

## BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

GEWONE ZITTING 2004-2005

14 APRIL 2005

### VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

#### houdende de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

(ingediend door mevrouw Caroline PERSOONS (F) en  
de heer Jacques SIMONET (F))

#### Toelichting

Sinds de goedkeuring van artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen – een wetgeving die meer in het bijzonder de organieke regels van de provinciën en de gemeenten regionaliseert – is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke <sup>(1)</sup> instellingen, alsook voor de verkiezing voor de provinciale en gemeentelijke <sup>(2)</sup> organen.

In de Grondwet staat evenwel niets over de functie of hoedanigheid van burgemeester, noch *a fortiori* over zijn benoemingswijze. Het komt dus de wetgever – in dit geval, de gewestelijke wetgever – toe de benoemingswijze van de burgemeester en van de andere leden van de gemeentelijke executieve te regelen.

(1) Art. 4, 1° van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

(2) Art. 4, 4° van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen.

## PARLEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 2004-2005

14 AVRIL 2005

### PROPOSITION D'ORDONNANCE

#### instituant l'élection directe du bourgmestre

(déposée par Mme Caroline PERSOONS (F) et  
Jacques SIMONET (F))

#### Développements

Depuis l'adoption de l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, législation procédant plus particulièrement à la régionalisation des règles organiques des provinces et des communes, la Région bruxelloise est compétente dans les domaines de la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales <sup>(1)</sup> et de l'élection des organes provinciaux et communaux <sup>(2)</sup>.

En outre, la Constitution ne fait aucune mention de la fonction ou du titre de bourgmestre, ni *a fortiori* de son mode de désignation. C'est donc au législateur – en l'occurrence, le législateur régional – qu'il appartient de régler le mode de désignation du bourgmestre, ainsi d'ailleurs que des autres membres de l'exécutif communal.

(1) Art. 4, 1° de la L.S. du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

(2) Art. 4, 4° de la L.S. du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

Men kan er niet om heen dat, in de huidige regeling, de inspraak van de burgers bij de aanwijzing van de gemeentelijke organen beperkt blijft tot de rechtstreekse verkiezing van de leden van de gemeenteraad. Er is geen rechtstreekse inspraak voor de verkiezing van de schepenen, die door de gemeenteraad aangesteld worden, noch voor de verkiezing van de burgemeester, waarvoor een benoemingsprocedure moet worden gevolgd.

Vanuit die vaststelling, wensen wij twee soorten hervormingen door te voeren :

- de rechtstreekse verkiezing, niet enkel van de gemeenteraad, maar ook van de burgemeester;
- het kiessysteem wijzigen in een gemengd systeem, met de beste aspecten van het meerderheidskiessysteem en het evenredigheidskiessysteem.

Die twee hervormingen zijn nauw met elkaar verstrengd, aangezien hetgeen er gebeurt bij de invoering van een verkiezing van de burgemeesters zal verschillen naargelang een dergelijke verkiezing doorgevoerd wordt in het kader van een systeem met evenredige vertegenwoordiging, zoals nu het geval is, of in het kader van een vernieuwd gemengd kiessysteem.

In een dergelijke context, kan er geen sprake van zijn om de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester simpelweg te baseren op het bestaande kiessysteem.

Het is onze bedoeling om het kiessysteem transparanter te maken en de burgers meer te motiveren voor de verkiezing van hun afgevaardigden. Het is dan ook nodig om het traditionele systeem van de eenvoudige evenredige vertegenwoordiging om te turnen tot een gemengd systeem. In dat verband, is het van belang dat, met het oog op de electorale rechtvaardigheid en de bescherming van de minderheden, erop toegezien wordt dat iedere strekking in zekere mate vertegenwoordigd kan blijven, zodanig dat ze een efficiënte controle kan uitoefenen op hetgeen de overheersende partij(en) doen.

De doelstellingen die de indieners van dit voorstel voor ogen hebben, zijn in grote lijnen de volgende :

- de burgemeesters rechtstreeks verkiezen om hun democratisch bestaansrecht te versterken, en daarbij voorkomen dat een burgemeester verkozen wordt uit een vrijheidsfnuikende partij;
- de verkiezingsuitslag respecteren, maar ook een voldoende vertegenwoordiging van de minderheidspartijen garanderen, op voorwaarde dat zij een bepaalde minimumdrempel overschrijden;
- de huidige vertegenwoordigingen in de gemeenteraden niet al te ingrijpend wijzigen;

Il faut constater que, dans le système actuel, la participation des citoyens à la désignation des organes communaux se limite à l'élection directe des membres du conseil communal, alors qu'il n'existe aucune participation directe pour l'élection des échevins, qui sont élus par le conseil communal, ni du bourgmestre, qui fait l'objet d'une procédure de nomination.

Face à ce constat, nous souhaitons mener deux types de réformes :

- Assurer l'élection directe, non seulement du conseil communal, mais également du bourgmestre;
- Modifier le système électoral vers un système mixte alliant les modes de scrutin majoritaire et à la proportionnelle, en préservant le meilleur de chacun d'eux.

Ces deux types de réformes sont profondément liées l'une à l'autre, puisque les questions soulevées par la mise en place d'une élection des bourgmestres seront différentes, si une telle élection s'inscrit dans un système de représentation proportionnelle, tel qu'il existe actuellement, ou dans le cadre d'un mode de scrutin mixte rénové.

Dans un tel contexte, il ne peut être question de calquer purement et simplement l'élection directe du bourgmestre sur le système électoral actuel.

Notre finalité étant de rendre le système électoral plus transparent et de motiver davantage les citoyens à la désignation de leurs représentants, la transformation du système traditionnel de représentation proportionnelle pure et simple en un système mixte s'impose. Il convient dans ce cadre de veiller, par souci de justice électorale et de protection des minorités, à ce que chaque tendance puisse garder, dans une certaine mesure, une représentation lui permettant d'assurer un contrôle performant de l'action du (des) parti(s) dominant(s).

Les objectifs poursuivis par les rédacteurs de cette proposition sont, en substance, les suivants :

- Elire directement les bourgmestres en vue d'accroître leur légitimité démocratique, tout en limitant les risques d'avènement d'un bourgmestre issu d'un parti liberticide.
- Respecter le choix qui s'est dégagé à la suite des élections, tous en garantissant une représentativité significative aux listes non majoritaires, pour autant qu'elles dépassent un seuil minimum.
- Ne pas bouleverser fondamentalement les représentations actuelles au sein des conseils communaux.

- bipolarisering van het politieke gebeuren in de gemeente, als gevolg van een meerderheidskiessysteem, voorkomen;
- iedere vorm van « cohabitatie » voorkomen door ervoor te zorgen dat de verkozen burgemeester door een meerderheid in de gemeenteraad gesteund wordt.

Uit al die gegevens, blijkt dat het wenselijk is te kiezen voor een gemengd kiessysteem waarbij de voordelen van het meerderheidskiessysteem (te weten, een duidelijke meerderheid vormen die het beleid van de burgemeester steunt) en van het evenredigheidskiessysteem (te weten, het kiezerkorps zo getrouw mogelijk weerspiegelen en in zekere mate de minderheidsstrekkingen vertegenwoordigen) gecombineerd zouden worden.

Het voorgestelde gemengde kiessysteem heeft drie grote voordelen :

- Het voorkomt op de eerste plaats bipolarisering van het politieke gebeuren, dat in het algemeen ingebed is in de meerderheidssystemen : enerzijds, blijft de verdeling van de zetels in de gemeenteraad voor 50 % onderworpen aan de regels van de evenredige vertegenwoordiging; anderzijds, en vooral, kunnen de lijstverbindingen en de samensmeltingen van lijsten, die tussen twee rondes mogelijk zijn, ervoor zorgen dat de kandidaten van lijsten die niet bij de eerste gekozenen zijn, maar het toch niet slecht gedaan hebben <sup>(3)</sup>, « opgevist » worden. De minimale vertegenwoordiging van alle politieke strekkingen in de gemeente gebeurt dus hier in het kader van openbare lijstverbindingen vóór de tweede ronde.
- Elk gevaar van cohabitatie tussen een gemeenteraad en een « minderheidsburgemeester » is afgewend. Hypothetisch gesproken, zal de gekozen burgemeester de lijsttrekker zijn van de grootste lijst na de verkiezingen, die automatisch de meeste zetels in de gemeenteraad zal binnenrijven. Als rechtstreeks door de bevolking gekozen, beschikt de burgemeester aldus over de middelen en de politieke steun van de assemblee om het door de kiezers gewenste beleid uit te voeren.
- Het gevaar dat een burgemeester van een vrijheidsfnuikende partij gekozen wordt, is eveneens beperkter, omdat er een verkiezing over twee rondes georganiseerd wordt, waarbij de burgemeester noodzakelijkerwijze met een volstreekte meerderheid verkozen moet worden. Het gevaar is nog kleiner, omdat de mogelijkheid bestaat om, tussen de twee rondes, een lijst anders samen te stellen. Men mag er voorts van uitgaan dat geen enkele andere lijst een verbinding met de vrijheidsfnuikende partij in kwestie wil aangaan.

(3) Zoals men kan vaststellen in Frankrijk, hebben de lijsten die naar de volgende ronde gaan, er alle belang bij verschillende kandidaten van die lijsten, naargelang hun electorale score, op te vissen, om hun kansen tijdens de twee rondes te verhogen.

- Eviter une bipolarisation de la vie politique communale issue d'un système électoral purement majoritaire.
- Eviter toute « cohabitation » en garantissant au bourgmestre élu une majorité au conseil communal.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments, qu'il paraît souhaitable d'opter pour un système électoral mixte qui combinerait les avantages du scrutin majoritaire (à savoir, dégager une majorité claire, qui appuie la politique du bourgmestre), et ceux de la représentation proportionnelle (à savoir, refléter le plus fidèlement possible l'image du corps électoral et assurer, dans une certaine mesure, une représentation des tendances minoritaires).

Ce système électoral mixte ainsi proposé présente trois avantages principaux :

- Il évite, en premier lieu, la bipolarisation de la vie politique, qui est généralement inhérente aux systèmes majoritaires : d'une part, la répartition des sièges au sein du conseil communal reste, pour 50 %, tributaire des règles de la représentation proportionnelle; d'autre part, et surtout, les regroupements et fusions de listes, qui peuvent s'opérer pendant l'entre deux tours, permettent de « récupérer » les candidats de listes qui ne sont pas parmi les premières lauréates, mais qui ont bénéficié d'un certain succès électoral <sup>(3)</sup>. La représentation minimale de toutes les tendances politiques au sein de la commune se fait donc ici dans le cadre d'alliances publiques entre listes avant le second tour.
- Tout risque de cohabitation entre un conseil communal et un bourgmestre « minoritaire » est exclu. Par hypothèse, le bourgmestre élu sera le leader de la liste victorieuse des élections, et automatiquement détentrice de la majorité des sièges au sein du conseil communal. Ainsi, élu direct de la population, le bourgmestre disposera des moyens et du soutien politique de l'assemblée pour exercer la politique voulue par l'électorat.
- Le risque d'avènement d'un bourgmestre issu d'un parti liberticide est également plus limité, du fait de l'existence d'une élection à deux tours, où le bourgmestre devra nécessairement justifier une élection à la majorité absolue. Le risque est encore plus limité, compte tenu de la possibilité de recomposition de liste entre les deux tours et du fait qu'il y a lieu de supposer qu'aucune autre liste ne souhaitera s'allier avec le parti liberticide en question.

(5) Comme la pratique française le démontre, les listes restant en concours auront tout intérêt à récupérer plusieurs candidats de ces listes, en fonction de leur poids électoral, pour accroître leurs espérances de succès au second tour.

De belangrijkste kenmerken van dat gemeentelijk kiesstelsel zijn de volgende :

- Twee stemrondes, met eventuele deelneming aan de tweede ronde, van enkel de lijsten die een minimumpercentage van de stemmen gehaald hebben (in dit geval 10 %);
- Mogelijkheid om, tussen de twee rondes, de lijsten anders samen te stellen en aldus een verbinding aan te gaan met de minderheidslijsten die voldoende representatief zijn (in dit geval, de lijsten die een drempel van 5 % overschreden hebben);
- Verdeling van de zetels in twee fasen : de helft van de zetels voor de lijst met de meerderheid van de uitgebrachte stemmen (ofwel de volstrekte meerderheid in de eerste ronde ofwel de relatieve meerderheid in de tweede ronde) en vervolgens de helft van de overblijvende zetels volgens de evenredige vertegenwoordiging tussen alle andere lijsten die een minimale electorale score behaald hebben, met uitzondering van de grootste lijst in het geval van een tweede ronde.

Een lijst die tijdens de eerste ronde geen minimumpercentage van het totaal van de geldig uitgebrachte stemmen haalt, in dit geval 5 %, neemt bijgevolg niet deel aan de verdeling van de zetels en mag in voorkomend geval niet naar de tweede ronde.

Er wordt pas een tweede ronde georganiseerd wanneer geen enkele lijst tijdens de eerste ronde de volstrekte meerderheid haalt of niet meer dan de helft van de geldig uitgebrachte stemmen. In die veronderstelling, moeten er verschillende regels gerespecteerd worden :

- \* De dag na de eerste ronde, beslist een lijst :
  - als dusdanig te blijven bestaan, als zij tijdens de eerste ronde ten minste 10 % van het totaal van de geldig uitgebrachte stemmen haalt; in dat geval, mogen de kandidaten echter niet vervangen worden;
  - zich te verbinden met een of meer andere lijsten overeenkomstig de verkiezingsakkoorden die gesloten en openbaar gemaakt worden.

Die eventuele lijstverbindingen worden tot stand gebracht door de lijsttrekkers die de opdracht krijgen om te onderhandelen over de lijstverbinding en de nieuwe samenstelling van de lijst.

De nieuwe lijst wordt voorgedragen door alle kandidaten die tijdens de eerste ronde lijsttrekker waren van de lijsten die zich verbinden. De kandidaten op de lijst voor de tweede ronde moeten afkomstig zijn van de lijsten uit de eerste ronde die zich verbinden. Een kandidaat die tijdens de eerste ronde lijsttrekker was, mag tijdens de tweede ronde geen twee verschillende lijsten voordragen.

Les traits les plus significatifs de ce système électoral communal sont les suivants :

- Scrutin à deux tours, avec participation éventuelle au second tour des seules listes ayant obtenu un pourcentage minimum des voix (en l'occurrence, 10 %);
- Possibilité de reconstitution, entre les deux tours, des listes, associant ainsi les listes minoritaires suffisamment représentatives (en l'occurrence, celles ayant dépassé un seuil minimal de 5 % des voix);
- Répartition des sièges en deux temps, la moitié des sièges au profit de la liste ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés (soit, majorité absolue au premier tour; soit, majorité relative au second) et deuxième répartition de la moitié des sièges restants à la représentation proportionnelle entre toutes les autres listes ayant obtenu un chiffre électoral minimal, excepté la liste victorieuse en cas de second tour.

Par conséquent, une liste qui n'obtient pas un pourcentage minimum du total des votes valables exprimés au premier tour, en l'occurrence 5 %, ne participe pas à la répartition des sièges et ne peut participer, le cas échéant, au second tour.

Un second tour ne sera organisé que lorsqu'aucune liste n'aura obtenu la majorité absolue, soit plus de la moitié des votes valables exprimés, au 1<sup>er</sup> tour. Dans cette hypothèse, plusieurs règles devront être respectées :

- \* Au lendemain du 1<sup>er</sup> tour, une liste décide :
  - de se maintenir telle quelle si elle a obtenu au moins 10 % du total des votes valables au 1<sup>er</sup> tour, auquel cas les candidates ne peuvent pas être remplacés;
  - de se regrouper avec une ou plusieurs autres listes selon les accords électoraux qui sont passés et rendus publics.

Ces éventuels regroupements de listes seront réalisés par les têtes de liste qui auront mandat pour négocier le regroupement et la reconstitution de la liste.

La nouvelle liste est présentée par tous les candidats qui étaient en tête de liste au 1<sup>er</sup> tour de chacune des listes qui se regroupent. Les candidats sur la liste pour le second tour doivent être issus des listes présentées au 1<sup>er</sup> tour et qui se regroupent. Un candidat qui était tête de liste au 1<sup>er</sup> tour ne peut pas présenter deux listes différentes au second tour.

Volgens Nicolas Lagasse <sup>(4)</sup>, biedt de lijstverbinding voorafgaand aan de tweede ronde, samen met het principe van de toewijzing van de helft van de zetels aan de lijst met het beste resultaat, als voordeel dat er homogene meerderheden samengesteld kunnen worden, dat kleine politieke partijen bij het gemeentelijke beheer betrokken kunnen worden en dat de kiezer een duidelijker beeld krijgt van die lijstverbindingen en hun programma.

\* Toewijzing van de zetels na afloop van de eerste of de tweede ronde :

– eerste verdeling : de lijst die de meeste geldig uitgebrachte stemmen behaald heeft, krijgt de helft van de zetels plus 0,5 (vermits het aantal zetels altijd oneven is)

– tweede verdeling, te weten van de overblijvende zetels, volgens de berekeningswijze voor de parlements-, de gewestraad- en de provincieraadsverkiezingen :

a) berekening van de kiesdeler gelijk aan het quotiënt van het kiescijfer gedeeld door het aantal zetels dat niet aan de meerderheid toegewezen is (met andere woorden, de helft van de zetels min 0,5);

b) iedere lijst krijgt evenveel zetels als het volledige deel van het resultaat van de deling van haar verkiezingscore door de kiesdeler;

c) de nuttige quotiënten worden voor iedere lijst berekend door haar verkiezingscore te delen door het aantal verkregen zetels (zonder de zetels verkregen in het meerderheidssysteem) plus 1, vervolgens plus 2, enzovoort; de overblijvende zetels worden toegewezen aan de lijsten die de hoogste nuttige quotiënten halen (systeem D'Hondt);

d) de deelneming aan de tweede verdeling zal, voor de grootste lijst afhangen van het feit of zij de volstrekte meerderheid behaalt in de eerste ronde, of de relatieve meerderheid in de tweede ronde:

- Overwinning met een volstrekte meerderheid in de eerste ronde : de lijst zal aan de tweede verdeling deelnemen. Om de automatische toekenning van de helft van de zetels te compenseren, zal de score van de lijst gecorrigeerd worden door die met 50 % van de stemmen voor de lijst te verminderen;

- Overwinning met een relatieve meerderheid in de tweede ronde : in dat geval, zal de grootste lijst niet deelnemen aan de evenredige verdeling.

Pour Nicolas Lagasse <sup>(4)</sup>, ce mécanisme de regroupement des listes, préalable au second tour, associé au principe de la dévolution de la moitié des sièges à la liste ayant réalisé le meilleur résultat, présente les avantages de permettre la composition de majorités homogènes, d'associer de petites formations politiques à l'exercice de la gestion communale et d'assurer à l'électeur une plus grande clarté quant aux alliances et au programme porté par ces coalitions.

\* Attribution des sièges à l'issue du 1<sup>er</sup> ou du second tour :

– 1<sup>ère</sup> répartition : la liste qui a obtenu le plus de votes valables exprimés obtient la moitié des sièges plus 0,5 (étant donné que le nombre de sièges est toujours impair).

– 2<sup>ème</sup> répartition pour les sièges restants suivant le mode de calcul utilisé pour les élections législatives, régionales et provinciales :

a) calcul du diviseur électoral égal au quotient du chiffre électoral par le nombre de sièges non pourvus à la majorité (soit la moitié des sièges moins 0,5);

b) chaque liste acquiert autant de sièges que la partie entière du résultat de la division de son score électoral par le diviseur électoral;

c) les quotients utiles sont calculés pour chaque liste en divisant son score électoral par le nombre de sièges obtenus (sans les sièges obtenus dans le système majoritaire) plus 1, ensuite plus 2, etc... les sièges restants sont attribués aux listes qui obtiennent les quotients utiles les plus élevés (système D'Hondt);

d) La participation à cette seconde répartition pour la liste victorieuse dépendra du fait qu'elle obtient la majorité absolue au 1<sup>er</sup> tour, ou relative au second.

- Victoire à la majorité absolue au 1<sup>er</sup> tour : cette liste participera à la seconde répartition. Cependant, afin de compenser l'attribution automatique de la moitié des sièges, le score de celle-ci sera corrigé en le diminuant de 50 % des suffrages exprimés en sa faveur;

- Victoire à la majorité relative au 2<sup>ème</sup> tour : dans ce cas, la liste victorieuse ne participera pas à la répartition proportionnelle;

(4) N. Lagasse, « L'élection directe des bourgmestres », in Les élections dans tous leurs états, Centre de droit public, ULB, Brussel, Bruylant, 2001, blz. 428.

(4) N. Lagasse, « L'élection directe des bourgmestres », in Les élections dans tous leurs états, Centre de droit public U.L.B., Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 428.

- De aldus rechtstreeks gekozen burgemeester is de kandidaat die de lijst trekt die het meeste aantal stemmen <sup>(5)</sup> gehaald heeft, en dus de meerderheid van de zetels in de gemeenteraad.
- De kopstem valt samen met de voorkeurstem voor de kandidaat-burgemeester <sup>(6)</sup>. De naamstemming voor alle kandidaten blijft bestaan en wordt gebruikt om te bepalen welke kandidaten in de gemeenteraad verkozen zijn en hoe de volgorde van de opvolgers eruitziet.
- De schepenen worden, overeenkomstig de huidige procedure, door gemeenteraad gekozen.

In een dergelijke hypothese, is het van essentieel belang dat de lijsten tussen de twee rondes gewijzigd kunnen worden, met samensmeltingen en lijstverbindingen, overeenkomstig de verkiezingsakkoorden, die de dag na de eerste ronde tot stand kunnen komen en die openbaar gemaakt moeten worden, wat de transparantie van de lijstverbindingen veel duidelijker zal maken dan nu het geval is.

---

(5) Het voorstel wil aldus gebakkelei binnen de lijst voorkomen, met persoonlijke aanvallen van de ene kandidaat op de lijst tegen de andere.

(6) Op die manier weet de kiezer voor welke burgemeester hij stemt, maar ook voor welke ploeg en welk programma. De verkiezing van de burgemeester waarvan de ploeg en het programma het grootste aantal kiezers voor zich weten te winnen, heeft dus de voorkeur gekregen boven de gewone rechtstreekse verkiezing op basis van het aantal voorkeurstemmen.

- Le bourgmestre, ainsi élu directement, est le candidat qui conduit la liste qui a obtenu le plus de suffrages <sup>(5)</sup>, et par conséquent une majorité de sièges au conseil communal;
- La case de tête est confondue avec la case de vote de préférence pour le candidat bourgmestre <sup>(6)</sup>. Le vote nominatif pour tous les candidats subsiste et est utilisé pour déterminer les candidats qui sont élus au conseil communal et l'ordre des suppléants.
- Les échevins sont élus par le conseil communal suivant la procédure actuelle.

Il est essentiel de noter que, dans une telle hypothèse, les listes peuvent être modifiées entre les deux tours, avec des fusions et des regroupements selon les accords électoraux qui se noueraient au lendemain du premier tour, de manière obligatoirement publique, ce qui améliorera notablement la transparence des alliances entre listes par rapport au système actuel.

---

(5) La proposition veut ainsi éviter des luttes internes à la liste avec des campagnes intestines et hautement personnalisées d'un candidat de la liste contre un autre.

(6) De cette manière aussi, l'électeur sait à la fois pour quel bourgmestre il vote, mais aussi pour quelle équipe et quel programme. L'élection du bourgmestre dont l'équipe et le programme rallient le plus de suffrages a été donc préférée à l'élection directe pure et simple sur la seule totalisation des voix de préférence.

## Commentaar bij de artikelen

### Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

### Artikel 2

De regeling voor de voordracht van de burgemeester en de benoeming door de gewestregering heeft geen zin meer omdat hij, zoals de gemeenteraadsleden, rechtstreeks wordt verkozen, via algemene verkiezing. Daarom wordt voorgesteld om artikel 13 van de nieuwe gemeentewet te vervangen door een bepaling waarvoor artikel 7 van de nieuwe gemeentewet model staat.

### Artikel 3

Artikel 6 heeft betrekking op de voordracht van de kandidaten voor elke stemronde.

Voor de organisatie van een tweede ronde, worden de volgende regels vastgesteld :

- De lijst die geen 10 % van het totaal van de uitgebrachte stemmen heeft behaald, kan niet deelnemen aan de tweede ronde. Hooguit, kan de lijst zich verbinden met een lijst die ten minste 10 % heeft behaald van het totaal van de stemmen na de eerste ronde. In Frankrijk, is die drempel eveneens vastgesteld op 10 % in artikel L.264 van het Kieswetboek.
- De lijsten die ten minste 10 % hebben behaald van het totaal van de uitgebrachte stemmen hebben de volgende keuzes :
  - ofwel, als zodanig blijven opkomen, in welk geval de kandidaten niet mogen worden vervangen en de volgorde van voordracht niet mag worden gewijzigd;
  - ofwel een verbinding aangaan met een of meer lijsten, volgens verkiezingsakkoorden die uiterlijk de dinsdag na de eerste ronde moeten worden gesloten, en die openbaar moeten worden gemaakt. Die akkoorden moeten worden gesloten door de lijsttrekkers van de respectieve lijsten, die alleen mogen onderhandelen over eventuele samensmeltingen en verbindingen gedurende de periode tussen de twee stemronden. In dat geval, kunnen de samenstelling van de lijsten en de volgorde van voordracht van de kandidaten uiteraard worden gewijzigd;
  - de nieuwe lijst wordt voorgedragen door degene die de lijst trekt en die als eerste wordt voorgedragen, zoals bij de voordracht van de lijst voor de eerste ronde;

## Commentaire des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article ne suscite aucun commentaire.

### Article 2

Le mécanisme de présentation du bourgmestre et de nomination par le gouvernement régional n'a plus de sens dès lors qu'il est élu comme les conseillers communaux au suffrage universel direct. C'est pourquoi, il est proposé de remplacer l'article 13 de la nouvelle loi communale par une disposition calquée sur l'article 7 de la nouvelle loi communale.

### Article 3

L'article 6 traite de la présentation des candidatures pour chaque tour de scrutin.

Dans l'hypothèse de l'organisation d'un second tour, les règles suivantes sont fixées :

- La liste qui n'a pas obtenu 10 % du total des suffrages exprimés ne peut pas se maintenir comme telle au second tour. Tout au plus peut-elle se regrouper avec une liste qui a obtenu au moins 10 % du total des voix au terme de ce premier tour. En France, ce seuil est également fixé à 10 % à l'article L.264 du Code électoral.
- Les listes qui ont obtenu au moins 10 % du total des suffrages exprimés disposent des options suivants :
  - soit, se maintenir telles quelles, auquel cas les candidats ne peuvent pas être remplacés et l'ordre de leur présentation ne peut pas être modifié;
  - soit, se regrouper avec une ou plusieurs autres listes selon des accords électoraux, qui doivent être passés au plus tard le mardi qui suit le premier tour, et obligatoirement être rendus publics. Ces accords doivent être conclu par les responsables de liste respectifs, seuls habilités à négocier des fusions et regroupements éventuels durant l'entre-deux tours. En ce cas, la composition des listes, tout comme l'ordre de présentation des candidats, peuvent évidemment être modifiés;
  - la nouvelle liste est présentée par le candidat responsable de la liste, qui est celui figurant en première position dans l'ordre de présentation, à l'instar de la présentation des listes avant le premier tour;

- Ten slotte, kunnen de kandidaten die in de eerste ronde op een zelfde lijst stonden, in de tweede ronde slechts op een en dezelfde lijst staan, wetende dat die keuze moet worden bekendgemaakt aan het stembureau door de lijsttrekker, op basis van een mandaat dat hem gegeven is door alle kandidaten.

#### Artikel 4

Met het oog op een wijziging van het kiessysteem voor de gemeenteraadsverkiezingen, van een zuivere evenredige vertegenwoordiging in een gemengd systeem dat ten dele een meerderheidssysteem is, moet artikel 54 van de gemeentekieswet zo worden gewijzigd dat de verkiezing met lijsten in twee rondes gebeurt.

In dat opzicht, dient gezegd dat de verdraaiing van de volkswil, die ingebakken zit in de meerderheidsstemming, minder uitgesproken is als, zoals in het Franse recht, de meerderheidsstemming in twee rondes geschiedt, met de verplichting voor de kandidaten om een volstreekte meerderheid te behalen als ze willen gekozen worden in de eerste ronde. Zo niet, zal een relatieve meerderheid in de tweede ronde – waaraan slechts de lijsten kunnen deelnemen die een bepaald percentage stemmen hebben behaald – genoeg zijn.

Voor het overige, blijft het kiessysteem, zoals tevoren, een lijststemming, met indiening van lijsten waarop maximum evenveel kandidaten kunnen prijken als er zetels te begeven zijn, en in een bepaalde orde van voordracht.

De tweede paragraaf doelt op de hypothese van een verkiezing waarbij een lijst na afloop van de eerste ronde de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald. In dat geval, kan de toedeling van de zetels onmiddellijk gebeuren, zonder tweede ronde.

In dat geval, zullen de regels voor de verdeling van de zetels van de gemeenteraad de volgende zijn :

- Er wordt een kiesdrempel van 5 % ingevoerd, in die zin dat alle lijsten die niet ten minste 5 % van het totaal van de in de eerste ronde uitgebrachte stemmen hebben behaald, uit de boot vallen. Zo'n drempel bestaat in de vele andere rechtssystemen, bijvoorbeeld in het Duits recht (minimale drempel van 5 % vastgesteld door de kieswet), in Frankrijk (drempel van 5 % vastgesteld onder meer voor de gemeenteraadsverkiezingen), in Italië (drempel 4 %) of in Spanje (drempel van 3 % per kiesdistrict);
- een eerste verdeling van de zetels gebeurt volgens een « meerderheidstoekenning », in die zin dat de lijst die de volstreekte meerderheid heeft behaald na de eerste ronde automatisch de helft van de zetels krijgt, afgerond

- Enfin, les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour, ne peuvent figurer au second tour que sur une seule et même liste, sachant que ce choix est obligatoirement notifié au bureau électoral par le responsable de la liste, sur la base d'un mandat qui lui a été donné antérieurement par l'ensemble des candidats.

#### Article 4

Dans la perspective de la modification du système électoral pour les élections communales, d'une représentation proportionnelle pure et simple en un système mixte pour partie majoritaire, il convient de modifier l'article 54 de la loi électorale communale, en ce sens que l'élection se fait au scrutin de liste à deux tours.

Il faut relever, à cet égard, que la déformation de la volonté populaire, inhérente au scrutin majoritaire, est moins marquée si, comme en droit français, le scrutin majoritaire prend deux tours, avec l'obligation pour les candidats de recueillir une majorité absolue s'ils veulent être élus au premier tour. A défaut, une majorité relative au second tour – auquel ne pourront participer que ceux qui auront atteint un certain pourcentage de voix – sera suffisante.

Pour le surplus, le système électoral reste, comme antérieurement, un scrutin de listes, avec dépôt de listes pouvant comporter au maximum autant de candidats que de sièges à pourvoir, et ce dans un ordre de présentation déterminé.

Le deuxième paragraphe vise l'hypothèse d'une élection où il s'avère à l'issue du premier tour, une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages. Dans cette hypothèse, l'attribution des sièges peut se faire immédiatement, sans procéder à un second tour.

Dans ce cas, les règles de répartition des sièges du conseil communal seront les suivantes :

- un seuil électoral de 5 % est institué, en ce sens que toutes les listes qui n'obtiennent pas au moins 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour, sont écartées. Un tel seuil minimum de 5 % fixé par la loi électorale), en France (seuil de 5 % fixé, notamment, pour les élections municipales), en Italie (seuil de 4 %), ou en Espagne (seuil de 3 % par circonscription électorale);
- une première répartition des sièges se fait suivant une « attribution majoritaire », en ce sens que la liste qui a obtenu la majorité absolue à l'issue du premier tour, obtient automatiquement la moitié des sièges, arrondie



naar de hogere eenheid, wetende dat het aantal zetels van de gemeenteraad altijd onpaar is;

- een tweede verdeling van de zetels gebeurt volgens een « evenredige toekenning », overeenkomstig de huidige regels van de evenredige verdeling, zoals vermeld in de artikelen 55 en volgende van de gemeentekieswet. Om de automatische toekenning van de helft van de zetels ten voordele van de meerderheidslijst te compenseren, wordt de uitslag van die lijst echter gecorrigeerd door ze te verminderen met 50 % (7) van de voor de lijst uitgebrachte stemmen.

Voorbeeld : een gemeente moet een gemeenteraad van 25 leden kiezen :

In de eerste ronde, behalen 4 lijsten de volgende resultaten :

Lijst A : 6000 stemmen  
Lijst B : 2000 stemmen  
Lijst C : 1600 stemmen  
Lijst D : 400 stemmen

Uitgebrachte stemmen : 10.000 stemmen.

De regels voor de verdeling van de zetels geven de volgende resultaten :

- Lijst D wordt uitgesloten (score lager dan 5 %);
- Lijst A behaalt de volstreekte meerderheid (60 %) zodoende dat er geen tweede ronde is; de lijst behaalt meteen de helft van de zetels die te begeven, zijn afgerond naar de hogere eenheid, zijnde 13;
- Een tweede verdeling, met evenredige vertegenwoordiging, gebeurt tussen lijst A (met verbeterd kiescijfer – 50 % = 3000 stemmen) en de lijsten B en C . Met toepassing van de regels voor de evenredige vertegenwoordiging zoals ze reeds van toepassing zijn krachtens de gemeentekieswet, krijgt lijst A 3 bijkomende zetels, lijst B, 5 en lijst C, 4 zetels.

Paragraaf 3 dekt de hypothese volgens welke geen enkele meedingende lijst de volstreekte meerderheid van de stemmen behaalt na de eerste ronde, zodat er een tweede ronde moet worden georganiseerd. In dat geval, krijgt de lijst die het grootste aantal stemmen behaalt na die tweede ronde een aantal zetels gelijk aan de helft van het aantal zetels die te begeven zijn, afgerond naar de hogere eenheid. De zegevierende lijst zal niet deelnemen aan de tweede,

(7) Dit cijfer is gekozen als het dichtste getal van de te behalen uitslag om de verkiezingen met de volstreekte meerderheid te winnen. Een evenredige verdeling met de andere lijsten zal dan gebeuren op basis van het verschil tussen het aantal geldig uitgebrachte stemmen en 50 %.

à l'unité supérieure sachant que le nombre de sièges du conseil communal est toujours impair;

- une seconde répartition des sièges se fait suivant une « attribution proportionnelle », conformément aux règles actuelles de la représentation proportionnelle, telle qu'elles figurent aux articles 55 et suivants de la loi électorale communale. Afin de compenser l'attribution automatique de la moitié des sièges au profit de la liste majoritaire, le score de cette liste est cependant corrigé en le diminuant de 50 % (7) des suffrages exprimés en sa faveur.

Exemple : soit, une commune devant élire un conseil communal composé de 25 membres :

Au premier tour, 4 listes sont en présence qui obtiennent les résultats suivants :

Liste A : 6.000 voix  
Liste B : 2.000 voix  
Liste C : 1.600 voix  
Liste D : 400 voix

Suffrages exprimés 10.000 voix.

Les règles de répartition des sièges donnent les résultats suivants :

- La liste D est exclue (score inférieur à 5 %);
- La liste A emporte la majorité absolue (60 %), de telle manière qu'il n'y a pas de second tour; elle emporte d'emblée la moitié des sièges à pourvoir à l'unité supérieure, en l'occurrence 13;
- Une seconde répartition, à la représentation proportionnelle, est opérée entre la liste A (avec chiffre électoral corrigé de – 50 % = 1.000 voix) et les listes B et C. En application des règles propres à la représentation proportionnelle, telle qu'elles sont d'application déjà actuellement en vertu de la loi électorale communale, la liste A recueille 3 sièges supplémentaires, la liste B, 5 et la liste C, 4 sièges.

Le paragraphe 3 couvre l'hypothèse dans laquelle aucune liste en concours n'obtient la majorité absolue des suffrages à l'issue du premier tour, auquel cas un second tour doit être organisé. En ce cas, la liste qui obtient le plus grand nombre de voix au terme de ce second tour, se voit attribuer un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir arrondi à l'entier supérieur. La liste victorieuse ne participera pas à la deuxième répartition,

(7) Ce chiffre a été choisi comme étant le plus proche nombre entier du score à atteindre pour remporter les élections à la majorité absolue. Une répartition proportionnelle avec les autres listes s'effectuera alors sur la base de la différence entre le nombre de votes valables exprimés et 50 %.

evenredige verdeling, waaraan alleen de overige lijsten van de tweede ronde zullen deelnemen.

Voor het overige staan de regels voor toelating en deelname van de lijsten aan de tweede ronde vermeld in artikel 5 van de gemeentekieswet betreffende de voordracht van de kandidaturen.

De laatste paragraaf handelt over de directe verkiezing van de burgemeester, die automatisch de kandidaat zal zijn die bovenaan prijkt op de lijst die ofwel de volstrekte meerderheid na de eerste ronde ofwel het grootste aantal stemmen heeft behaald na de tweede ronde, zodoende dat die burgemeester in principe verzekerd zou moeten zijn van een meerderheid in de gemeenteraad.

proportionnelle, à laquelle seules les autres listes présentes au second tour prendront part.

Pour le surplus, les règles d'admission et de participation des listes au second tour sont énoncées à l'article 5 de la loi électorale communale relatif à la présentation des candidatures.

Le dernier paragraphe traite de l'élection directe du bourgmestre, qui sera automatiquement le candidat placé en tête de la liste qui a obtenu, soit à la majorité absolue à l'issue du premier tour, soit le plus grand nombre de voix à l'issue du second tour, de telle manière que ce bourgmestre devrait, en principe, être assuré d'une majorité au sein du conseil communal.

Caroline PERSOONS (F)  
Jacques SIMONET (F)

## VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

### houdende de invoering van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester

#### *Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

#### *Artikel 2*

Artikel 13 van de nieuwe gemeentewet wordt vervangen door de volgende bepaling :

« De burgemeester wordt rechtstreeks verkozen door het kiezerkorps van de gemeente. ».

#### *Artikel 3*

In de gemeentekieswet van 4 augustus 1932 wordt een artikel *22ter* ingevoegd, luidende :

« § 1. – Een voordracht van kandidaturen is verplicht voor elke stemronde. Ze wordt gezamenlijk gedaan voor elke lijst, door de kandidaat die lijsttrekker is en dus op kop prijkt in de volgorde van voordracht van die lijst. Elke kandidaat stelt daartoe een door hem ondertekend mandaat op waarbij aan die lijsttrekker opdracht wordt gegeven om zelf of via een speciaal daartoe door hem gemachtigde persoon alle voordrachten en nuttige stappen te doen om de lijst in te schrijven voor de eerste ronde en, in voorkomend geval, voor de tweede ronde.

De indiening van de lijst door de lijsttrekker moet vergezeld gaan van alle mandaten van de kandidaten die erop vermeld staan.

De voordracht van kandidaturen voor de tweede ronde moet uiterlijk op de dinsdag na de eerste ronde worden ingediend.

§ 2. – Als geen enkele lijst de volstrekte meerderheid van de stemmen heeft behaald na de eerste ronde, kunnen alleen de lijsten die in de eerste ronde een aantal stemmen behaald hebben gelijk aan ten minste 10 % van de uitgebrachte stemmen aan de tweede ronde deelnemen.

In het vooruitzicht van de tweede ronde, mag de samenstelling van de lijsten worden veranderd en kandidaten bevatten die in de eerste ronde op andere lijsten stonden, onder het dubbele voorbehoud dat zij in de tweede ronde niet als dusdanig opkomen en zij in de eerste ronde ten minste 5 % van de uitgebrachte stemmen behaald hebben.

## PROPOSITION D'ORDONNANCE

### instituant l'élection directe du bourgmestre

#### *Article 1<sup>er</sup>*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

#### *Article 2*

L'article 13 de la Nouvelle loi communale est remplacé par la disposition suivante :

« Le bourgmestre est élu directement par l'assemblée des électeurs de la commune. ».

#### *Article 3*

Dans la loi électorale communale du 4 août 1932, est inséré un article *22ter* rédigé comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. – Une présentation de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat responsable de la liste, qui est celui figurant en première position dans l'ordre de présentation de cette liste. Chaque candidat établit à cet effet un mandat, signé de lui, confiant à ce responsable de liste le soin de faire, par lui-même ou par une personne spécialement déléguée par lui à cet effet, toutes présentations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste pour le premier et, le cas échéant, le second tour.

Le dépôt de la liste par son responsable doit être assorti de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent.

Les présentations de candidatures pour le second tour doivent être déposées au plus tard le mardi qui suit le premier tour.

§ 2. – Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages à l'issue du premier tour, seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés.

Dans la perspective du second tour, les listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous la double réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour en tant que telles et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés.

Als de samenstelling van een lijst wordt veranderd, kan ook de volgorde van voordracht van de kandidaten worden veranderd.

Als een lijst zich niet met een of meer andere lijsten verbindt, kunnen de kandidaten niet worden vervangen en mag hun volgorde van voordracht niet worden veranderd.

De kandidaten die op een zelfde lijst prijken in de eerste ronde mogen in de tweede ronde slechts op een en dezelfde lijst vermeld staan. De keuze van de lijst waarom zij kandidaat zullen moeten zijn in de tweede ronde, wordt door de lijsttrekker meegedeeld aan de voorzitter van het hoofdbureau. ».

#### Artikel 4

Artikel 54 van de gemeentekieswet van 4 augustus 1932 wordt vervangen door de volgende bepalingen :

« § 1. – De gemeenteraadsleden worden rechtstreeks gekozen bij algemene stemming, bij lijststemming in twee rondes, met indiening van lijsten met maximum evenveel kandidaten als er zetels te begeven zijn, in de volgorde van voordracht.

§ 2. – Als een lijst, na afloop van de eerste stemronde, de volstreekte meerderheid van de stemmen heeft behaald, wordt aan die lijst een aantal zetels toebedeeld, gelijk aan de helft van het aantal te begeven zetels, afgerond naar het hogere eenheid.

Na deze eerste toebedeling, worden de andere zetels van de gemeenteraad verdeeld volgens de evenredige vertegenwoordiging tussen de lijsten die ten minste 5 % van de stemmen hebben behaald.

Die evenredige toebedeling van de resterende zetels geschiedt op basis van het stemcijfer van de lijsten die aan die verdeling deelnemen, maar het stemcijfer van de lijst die de volstreekte meerderheid heeft behaald wordt vermindert met 50 % van de geldig uitgebrachte stemmen.

§ 3. – Als geen enkele lijst de volstreekte meerderheid van de in de eerste ronde uitgebrachte stemmen heeft behaald, wordt er zeven dagen later overgegaan tot een tweede stemronde waarvoor de in artikel 3 vermelde regels betreffende de voordrachten van kandidaturen van toepassing zijn.

Aan de lijst die na de tweede ronde het grootste aantal stemmen heeft behaald, wordt een aantal zetels toebedeeld, gelijk aan de helft van het aantal te begeven zetels, afgerond naar het hogere eenheid.

Na die eerste verdeling, worden de andere zetels van de gemeenteraad evenredig verdeeld onder alle lijsten die aan

En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.

En revanche, dans l'hypothèse de maintien d'une liste sans regroupement avec une ou plusieurs autres listes, les candidats ne peuvent pas être remplacés et leur ordre de présentation ne peut pas être modifié.

Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour, ne peuvent figurer au second tour que sur une seule et même liste. Le choix de la liste sur laquelle ils seront amenés à être candidats au second tour, est notifié au président du bureau principal par le responsable de la liste. ».

#### Article 4

L'article 54 de la loi électorale communale du 4 août 1932 est remplacé par les dispositions suivantes :

« § 1<sup>er</sup>. – Les conseillers communaux sont élus au suffrage universel direct, au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au maximum autant de candidats que de sièges à pourvoir dans l'ordre de leur présentation.

§ 2. – Si, à l'issue du premier tour de scrutin, une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, il lui est attribué un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir, arrondi à l'entier supérieur.

Après cette première attribution, les autres sièges du conseil communal sont répartis, à la représentation proportionnelle, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages.

Cette attribution proportionnelle des sièges restants s'effectue sur la base du chiffre électoral des listes participant à cette répartition, le chiffre électoral de la liste ayant obtenu la majorité absolue étant cependant diminué de 50 % des suffrages valables exprimés.

§ 3. – Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé, sept jours plus tard, à un deuxième tour de scrutin, pour lequel les règles figurant à l'article 5 concernant les présentations de candidatures sont applicables.

Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de voix au terme de ce second tour, un nombre de sièges égal à la moitié du nombre de sièges à pourvoir arrondi à l'entier supérieur.

Cette première répartition effectuée, les autres sièges du conseil communal sont répartis de manière proportionnelle

de tweede ronde hebben deelgenomen, met uitzondering van de zegevierende lijst.

§ 4. – Tegelijk met de gemeenteraadsleden, wordt de lijsttrekker van de lijst die de volstrekte meerderheid van de stemmen in de eerste ronde of, anders, van de lijst die het grootste aantal stemmen heeft behaald in de tweede ronde rechtstreeks, bij algemene stemming, verkozen als burgemeester. ».

entre toutes les listes ayant participé au second tour, à l'exception de la liste victorieuse.

§ 4.– Le bourgmestre est élu, au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers communaux, étant le responsable de la liste qui a recueilli la majorité absolue des voix au premier tour, ou, à défaut, de celle qui a recueilli le plus grand nombre de voix au second tour. ».

Caroline PERSOONS (F)  
Jacques SIMONET (F)

