

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 21 février 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la législation électorale", a donné le 23 février 1995 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 februari 1995 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de kieswetgeving", heeft op 23 februari 1995 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans les termes suivants :

"De wetsontwerpen stellen voor belangrijke en ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de kieswetgeving. Gelet op het nakend karakter van de wetgevende verkiezingen en met het oog op een goede organisatie van deze verkiezingen, is het dringend noodzakelijk dat de in deze ontwerpen van wet voorziene bepalingen tijdig in werking kunnen treden".

*

* *

Observations générales.

I. Le maintien, pour les élections législatives et régionales, d'un système de suppléants apparaît difficilement compatible avec les avantages liés à la possibilité offerte aux électeurs de voter pour plusieurs candidats.

Cette mesure, déjà en vigueur pour les élections communales, est, en effet, présentée comme mieux à même de tenir compte du choix des électeurs. Or, le mécanisme de la suppléance ne permet pas de tirer les conséquences du fait,

.../...

par exemple, que des candidats effectifs non élus pourraient réunir sur leurs noms plus de votes que ceux émis en faveur des candidats suppléants.

En définitive, les votes nominatifs émis en faveur des candidats effectifs non élus ne profiteront pas à ceux-ci, mais aux candidats suppléants. La chose n'est pas nouvelle et se produisait déjà dans le système actuel, mais, ce faisant, l'introduction du vote en faveur de plusieurs candidats perd une grande partie de sa raison d'être.

Le mécanisme électoral projeté par le Gouvernement suscite d'autant plus de questions qu'il n'est pas repris pour l'élection au conseil de la Communauté germanophone où il est prévu la possibilité de voter pour plusieurs candidats sans recours à une liste de suppléants.

L'exposé des motifs, par ailleurs fort peu explicite en général sur les intentions du Gouvernement, ne répond pas à ces questions.

Interrogé sur celles-ci, le délégué du ministre a déclaré que le système en projet résultait d'une volonté politique, non autrement expliquée, et du fait que l'on avait toujours procédé comme cela.

Ces explications ne permettent pas au Conseil d'Etat de s'assurer que les différents mécanismes mis en place sont conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution.

.../...

II. La combinaison du système de la suppléance et du système du vote en faveur de plusieurs candidats aboutit d'ailleurs à des incohérences.

Ainsi, l'article 11 du projet dispose-t-il que :

"Par bulletins favorables à l'ordre de présentation des candidats suppléants, il y a lieu d'entendre l'addition du nombre des bulletins de chacune des sous-catégories 1^o et 2^o visées à l'article 156, § 1er, alinéa 2",

alors que le 2^o vise notamment les bulletins marqués en faveur d'un ou de plusieurs candidats titulaires et d'un ou de plusieurs candidats suppléants et qu'en vertu de l'article 144 en projet si l'électeur souhaite modifier l'ordre de présentation des candidats titulaires et des candidats suppléants, il doit voter pour un ou plusieurs candidats titulaires et pour un ou plusieurs candidats suppléants.

En d'autres termes, à l'article 11, le projet répute favorable à l'ordre de présentation des suppléants ce qu'il considère ailleurs comme l'expression d'un désaveu de cet ordre.

Le délégué du ministre a reconnu le problème et le ministère de l'Intérieur a proposé de modifier le texte de manière à ce que le 2^o de l'article 156, § 1er, alinéa 2, en projet ne comporte plus que les bulletins en faveur d'un ou de plusieurs candidats titulaires. Les bulletins en faveur d'un ou de plusieurs candidats titulaires et suppléants feraient l'objet d'un 3^o, et le 3^o du projet deviendrait un 4^o.

.../...

Ceci impliquerait d'adapter également les articles 161 et 166 en projet.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat, section de législation, n'a pu vérifier si cette mesure ne requiert pas d'autres modifications.

III. Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier si les avantages du système compensent les difficultés qu'on peut conjecturer quant à sa praticabilité, notamment du point de vue du dépouillement.

IV. Les annexes visées aux articles 13, 19, 25, 32 et 35 ne sont pas parvenues au Conseil d'Etat.

Observations particulières.

Sous réserve des observations générales qui précèdent, le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte des observations qui sont faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

"De wetsontwerpen stellen voor belangrijke en ingrijpende wijzigingen aan te brengen in de kieswetgeving. Gelet op het nakend karakter van de wetgevende verkiezingen en met het oog op een goede organisatie van deze verkiezingen, is het dringend noodzakelijk dat de in deze ontwerpen van wet voorziene bepalingen tijdig in werking kunnen treden".

*

* *

Algemene opmerkingen.

I. De omstandigheid dat voor de verkiezingen van het parlement en van de gewestraden blijvend zal worden gewerkt met opvolgers, lijkt moeilijk samen te gaan met de voordelen die verbonden zijn aan de mogelijkheid die aan de kiezers wordt geboden om op verscheidene kandidaten te stemmen.

.../...

Het wordt immers zo voorgesteld dat met deze maatregel, die reeds geldt voor de gemeenteraadsverkiezingen, beter rekening gehouden zal kunnen worden met de keuze van de kiezers. Het werken met opvolgers maakt het echter niet mogelijk om de consequenties te trekken uit, bijvoorbeeld het feit dat niet-verkozen kandidaat-titularissen meer stemmen achter hun naam zouden kunnen krijgen dan die welke op de kandidaat-opvolgers zijn uitgebracht.

Ten slotte zullen de voorkeurstemmen die zijn uitgebracht op de niet-verkozen kandidaat-titularissen, niet aan dezen maar aan de kandidaat-opvolgers ten goede komen. Dat is niets nieuws en het doet zich al in het huidige systeem voor, maar daardoor verliest het invoeren van de stemming op verscheidene kandidaten een groot deel van zijn bestaansrecht.

Het door de Regering in uitzicht gestelde kiesstelsel doet des te meer vragen rijzen daar het niet gebruikt wordt voor de verkiezing van de raad van de Duitstalige Gemeenschap, waar voorzien wordt in de mogelijkheid om op verscheidene kandidaten te stemmen, zonder dat daarbij gewerkt wordt met een lijst van opvolgers.

De memorie van toelichting, die overigens in het algemeen bijzonder weinig expliciet is over de bedoelingen van de Regering, geeft geen antwoord op deze vragen.

Toen de gemachtigde van de minister daaromtrent vragen zijn gesteld, heeft hij verklaard dat het ontworpen stelsel het gevolg is van een niet nader verklaarde poli-

.../...

tieke wil en van het feit dat men altijd aldus te werk was gegaan.

Deze uitleg stelt de Raad van State niet in staat na te gaan of de onderscheiden systemen die worden ingesteld, overeenstemmen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

II. Het werken met opvolgers, in combinatie met het systeem waarbij op verscheidene kandidaten wordt gestemd, leidt trouwens tot inconsistenties.

Zo bepaalt artikel 11 van het ontwerp :

"Met stembiljetten ten gunste van de volgorde waarin de kandidaat-opvolgers op de lijst voorkomen wordt de optelling bedoeld van het aantal stembiljetten van elke van de in artikel 156, § 1, tweede lid, bedoelde ondercategorieën 1^o en 2^o",

terwijl 2^o onder meer betrekking heeft op de stembiljetten waarop naast de naam van één of meer kandidaat-titularissen en één of meer kandidaat-opvolgers is gestemd en terwijl, krachtens het ontworpen artikel 144, de kiezer die de volgorde van de kandidaat-titularissen en van de kandidaat-opvolgers wil wijzigen, voor één of meer kandidaat-titularissen en voor één of meer kandidaat-opvolgers dient te stemmen.

.../...

Met andere woorden, in artikel 11 van het ontwerp wordt gunstig voor de volgorde van de opvolgers geacht wat elders in het ontwerp als een afwijzing van die volgorde wordt beschouwd.

De gemachtigde van de minister heeft dat probleem erkend en de minister van Binnenlandse Zaken heeft voorgesteld de tekst zo te wijzigen dat het ontworpen artikel 156, § 1, tweede lid, 2º, nog alleen betrekking heeft op de stembiljetten waarop voor één of meer kandidaat-titularissen is gestemd. De stembiljetten waarop voor één of meer kandidaat-titularissen en voor één of meer kandidaat-opvolgers is gestemd, zouden dan ondergebracht worden in een 3º, waardoor onderdeel 3º van het ontwerp onderdeel 4º zou worden.

Daardoor zouden ook de ontworpen artikelen 161 en 166 aangepast dienen te worden.

Binnen de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, is toegemeten, heeft hij niet kunnen nagaan of deze maatregel niet nog andere wijzigingen noodzakelijk maakt.

III. Het staat aan de Regering en aan de Wetgevende Kamers te oordelen of de voordelen van het systeem opwegen tegen moeilijkheden die men kan verwachten inzake de haalbaarheid ervan, voornamelijk wat de stemopneming betreft.

.../...

IV. De bijlagen bedoeld in de artikelen 13, 19, 25, 32 en 35 zijn niet op de Raad van State aangekomen.

Bijzondere opmerkingen.

Onder voorbehoud van de voorgaande algemene opmerkingen worden de volgende bijzondere opmerkingen gemaakt.

De Nederlandse tekst van sommige bepalingen van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Zo bijvoorbeeld zou het beter zijn te schrijven : "een of meer" in plaats van "een of meerdere"; "vernummeren" in plaats van "hernummeren", dat ontbreekt in de laatste uitgave van het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal. Het ontwerp bevat ook inconsistenties ter zake van de taal : zo bijvoorbeeld staat in artikel 6 (het ontworpen artikel 161, tiende lid), "langs de snelste weg", terwijl in artikel 17 (het ontworpen artikel 22, § 1, tiende lid), terecht "via de snelste weg" staat geschreven. Ook wordt nu eens de term "ondercategorieën" gebruikt, een term die niet in de laatste uitgave van het hierboven genoemde Groot Woordenboek der Nederlandse taal staat (artikel 7, het ontworpen artikel 166), dan weer de term "subcategorieën" (artikel 29, het ontworpen artikel 41, § 2, vijfde lid).

Meer specifiek zouden onder meer de volgende opmerkingen over het ontwerp gemaakt kunnen worden :

.../...

Artikel 2.

In het ontworpen artikel 147bis, § 1, 6°, schrijve men, in fine : "... een attest overlegt van de directie van de instelling waar hij studeert".

In het ontworpen onderdeel 7° schrijve men : "... de dag van de stemming niet in zijn woonplaats is wegens een tijdelijk verblijf ... door de burgemeester van zijn woonplaats vastgesteld is, na overlegging van ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 10.

In het ontworpen artikel 172, tweede lid, vijfde zin, schrijve men "geschiedt" in plaats van "gebeurt". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11 (het ontworpen artikel 173, derde lid).

Artikel 15.

In het ontworpen artikel 20, § 2, zevende lid, schrijve men "verdachte biljetten" in plaats van "twijfelachtige biljetten". Dezelfde opmerking geldt onder meer voor artikel 21 (het ontworpen artikel 17, § 2, zevende lid).

In hetzelfde ontworpen artikel, zelfde paragraaf, achtste lid, schrijve men "dienovereenkomstig" en niet

.../...

"bijgevolg". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 21 (het ontworpen artikel 17, § 2, negende lid).

Artikel 36.

Het ontworpen artikel 9ter, § 1, 6° en 7°, zou geredigeerd moeten worden naar het voorbeeld van artikel 2 (het ontworpen artikel 147bis, § 1, 6° en 7°).

Uit een en ander moge blijken dat de Nederlandse tekst van het ontwerp uit een oogpunt van correct taalgebruik herzien zou moeten worden.

La chambre était composée de :

De kamer was samengesteld uit

Messieurs P. TAPIE
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
C. WETTINCK,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. GILLIAUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

P. TAPIE.