



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.501/2
du 15 juin 2022

advies 71.501/2
van 15 juni 2022

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant le Code électoral,
en vue de supprimer le
système de candidats
suppléants pour les élections
législatives’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Kieswetboek, teneinde
het systeem van de
kandidaat-opvolgers af te
schaffen bij de
parlementsverkiezingen’

Le 11 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral, en vue de supprimer le système de candidats suppléants pour les élections législatives', déposée par MM. Egbert LACHAERT et Patrick DEWAELE (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2514/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 15 juin 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2022.

*

Op 11 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het systeem van de kandidaat-opvolgers af te schaffen bij de parlementsverkiezingen', ingediend door de heren Egbert LACHAERT en Patrick DEWAELE (*Parl.St.*, Kamer, 2021-2022, nr. 55-2514/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 15 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Marc OSWALD, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juni 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

DISPOSITIF

Article 14

Les alinéas 2 et 4 proposés de l'article 172 du Code électoral (article 14, 2^o et 3^o, de la proposition de loi) énoncent la même règle, alors que les alinéas 2, première et deuxième phrases, et 4 du texte actuel de cet article 172 énoncent des règles différentes, se rapportant à des situations différentes : la première règle concerne l'hypothèse où le nombre de candidats titulaires d'une liste est supérieur à celui des sièges qui, au terme du dépouillement des bulletins de vote, revient à cette liste et la seconde, le cas de figure où le nombre des candidats titulaires d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent.

L'alinéa 4 proposé par le 3^o est adapté pour tenir compte de la suppression du système des candidats suppléants dans ce second cas de figure.

L'alinéa 2 proposé au 2^o, s'il tend à tenir compte également de la suppression de ce système, appréhende à tort la même hypothèse que celle de l'alinéa 4 proposé, à savoir celle où « le nombre des candidats d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent ». Il en résulterait que le Code électoral ne réglerait plus l'hypothèse – la plus courante – où le nombre de candidats d'une liste est supérieur à celui des sièges qui, au terme du dépouillement des bulletins de vote, revient à cette liste.

Le texte de cet alinéa 2 proposé sera amendé pour remplacer le mot « inférieur » par le mot « supérieur ».

Tel que cet alinéa 2 est proposé, il a également pour effet de supprimer l'effet partiellement dévolutif des votes exprimés en « case de tête », tel qu'il est actuellement organisé par les troisième à septième phrases de l'article 172, alinéa 2, du Code électoral.

Ce faisant, cette abrogation sort de l'objet de la proposition de loi tel qu'il est annoncé par son intitulé (proposition de loi 'modifiant le Code électoral, en vue de supprimer le système de candidats suppléants pour les élections législatives'), même si, dans les développements de la proposition, ses auteurs déclarent adhérer à pareille suppression¹, renvoyant d'ailleurs à cet

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2514/001, pp. 3 et 4.

effet à une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en ce qui concerne la suppression de l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête'². Le commentaire des articles n'évoque pas davantage la suppression de l'effet dévolutif des votes exprimés en « case de tête » et expose donc à tort que l'objet de l'article 14 se limite aux problématiques liées à la suppression du système des suppléants « tout en maintenant les règles actuelles »³.

La suite des travaux parlementaires sur la proposition de loi à l'examen clarifiera l'intention du législateur sur ces questions.

Article 17

1. Dans la phrase liminaire, les mots « 13 décembre 2002 » seront remplacés par les mots « 6 janvier 2014 ».

2. Au *littera* a), la troisième phrase du point 3 proposé de l'annexe 1 du Code électoral, aux termes de laquelle « [l]es listes sont classées dans le bulletin de vote dans l'ordre *décroissant* du numéro qui a été attribué à chacune d'elles par tirage au sort » (italiques ajoutées) et qui remplace l'actuel point 3, alinéa 2, de cette annexe, selon laquelle « [l]es listes sont classées dans le bulletin de vote dans l'ordre *croissant* du numéro qui a été attribué à chacune d'elles par tirage au sort » (italiques ajoutées), ne correspond pas à la règle énoncée par l'article 128, § 1^{er}, alinéa 5, du Code électoral, qui dispose que « [l]es listes sont classées dans le bulletin conformément à leur numéro d'ordre ».

Dans le texte proposé, l'adjectif « décroissant » sera remplacé par l'adjectif « croissant ».

3. Dans la version française des *litterae* b) et d), les mots « l'observation » seront remplacés par les mots « la remarque ».

OBSERVATIONS FINALES

1. Il appartient au législateur de vérifier s'il n'y a pas lieu de modifier d'autres dispositions du Code électoral qui tiennent encore compte de l'existence d'un système de candidats suppléants à l'élection de la Chambre des représentants.

Tel est le cas par exemple des articles 156, § 1^{er}, alinéas 2, 3 et 4, et 173*bis* du Code électoral.

² Proposition de loi 'modifiant le Code électoral en ce qui concerne la suppression de l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 55-363/001). Voir spécialement, s'agissant de la modification de l'article 172, alinéa 2, du Code électoral en vue de supprimer l'effet dévolutif des votes exprimés en « case de tête », l'article 6, 1°, de cette proposition (*ibidem*, p. 6).

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2514/001, p. 5.

2. En vertu de l'article 39^{ter} de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014,

« [l]a loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, entre en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation ».

L'attention du législateur est attirée sur le fait que les dispositions proposées, si elles sont promulguées dans le laps de temps visé dans cette disposition, ne trouveront pas à s'appliquer au scrutin immédiatement consécutif ⁴.

*

⁴ En ce sens, l'observation finale formulée dans les avis 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 et 70.523/2 donnés le 2 février 2022 sur respectivement une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2219/001 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70520>), une proposition de loi 'modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue de permettre aux électeurs handicapés ou aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections' (*ibidem*, n° 55-2220/001 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70521>), une proposition de loi 'modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections' (*ibidem*, n° 55-2221/001 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70522>) et une proposition de loi 'modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour l'élection de la Chambre des représentants' (*ibidem*, n° 55-2222/001 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70523>).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

DISPOSITIEF

Artikel 14

Het voorgestelde tweede lid en het voorgestelde vierde lid van artikel 172 van het Kieswetboek (artikel 14, 2° en 3°, van het wetsvoorstel) bevatten dezelfde regel, terwijl in het tweede lid, eerste en tweede zin, en in het vierde lid van de huidige tekst van dat artikel 172 onderscheiden regels vervat zijn die betrekking hebben op onderscheiden situaties: de eerste regel betreft het geval waarin het aantal kandidaat-titularissen van een lijst groter is dan het aantal zetels dat, na het tellen van de stembiljetten, aan die lijst toekomt, en de tweede regel betreft het geval waarin het aantal kandidaat-titularissen van een lijst lager is dan dat van de aan de lijst toekomende zetels.

Zoals voorgesteld in punt 3°, wordt het vierde lid aangepast om rekening te houden met de opheffing van het systeem van kandidaat-opvolgers in dat tweede geval.

Hoewel ook het in punt 2° voorgestelde tweede lid rekening beoogt te houden met de opheffing van dat systeem, gaat het verkeerdelijk uit van hetzelfde geval als in het voorgestelde vierde lid, waarin namelijk “het aantal kandidaten van een lijst lager is dan dat van de aan de lijst toekomende zetels”. Daaruit zou volgen dat het Kieswetboek niet langer het – meest courante – geval zou regelen waarin het aantal kandidaten van een lijst groter is dan het aantal zetels dat, na het tellen van de stembiljetten, aan die lijst toekomt.

De tekst van dat voorgestelde tweede lid moet worden geamendeerd zodat het woord “lager” er wordt vervangen door het woord “hoger”.

Zoals dat voorgestelde tweede lid gesteld is, heeft het eveneens tot gevolg dat het effect van de gedeeltelijk devolutieve werking van de “lijststemmen” zoals de derde tot de zevende zin van artikel 172, tweede lid, van het Kieswetboek die momenteel organiseren, wordt opgeheven.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Zodoende valt die opheffing buiten de strekking van het wetsvoorstel zoals die in het opschrift is weergegeven (wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het systeem van de kandidaat-opvolgers af te schaffen bij de parlementsverkiezingen’), ook al verklaren de stellers in de toelichting bij het voorstel voorstander te zijn van een dergelijke opheffing¹; ze verwijzen daarvoor overigens naar een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek wat de afschaffing van de devolutieve kracht van de lijststemmen betreft’.² De toelichting bij de artikelen maakt evenmin gewag van de opheffing van de devolutieve werking van de “lijststemmen” en stelt dus verkeerdelijk dat artikel 14 enkel betrekking heeft op de problematiek van de opheffing van het systeem van opvolgers, en dit “met behoud van de thans geldende regels”.³

In het vervolg van de parlementaire voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel moet de bedoeling van de wetgever in verband met die kwesties worden verduidelijkt.

Artikel 17

1. In de inleidende zin moeten de woorden “13 december 2002” worden vervangen door de woorden “6 januari 2014”.

2. In *littera a)* bepaalt de derde zin van het voorgestelde punt 3 van bijlage 1 van het Kieswetboek dat “[d]e lijsten (...) op het stembiljet [worden] gerangschikt in *dalende* volgorde van het nummer dat aan elk van de lijsten bij trekking werd toegekend” (eigen cursivering). Die zin strekt tot vervanging van het huidige punt 3, tweede lid, van die bijlage, dat bepaalt dat “[d]e lijsten (...) op het stembiljet [worden] gerangschikt in *stijgende* volgorde van het nummer dat aan elk van de lijsten bij trekking werd toegekend” (eigen cursivering), en stemt dus niet overeen met de in artikel 128, § 1, vijfde lid, van het Kieswetboek vervatte regel luidens welke “[d]e lijsten (...) op het stembiljet [worden] gerangschikt in de volgorde van de nummers”.

Het adjectief “dalend” in de voorgestelde tekst moet worden vervangen door het adjectief “stijgend”.

3. In de Franse tekst van de *litterae b)* en d) moeten de woorden “l’observation” vervangen worden door de woorden “la remarque”.

¹ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2514/001, 3 en 4.

² Wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek wat de afschaffing van de devolutieve kracht van de lijststemmen betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-363/001). In verband met de wijziging van artikel 172, tweede lid, van het Kieswetboek met het oog op de opheffing van de devolutieve werking van de “lijststemmen”, zie inzonderheid artikel 6, 1°, van dat voorstel (*ibidem*, 6).

³ *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2514/001, 5.

SLOTOPMERKINGEN

1. Het staat aan de wetgever om na te gaan of geen andere bepalingen van het Kieswetboek die nog rekening houden met het bestaan van een systeem van kandidaat-opvolgers voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, dienen te worden gewijzigd.

Dat is bijvoorbeeld het geval voor de artikelen 156, § 1, tweede, derde en vierde lid, en 173bis van het Kieswetboek.

2. Artikel 39ter van de Grondwet, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 6 januari 2014, bepaalt:

“De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt, en die minder dan een jaar voor de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode wordt afgekondigd, treedt in werking ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan.”

De aandacht van de wetgever wordt erop gevestigd dat, als de voorgestelde bepalingen worden afgekondigd binnen het in die bepaling beoogde tijdsbestek, zij niet van toepassing zullen zijn op de onmiddellijk daaropvolgende verkiezingen.⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁴ Zie in die zin de slotopmerking in de adviezen 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 en 70.523/2 van 2 februari 2022 over respectievelijk een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2219/001; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70520>), een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en de kiezers van 75 jaar of ouder’ (*ibidem*, nr. 55-2220/001; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70521>), een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en voor de kiezers van 75 jaar of ouder’ (*ibidem*, nr. 55-2221/001; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70522>) een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het stemmen per brief voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder’ (*ibidem*, nr. 55-2222/001; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70523>).