

17-07-81

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 11e december 1980 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 23 van de gemeentekieswet", heeft de 8e mei 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Sénat, le 11 décembre 1980, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 23 de la loi électorale communale", a donné le 8 mai 1981 l'avis suivant :

I. Het voorstel van wet zoals het door een der indieners is geamendeerd, strekt in hoofddorde ertoe in de gemeentekieswet te bepalen dat op lijsten met vier of meer kandidaten niet méér dan drie vierde van de kandidaten van hetzelfde geslacht mogen zijn.

Volgens de toelichting wordt beoogd aldus "een grotere participatie van de vrouwen aan het gemeentelijk beleid tot stand te brengen". De formulering van het voorstel is evenwel algemeen; de voorgestelde regel geldt zowel voor het ene als voor het andere geslacht.

Het voorstel blijkt ervan uit te gaan dat, hoewel volgens de wetgeving de vrouwen verkiesbaar zijn zoals de mannen, in feite minder vrouwen dan mannen politieke mandaten uitoefenen, zelfs minder vrouwen dan mannen op de kandidatenlijsten voorkomen. Deze feitelijke toestand, die het gevolg is van talrijke onder elkaar interagerende factoren van onder meer historische, sociologische, psychologische en politieke aard, wil het voorstel verhelpen door een wijziging van de gemeentekieswet in de zin zoals boven reeds is toegelicht.

Het voorstel bepaalt niet welke gevolgen verbonden zijn aan de niet-naleving van het nieuwe voorschrift, noch door wie de onregelmatigheid wordt vastgesteld en gesanctioneerd.

.../...

II. Uit de ontleding van het voorstel mag reeds blijken dat het voorschrift waarmee het voorstel de gemeentekieswet wil aanvullen, stoelt op een onderscheid al naar het geslacht van de voorgedragen kandidaten.

Artikel 14 van het bij de wet van 13 mei 1955 goedgekeurde Verdrag van Rome tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, stelt dat "het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, verzekerd is zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status".

Artikel 3 van het additioneel protocol bij dit Verdrag, dat samen met dit laatste bij evengenoemde wet werd goedgekeurd, bepaalt dat "De Hoge Verdragsluitende Partijen zich verbinden 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".

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag, kan men dienaangaande lezen dat "Krachtens het additioneel protocol, ondertekend op 20 maart 1952 te Parijs, het Verdrag eveneens de politieke vrijheden waarborgt" (Gedr. St., Senaat, 1952-1953, nr 279, blz. 3 en 5).

Ook het verslag namens de Senaatscommissie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, stelt dat "het additioneel protocol (...) aan de lijst der door het Verdrag beschermde rechten, (...) de politieke rechten toevoegt" (Gedr. St., Senaat, 1952-1953, nr 502, blz. 4 en 5).

.../...

Erop gelet dat voor de uitlegging van het Verdrag naar de interpretatieregelen van het intern recht wordt verwezen (Gedr. St., Senaat, 1952-1953, nr 502, blz. 6), is het besluit dan ook dat voorzieningen welke zoals die van het voorstel - met het oog op het uitoefenen van een politiek recht, namelijk de verkiesbaarheid in de gemeenteraden - steunen op het onderscheid dat bestaat tussen het geslacht van de rechts-onderhorigen, met bovengenoemde verdragsregelen niet bestaanbaar zijn.

Overigens kan een toepassing van het voorgestelde voorschrift ertoe leiden dat een kandidaat op grond van zijn geslacht wordt geweerd, wat een ongelijkheid zou zijn die strijdig is met het gelijkheidsbeginsel dat door de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet is gewaarborgd. Aldus zou het voorstel door het ongedaan maken van een ongelijkheid in feite een ontoelaatbare ongelijkheid in rechte doen ontstaan.

III. In bijkomende orde mag erop worden gewezen dat het invoeren van de verplichting om op de kandidatenlijsten kandidaten van verschillend geslacht op te nemen, een nieuwigheid is die het begin kan zijn van een grondige hervorming van het kiesbestel. Door af te stappen van het in artikel 32 van de Grondwet uitgedrukte beginsel naar luid waarvan de gekozenen de geheelheid van de betrokken bevolking vertegenwoordigen, zou inderdaad de weg geopend worden om de kandidatenlijsten volgens bepaalde percentages te doen samenstellen uit kandidaten die geacht worden bepaalde groepen in de samenleving te vertegenwoordigen. Aldus zou het verkozen lichaam evolueren naar een geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van bepaalde klassen en groepen, wat kennelijk ingaat tegen de opvatting die in artikel 32 van de Grondwet is verwoord en daarom niet de zaak van de gewone wetgever kan zijn.

Het invoeren van een regel zoals die van het voorstel zou, zelfs, niet zonder weerslag zijn op de persoonlijke vrijheid van vereniging en van vrije meningsuiting waarop de burgers en, evenzeer als de burgers, de kiesverenigingen en de politieke partijen zich krachtens de artikelen 10 en 14 van de Grondwet kunnen beroepen. De Grondwet waarborgt aan de burgers en partijen het recht om zich met het oog op de verkiezingen te verenigen met wie en op de wijze die hun goeddunkt. Dat recht houdt voor hen de vrijheid in zowel om op een duidelijke wijze en met de personen die zij representatief vinden voor de politieke overtuiging die zij voorstaan, de kiezers tegemoet te treden, als om hun kandidatenlijsten samen te stellen naar het algemene beeld van de maatschappij waarin zij leven. Dwingende voorschriften, in de ene of in de andere richting, tasten die vrijheid aan en zijn - tenzij zij steunen op een van algemene toepassing zijnd vermoeden van onbekwaamheid of onwaardigheid om het staatsburgerschap ten volle uit te oefenen, waarover de wetgever kan beslissen - met het door de Grondwet gegarandeerde recht onbestaanbaar.

I. La proposition de loi, telle qu'elle a été amendée par l'un de ses auteurs, a principalement pour objet de faire disposer dans la loi électorale communale qu'aucune liste comportant quatre candidats ou plus ne peut comprendre des candidats de même sexe à raison de plus des trois quarts.

Selon ses développements, la proposition vise à "assurer une plus large participation des femmes à la politique communale". La proposition est cependant formulée en termes généraux; la règle envisagée s'applique à l'un comme à l'autre des deux sexes.

La proposition part sans doute de la constatation qu'alors que, selon la législation, femmes et hommes sont également éligibles, il y a en fait moins de femmes que d'hommes qui exercent des mandats politiques, et même moins de femmes qui figurent aux listes de candidats. La proposition entend remédier à cette situation de fait, qui résulte de l'interaction d'une série de facteurs notamment d'ordre historique, sociologique, psychologique et politique, en modifiant la loi électorale communale dans le sens qui vient d'être indiqué.

La proposition omet de prévoir les conséquences qui s'attacheront à l'inobservation de la nouvelle disposition et ne précise pas davantage qui constatera et sanctionnera l'irrégularité.

.../...

II. L'analyse faite ci-dessus montre déjà que la disposition que la proposition entend insérer dans la loi électorale communale procède d'une distinction fondée sur le sexe des candidats présentés.

L'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955, dispose : "La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation".

L'article 3 du protocole additionnel à la Convention, approuvé en même temps que celle-ci par la loi précitée, énonce ce qui suit : "Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif".

Dans l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la Convention, on peut lire à ce sujet : "En vertu du protocole additionnel, signé le 20 mars 1952 à Paris, la Convention garantit également les libertés politiques" (Sénat 1952-1953, doc n° 279, p. 3 et 5).

De même, le rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères et du Commerce extérieur du Sénat affirme qu "à la liste des droits protégés par la Convention... le protocole additionnel ... ajoute les droits politiques" (Sénat 1952-1953, doc n° 502, p. 4 et 5).

.../...

Eu égard à la référence faite, en ce qui concerne l'interprétation de la Convention, aux règles d'interprétation du droit interne (Sénat doc 1952-1953, n° 502, p. 6), force est dès lors de conclure que sont incompatibles avec les règles de la Convention citées ci-dessus les dispositions qui, telles que celle prévue par la proposition de loi, se fondent - en vue de régler l'exercice d'un droit politique, en l'occurrence le droit d'éligibilité aux conseils communaux - sur la distinction de sexe entre les ressortissants.

L'application de la disposition proposée peut d'ailleurs aboutir à ce qu'un candidat se voie écarté en raison de son sexe, et ce serait-là une discrimination contraire au principe d'égalité consacré par les articles 6 et 6bis de la Constitution. Ainsi, en supprimant une inégalité de fait, la proposition engendrerait-elle une inégalité de droit inadmissible.

III. A titre subsidiaire, on peut relever que l'obligation de porter sur les listes des candidats de sexe différent constituerait une innovation qui pourrait être l'amorce d'une réforme profonde du système électoral. En effet, en lâchant le principe énoncé à l'article 32 de la Constitution, en vertu duquel les élus représentent l'ensemble de la population intéressée, on ouvrirait la voie à des initiatives tendant à prescrire que les listes de candidats soient composées, selon des pourcentages déterminés, de candidats qui sont censés représenter certains groupes sociaux. Le corps élu évoluerait ainsi vers une représentation institutionnalisée de certains groupes et classes, évolution qui irait manifestement à l'encontre de la conception exprimée à l'article 32 de la Constitution et que, partant il n'appartient pas au législateur ordinaire d'amorcer.

Etablir une règle telle que celle prévue par la proposition ne serait même pas sans incidence sur la liberté d'association et d'expression dont peuvent se prévaloir, en vertu des articles 10 et 14 de la Constitution, les citoyens et, au même degré qu'eux, les associations électorales et les partis politiques. La Constitution garantit aux citoyens et aux partis le droit de s'associer, en vue des élections, avec quiconque et de la manière que bon leur semble. Ce droit implique, pour eux, tant la liberté d'aller devant les électeurs avec une identité nettement marquée et avec les personnes qu'ils jugent représentatives des opinions politiques défendues par eux que celle de composer leurs listes de candidats en fonction de la physionomie générale de la société au sein de laquelle ils vivent. Des prescriptions impératives, dans un sens ou dans l'autre, porteraient atteinte à cette liberté et - à moins d'être fondées sur une présomption générale d'incapacité ou d'indignité d'exercer la plénitude de la citoyenneté, ce dont il est au pouvoir du législateur de décider - elles seraient incompatibles avec le droit garanti par la Constitution.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

voorzitter,
président,

H. COREMANS,
Gh. TACQ,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE,

assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. GIJSSELS,

assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. M. JACQUEMYN, audi-
teur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par
M. M. JACQUEMYN, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.