend zijn, maar wel de taalverklaring van de kandidaat die aanvaard moet worden door ofwel drie Kamerleden van de betrokken taalgroep in de uittredende federale Kamer, ofwel door 0,1% van de ingeschreven kiezers in vier van de zes ‘provinciale’ kieskringen waarvan één van de officiële talen die van de betrokken taalgroep is. Men zou dus kunnen denken dat er geen probleem.

De vraag rijst echter of er toch geen verschil is tussen het tweetalige kiesarrondissement Brussel en de tweetalige federale kieskring. In de tweetalige kieskring Brussel, is het weliswaar niet uitgesloten dat kiezers stemmen voor kandidaten van de andere taalaanhörigheid. Vaak komt dit echter niet voor. In de federale kieskring daarentegen is het precies de bedoeling dat er kruiselings zou worden gestemd: Vlamingen op Franstaligen en Franstaligen op Vlamingen. Als dat in grote getalen gebeurt zullen een groot aantal verkozenen (maximaal 9 of 6) in de Nederlandse respectievelijk de Franse taalgroep terecht komen, met vooral stemmen van anderstalige kiezers. Hun taalaanhörigheid mag dan weliswaar vaststaan, maar ze vertegenwoordigen niet de kiezers van de desbetreffende taalgemeenschap. Horen, ze dan thuis in de desbetreffende taalgroep in de Kamer? Zou dat niet strijdig zijn met de huidige *ratio constitutionis* van de indeling in taalgroepen? Moeten de federale verkozenen niet federale verkozenen zijn, die niet in een taalgroep thuishoren.

De invoering van een federale kieskring dient aanleiding te geven tot een herbezinning over de betekenis van de taalgroepen in de zin van artikel 43, § 1, van de Grondwet, in samenhang met de artikelen over de bijzondere meerderheid en de alarmbel. M.i. moet men overwegen in artikel 43, § 1 van de Grondwet over de indeling in taalgroepen, in te schrijven dat alleen de in de provinciale kieskringen verkozen Kamerleden in taalgroepen worden ingedeeld. Dit heeft dan tot gevolg dat de Kamerleden verkozen in de Federale kieskring wel worden meegeteld om de twee derde meerderheid, maar niet om de meerderheid in elke taalgroep te berekenen. Het heeft tevens tot gevolg dat de Kamerleden uit de Federale Kieskring niet mee de alarmbel kunnen luiden, omdat zij niet tot een taalgroep behoren. (“... drie vierden van de leden van een taalgroep”)

-5. Voor zover de federale kieskring ertoe zou leiden dat het aantal zetels in de provinciale kieskringen afneemt, dient men rekening te houden met de weerslag hiervan op de evenredige vertegenwoordiging. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest 149/2007 van 5 december 2007 geoordeeld dat het niet verenigbaar is met het beginsel van evenredige vertegenwoordiging dat er bij de verkiezingen voor de provincieraden van het Vlaams Gewest kieskringen met twee of drie mandaten zouden zijn.