

COMMISSION PARLEMENTAIRE MIXTE
"CIRCONSCRIPTION ÉLECTORALE FÉDÉRALE

du 24 mars 2014

Après-midi

La séance est ouverte à 14.39 heures et présidée par MM. Francis Delpérée, Bruno Van Grootenbrulle et Patrick Dewael.

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"

(...)

Le **président**: Je donne maintenant la parole au Pr Behrendt, professeur à l'Université de Liège et assesseur au Conseil d'État.

(...)

Christian Behrendt: À propos de la circonscription électorale fédérale, je souhaitais tout d'abord vous dire la pleine reconnaissance que j'ai pour le constat factuel qui consiste à relever 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 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 je ne vais pas m'appesantir qui serait celle de la créer au Sénat. Je crois que le choix du constituant récent 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 me paraissent dignes d'intérêt: l'article 61, alinéa 2, qui prévoit que chaque électeur n'a qu'un suffrage et l'article 63, § 2. Je vais les traiter dans l'ordre.

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. À ma modeste opinion, l'article 61, alinéa 2 ne serait donc pas violé par l'instauration d'une circonscription électorale fédérale.

Par contre, où les choses sont autres, c'est à l'article 63, § 2, qui dit que: "chaque circonscription électorale, *iedere kieskring*, 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." Si je prends cela à la lettre, la circonscription électorale fédérale devrait totaliser sur elle l'intégralité des 150 sièges. À mon sens, 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, ma réponse est donc oui. À l'article 63, § 2, il faudrait selon moi commencer la phrase en disant: "*À l'exception de la circonscription électorale fédérale*, chaque circonscription comprend autant de fois ...". Et il ne faut évidemment plus diviser par 150, si la Chambre contient au total 150 membres. C'est le parlement qui décide mais, supposons 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 mon sens, être modifié sur deux points.

Certains diront que l'on peut garder le chiffre de 150. Très bien 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 le voit: vous pouvez prendre le problème comme vous voulez, 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 je souhaiterais dire un mot est le suivant. "Pourrait-on imaginer qu'on oblige des citoyens d'un régime linguistique à voter pour des candidats de l'autre?". J'ai

entendu cet argument. "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 pour des candidats néerlandophones et à Anvers que pour des candidats francophones ?

À mon sens, un tel modèle électoral ne serait pas compatible avec le Premier protocole additionnel à la CEDH. Je rejoins mon collègue Sottiaux que je viens d'entendre sur ce point. Le propre d'une circonscription électorale fédérale – qui s'entend donc sur tout le pays – est que vous devez pouvoir voter pour n'importe quel candidat, qu'il soit francophone ou néerlandophone. Je vois difficilement la Cour de Strasbourg accepter un raisonnement qui consisterait à dire que parce que vous voulez favoriser la cohésion nationale, vous excluez d'office le vote pour les candidats de votre propre région linguistique. A mon sens, ce n'est pas possible. Bien entendu, je ne suis pas la Cour de Strasbourg mais c'est en tout cas ce que je pense, et vous m'avez invité pour vous dire ce que je pense.

Ik heb ook nog enkele technische bedenkingen bij de federale kieskring op wetgevend niveau. Ik heb over de Grondwet gesproken en nu ga ik over naar het wetgevend niveau.

Wij gaan 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 hem duidelijk te maken dat het om twee verschillende verkiezingen voor dezelfde assemblee gaat.

Dat is geen obstakel, maar er is pedagogie nodig, om uit te leggen wat er precies gebeurt.

Je crois aussi que la question qui se pose est celle des actes de candidature. Puis-je me porter candidat dans la circonscription électorale fédérale et dans la circonscription électorale locale? Vous pourriez me dire que mon jugement est un pur jugement d'opportunité, et j'accepterais très volontiers cette observation, mais, pour ma part, je crois qu'il faudrait le permettre. Pourquoi? Parce que vous voulez attirer dans la circonscription électorale fédérale des personnalités 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 vous voulez 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. Je vois très difficilement comment le système de suppléance ne pourrait pas être étendu à la circonscription électorale fédérale : vous pouvez être nommé ministre, ou secrétaire d'État.

L'avant-dernière observation est celle sur les quotas. Sur ce point, je me permets de me séparer de mon estimé collègue du Conseil d'État, Luc Detroux. Pour moi, en ce qui concerne les quotas, sont, comme on dirait en anglais, *a contradiction in terms*. Si vous avez une circonscription électorale fédérale, *einen föderalen Wahlbezirk* – je vous le dis dans ma langue maternelle qui est l'allemand –, je ne vois aucune raison, *ich sehe keinen Grund*, que les élus de cette circonscription soient d'office réparties, par exemple, en six néerlandophones et quatre francophones. Pour moi, 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, je l'accepte; cette différence est manifeste. Mais puisque précisément, ici, il s'agit de rassembler, à mon sens, cette observation démographique n'est pas pertinente. Bien sûr, j'entends 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 : "De Vlamingen zouden immers voor de Vlamingen kiezen en de Franstaligen zouden ook voor de Vlamingen kiezen. De Franstaligen zijn in de minderheid en dus zouden ze tweemaal in de minderheid zijn".

Maar wie een federale kieskring wil, moet voorgaande vaststelling aanvaarden. Het is naar mijn 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. Dat is mijn persoonlijke opinie.

J'ajouterai encore que pour ce qui concerne ces spéculations selon lesquelles les francophones voteront ceci ou cela, il me paraît difficile de le savoir : c'est de la spéculation, et pour ma part, je n'en ferai pas. Personnellement, je ne suis pas en faveur de ces quotas.

Avec cela, monsieur le président, j'en termine. J'ai été court et je pense vous avoir dit l'essentiel. Je reste disponible pour répondre à des questions. Voilà en tout cas ce que je souhaitais vous dire.

Le **président**: Merci, monsieur Behrendt. Vous avez été court et direct. Voilà qui simplifie la compréhension de nos collègues.

(...)

Le **président**: Je redonne la parole aux experts, aux professeurs de droit public. Je commence par le Pr Behrendt. Monsieur Behrendt, ne répondez pas à toutes les questions pour ne pas prendre tout le temps de parole de vos collègues. Prenez les points qui vous paraissent être les plus importants, si vous le voulez bien.

Christian Behrendt: Monsieur le président, vous me permettez d'abord de faire la distinction, à mon sens importante, entre les quotas et l'appartenance à des groupes linguistiques. Ce sont deux éléments différents.

Pour ma part, intellectuellement, je suis contre les quotas. Vous m'invitez comme juriste, mais aussi comme intellectuel. Nous sommes bien entendu tous d'accord pour dire que si la Constitution, dans son article 63, disait qu'il y a des quotas, alors il y aurait des quotas et j'enseignerais qu'il y a des quotas. Nous sommes des légalistes : si la Constitution dit qu'il y a des quotas, il y aura des quotas. Mais intellectuellement, cela me pose un souci. C'est une circonscription à vocation fédérale, donc je m'interroge par rapport à sa vocation, 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 me pose une difficulté. Mais, on peut le faire, bien entendu.

Une autre question est celle de l'appartenance à des groupes linguistiques. En la matière, il y a une légère divergence – ce serait la seule – avec mon estimé collègue Velaers. L'article 43 de la Constitution mentionne que les députés sont répartis en groupes linguistiques, dans la manière à fixer par la loi. C'est la loi du 3 juillet 1971 qui règle la 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, je peux les rattacher, si je veux, 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 en ait 10 ou 50 fait une différence importante. En effet, si les plus modérés se trouvent parmi ces 50 membres et si je considère qu'ils ne relèvent d'aucun groupe linguistique, je crée une situation politique très différente de celle que si, au total, il n'y a que 10 élus « fédéraux ».

N'étant ni le constituant, ni le législateur, je dois vous dire, comme intellectuel, que, jusqu'à présent, chaque député fait partie d'un groupe linguistique. Je ne vois pas pourquoi les nouveaux députés « fédéraux » ne feraient pas partie d'un groupe linguistique pour des votes importants du pays. Il n'y a pas de raison! Vous pouvez être inspiré d'une volonté fédérale, tout en ayant une

appartenance linguistique, qui se traduit par le fait que vous avez une langue maternelle, apparente, que d'ailleurs tout le monde connaît.

Je voudrais également répondre au député Weyts, qui demande si un problème de double candidature se pose.

Volgens mij is er geen probleem. Wij kunnen de Grondwet wijzigen. Wij kunnen in artikel 63, §2, schrijven dat als men verkozen wordt in de twee kieskringen, men dan de voorkeur aan de federale kieskring moet geven. Men kan dus de Grondwet wijzigen. Dan is er geen probleem meer met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Als men dat gewoon in een wet inschrijft, zou er inderdaad een probleem kunnen rijzen. Dan hebt u gelijk, maar als men dat in de Grondwet schrijft, is er geen probleem meer. Daarover zijn wij het eens.

Je veux encore vous dire une chose quant à la question de la double candidature. Je répète, et je concorde avec le sénateur Deprez: il faut éviter que la circonscription fédérale devienne une circonscription de « seconds couteaux ». Je crois que c'est très vrai. Si comme « premier couteau » j'ai une incertitude quant à mon élection au sein de la circonscription fédérale, alors que j'ai une certitude dans ma circonscription locale, à mon sens, si vous ne permettez pas la double candidature, personne ne prendra le risque de se présenter au sein de la circonscription fédérale ; connaissant par ailleurs les risques exposés par mon collègue Velaers quant à la prévisibilité de l'attitude de l'électeur, parce que précisément, celle-là, personne ne la connaît. À mon sens, en tout cas lors des *premières* élections pour la circonscription fédérale, je serais d'avis – encore une fois, comme intellectuel, je n'ai aucun pouvoir de décision – de permettre la double candidature, pour voir un peu comment les choses se décantent.

* * *