

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

9 JUIN 1971.

Proposition de loi portant suppression de la suppléance aux élections législatives.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)
PAR M. **MIESSEN**.

La Commission a examiné cette proposition de loi portant suppression de la suppléance aux élections législatives, lors de ses réunions des 23 mars et 8 juin 1971.

L'auteur de la proposition, justifiant celle-ci, estime que la liste des suppléants est superflue : en effet, il est constaté que, le plus souvent, les partis désignent comme premier suppléant le candidat dont il est présumé qu'il occupe la place de combat. Et même, dans bien des cas, les candidats titulaires suivants sont repris, dans le même ordre, sur la liste des suppléants.

Lors de la discussion générale, il est répondu que la suppression de la suppléance aux élections législatives, créée pour éviter ainsi des élections partielles, tend à modifier la structure de notre système électoral. La proposition aurait sans doute comme résultat que les différents systèmes électoraux appliqués pourraient être unifiés. Mais il résulterait également de la suppression de la suppléance que certains petits arrondissements, qui élisent tous les candidats

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Van Cauwenberghe, président; Baltus, Barbeaux, Billiet, Dequeecker, Dulac, Franck, Goffart, Hercot, Jorissen, Rutten, Sledsens, Strivay, Vanackere L., Van Cauwelaert, Vanderpoorten, Vannieuwenhuyze, Verspeeten et Miessen, rapporteur.

R. A 7946

Voir :

Document du Sénat :

310 (Session de 1968-1969) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1970-1971.

9 JUNI 1971.

Voorstel van wet tot afschaffing van de opvolgers voor de wetgevende verkiezingen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **MIESSEN**.

De Commissie heeft dit voorstel van wet tot afschaffing van de opvolgers voor de wetgevende verkiezingen onderzocht tijdens haar vergaderingen van 23 maart en 8 juni 1971.

De indiener van het voorstel verklaart bij wijze van toelichting van zijn initiatief, dat de lijst van opvolgers naar zijn oordeel overbodig is : immers, meestal wijzen de partijen als eerste opvolger de kandidaat aan die geacht wordt de strijdplaats in te nemen. In vele gevallen worden zelfs de na hem gerangschikte kandidaat-titularissen in dezelfde volgorde op de lijst van de opvolgers overgenomen.

In de algemene bespreking wordt hierop geantwoord dat de afschaffing van de opvolgers voor de wetgevende verkiezingen, welke regeling ten doel heeft gedeeltelijke verkiezingen te vermijden, strekt om de structuur van ons kiesstelsel te wijzigen. Het voorstel zou weliswaar tot gevolg hebben dat de verschillende kiesstelsels eengemaakt zouden kunnen worden. Maar de afschaffing van de opvolgers zou ook ertoe kunnen leiden dat sommige kleine arrondissementen,

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Van Cauwenberghe, voorzitter; Baltus, Barbeaux, Billiet, Dequeecker, Dulac, Franck, Goffart, Hercot, Jorissen, Rutten, Sledsens, Strivay, Vanackere L., Van Cauwelaert, Vanderpoorten, Vannieuwenhuyze, Verspeeten en Miessen, verslaggever.

R. A 7946

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

310 (Zitting 1968-1969) : Voorstel van wet.

de la même liste, se trouveront en difficulté lorsqu'un de ses élus devrait être remplacé. Pour corriger cet inconvénient, il faudrait permettre en même temps de présenter sur la même liste un nombre de candidats plus élevé, ce qui touche à la structure de base de notre système électoral.

Un membre fait valoir qu'il n'y a aucun arrondissement, même le plus petit, qui a élu tous les candidats de la même liste.

Un autre membre est d'avis que cette proposition est en contradiction avec d'autres propositions introduites par des membres du même groupe politique. D'un côté, on demande de fixer le principe qu'un seul électeur n'a qu'une seule voix, et d'autre part, on veut augmenter le nombre de voix de préférence. D'après ce membre, cette proposition encouragerait une plus grande individualisation de notre système électoral. Il est d'avis qu'il faut maintenir la responsabilité des partis politiques dans la composition des listes électorales.

Un commissaire constate que dans certains conseils communaux, on manque souvent de suppléants, parce que les listes des candidats sont épuisées. Une élection partielle qui est nécessaire dans ce cas fausse plus ou moins les élections.

Si l'on admet la proposition, on sera obligé d'augmenter le nombre de candidats sur les listes des effectifs. Le membre déclare que son parti préfère l'intervention des organisations du parti dans la composition des listes.

Un membre estime qu'il est plus logique d'augmenter le nombre des candidats effectifs, ce qui permettrait de faire remplacer un élu par un autre candidat au lieu de prendre un suppléant.

Le Ministre de l'Intérieur expose le point donné suivant :

I. Quant au principe.

a) *Le système de suppléance aux élections législatives.*

La présentation de candidats spéciaux à la suppléance a été introduite dans la législation électorale par la loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives.

Cette innovation avait pour but d'éviter des élections partielles qui pourraient rompre la proportionnalité de la représentation obtenue lors des élections générales.

On constate, en effet, que spécialement dans les arrondissements électoraux les plus petits, un parti obtient parfois tous les sièges, ou tous sauf un.

Il est donc indispensable d'avoir une réserve de suppléants, sinon on s'expose à des élections partielles fréquentes.

waar alle kandidaten van dezelfde lijst verkozen worden, in moeilijkheden zouden geraken wanneer een van de verkozenen vervangen zou moeten worden. Om dit te vermijden zou men dan op dezelfde lijst meer kandidaten moeten kunnen voorstellen, waardoor aan de basisstructuur van ons kiesstelsel wordt geraakt.

Een lid merkt op dat zelfs niet in het kleinste arrondissement alle kandidaten van dezelfde lijst verkozen zijn.

Een ander lid acht dit voorstel in tegenspraak met andere voorstellen van leden van dezelfde politieke fractie. Enerzijds vraagt men het beginsel aan te nemen dat een kiezer slechts één stem bezit en anderzijds wil men het aantal voorkeurstemmen vermeerderen. Het voorstel zou ons kiesstelsel nog sterker individualiseren. Hij meent dat de verantwoordelijkheid van de politieke partijen bij de samenstelling van de lijsten bewaard moet blijven.

Een commissielid stelt vast dat in sommige gemeenteraden dikwijls geen opvolgers zijn, omdat de kandidatenlijsten zijn uitgeput. Een gedeeltelijke verkiezing, die in dat geval moet worden gehouden, vervalst min of meer de verkiezingen.

Indien dit voorstel wordt aanvaard, zal men verplicht zijn het aantal gewone kandidaten te verhogen. Het lid verklaart dat zijn partij de voorkeur eraan geeft dat de partijorganisaties medewerken aan de samenstelling van de lijsten.

Een lid acht het logischer het aantal gewone kandidaten te verhogen, waardoor een verkozenen vervangen zou kunnen worden door een andere kandidaat in plaats van door een opvolger.

Het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken luidt als volgt :

I. Wat het beginsel betreft.

a) *Het stelsel van de opvolging voor de wetgevende verkiezingen.*

De voordracht van bijzondere kandidaten voor de opvolging werd in de verkiezingswetgeving ingevoerd bij wet van 28 december 1899 betreffende de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging op de verkiezingen voor de Wetgevende Kamers.

Deze regeling strekte om gedeeltelijke verkiezingen te vermijden die de evenredigheid van de vertegenwoordiging na de algemene verkiezingen, zou kunnen verstoren.

Men stelt immers vast dat vooral in de zeer kleine kiesarrondissementen een partij soms alle of op één na alle zetels veroverd.

Het is bijgevolg noodzakelijk over een reserve van opvolgers te beschikken, anders zullen dikwijls gedeeltelijke verkiezingen moeten worden gehouden.

b) *Le système de suppléance aux élections provinciales et communales.*

Aux élections provinciales et communales, il n'est pas présenté de candidats spéciaux à la suppléance, avec cette seule dérogation qu'aux élections communales dans les communes de moins de 5.000 habitants, il peut être présenté 3 candidats suppléants pour le cas où l'élection se terminerait sans lutte.

En effet, dans bien des petites communes, l'élection se fait sans lutte et avant la modification apportée par la loi électorale communale en 1938 (art. 24bis de cette loi), il n'y avait pas de suppléants dans ce cas.

Aux élections provinciales et communales les suppléants sont désignés parmi les non élus, dans l'ordre d'inscription sur la liste et à cette fin il est procédé à une nouvelle répartition des votes de liste.

Aux élections communales, cependant, le nombre des suppléants ne peut dépasser celui des élus (art. 58 de la loi électorale communale) alors qu'aux élections provinciales le nombre des suppléants peut être du double des titulaires (art. 21 de la loi organique des élections provinciales).

On constate, en passant, que la désignation d'un nombre de suppléants aussi limité aux élections communales n'est pas sans inconvénient : les vacances aux conseils communaux sont fréquentes, notamment par suite de la perte de la condition de domicile, de sorte qu'au cours du mandat, qui est d'ailleurs de 6 ans, les conseils communaux ne se composent souvent plus du nombre prévu des membres.

Mais comme des élections communales complémentaires ne sont pas légalement obligatoires, le plus souvent il n'est pas pourvu aux vacances.

c) *La proposition Poma - Bascour.*

La proposition Bascour étend aux élections législatives un système actuellement prévu pour les élections provinciales et communales.

On se demande s'il ne faudrait pas plutôt faire le contraire. C'est d'ailleurs la tendance qui a été suivie jusqu'à présent par le législateur. Les inconvénients provoqués par le manque de suppléants ont amené celui-ci, en 1938, à introduire au moins partiellement le système de suppléance aux élections communales. On a cité à cet égard quelques exemples significatifs.

La proposition favorise la politique personnelle. Elle traduit une conception individualiste des élections qui, même aux élections communales, paraît en recul.

La première suppléance est aussi souvent accordée à un candidat titulaire, membre sortant ou non, occupant la place dite « de combat » et dont l'élection est douteuse.

b) *Het stelsel van de opvolgers voor de provinciale en de gemeenteraadsverkiezingen.*

Voor de provinciale en voor de gemeenteraadsverkiezingen worden geen afzonderlijke kandidaten-opvolgers voorgedragen, maar voor de gemeenteraadsverkiezingen in gemeenten met minder dan 5.000 inwoners kunnen drie kandidaten-opvolgers worden voorgedragen voor het geval dat de verkiezing zonder stemming mocht eindigen.

In vele kleine gemeenten verloopt de verkiezing immers zonder stemming en voor de wijziging van de gemeentekieswet in 1938 (art. 24bis van die wet) waren er in dat geval geen plaatsvervangers.

Bij de provinciale en de gemeenteraadsverkiezingen worden de opvolgers aangewezen onder de niet verkozen kandidaten naar hun rangschikking op de lijsten, met welk doel de lijststemmen opnieuw verdeeld worden.

Bij de gemeenteraadsverkiezingen mag het aantal plaatsvervangers niet groter zijn dan het aantal verkozenen (art. 58 van de gemeentekieswet) terwijl bij de provinciale verkiezingen het aantal plaatsvervangers het dubbel mag bedragen van de verkozenen (art. 21 van de inrichtingswet der provinciale verkiezingen).

Terloops zij opgemerkt dat de aanwijzing van zo weinig opvolgers voor de gemeenteraadsverkiezingen nadelen heeft : vacatures in de gemeenteraden komen herhaaldelijk voor met name doordat de voorwaarde inzake woonplaats niet meer vervuld is, met het gevolg dat sommige gemeenteraden dikwijls in de loop van hun mandaat dat trouwens 6 jaar bedraagt, niet meer uit het vereiste aantal leden zijn samengesteld.

Maar aangezien er geen wettelijke verplichting bestaat om aanvullende gemeenteraadsverkiezingen te houden, wordt meestal niet in de vacatures voorzien.

c) *Het voorstel Poma - Bascour.*

Het voorstel Bascour strekt om het stelsel dat thans van toepassing is voor de provinciale en de gemeenteraadsverkiezingen, uit te breiden tot de wetgevende verkiezingen.

Het is de vraag of men niet veeleer het tegenovergestelde zou moeten doen. Dat is trouwens de richting die de wetgever tot hiertoe is uitgegaan. De nadelen verbonden aan het ontbreken van opvolgers hebben hem, in 1938, ertoe gebracht het stelsel van de opvolging gedeeltelijk in te voeren voor de gemeenteraadsverkiezingen. Er zijn in dit verband enkele sprekende voorbeelden gegeven.

Het voorstel bevordert de persoonlijke politiek. Het is een uiting van een individualistische opvatting van de verkiezingen die, zelfs bij de gemeenteraadsverkiezingen, blijkt veld te verliezen.

Als eerste opvolger fungeert ook dikwijls een gewoon kandidaat, al dan niet aftredend lid, die de zogeheten « strijdplaats » inneemt en waarvan de verkiezing twijfelachtig is.

II. Autres observations de caractère technique.

Si la proposition était adoptée, il conviendrait d'y apporter du point de vue technique plusieurs modifications.

1. Une inconséquence.

D'après les « Développements » de la proposition, les auteurs ne reprennent que le point 3 de la proposition de M. Snyers d'Attenhoven (Doc. Sénat 105, session 1966-1967) qui avait trait à la suppression de la suppléance.

La proposition de M. Snyers d'Attenhoven avait notamment également comme objet :

a) la réduction du nombre de petites listes par l'augmentation du nombre de signataires nécessaires à leur présentation;

b) la modification du système de répartition des voix de la case de tête. A cet égard, fut proposée « la répartition des voix de tête de liste parmi les candidats ayant recueilli le plus de voix de préférence ».

Or, si les auteurs de la proposition n° 310 ont laissé tomber les développements concernant les points 1 et 2 de la proposition de M. Snyers, ils continuent à présenter le même texte concernant la répartition des voix de la case de tête. (Voir art. 15 remplaçant l'art. 170 du Code électoral). Le troisième alinéa de cet article prévoit en effet que « les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le candidat de la liste qui a obtenu le plus de voix de préférence... etc. » et non par le premier candidat de la liste, comme c'est le cas actuellement.

Ce système équivaut en fait à la suppression de la case de tête et est en tout état de cause en dehors de la réforme envisagée. (Suppression de la suppléance).

2. Autres textes à modifier éventuellement.

Les auteurs de la proposition ont retrouvé dans la législation électorale, la grande majorité des textes à modifier, si l'on décide de supprimer la suppléance aux élections législatives.

De nombreuses autres dispositions en dépendant devraient être adaptées, notamment :

a) l'article 116, alinéa 7 du Code électoral, où il est par deux fois question de « suppléants »;

b) les « Instructions pour l'électeur » annexés au Code électoral et qui sont, tout comme le Code électoral, un texte légal. Les n° 2, 3, 4 et 7 de ces Instructions devraient être adaptés;

c) le modèle de bulletin de vote annexé au Code et qui fait partie de la loi;

II. Andere opmerkingen van technische aard.

Mocht het voorstel aanvaard worden, dan zouden er verscheidene technische wijzigingen moeten worden in aangebracht.

1. Een tegenstrijdigheid.

Volgens de toelichting bij het voorstel nemen de indieners slechts het derde punt van het voorstel van de h. Snyers d'Attenhoven over (Gedr. St. Senaat n° 105, zitting 1966-1967), namelijk de afschaffing van de opvolgers.

Het voorstel van de h. Snyers d'Attenhoven streefde o.m. ook naar :

a) de vermindering van het aantal kleine lijsten door meer handtekeningen te eisen voor de voordracht;

b) de wijziging van de omslagregeling van de stemmen in het hoofdstemvak. In dit opzicht werd voorgesteld de kopstemmen om te slaan « over de kandidaten die de meeste voorkeurstemmen hebben behaald ».

De indieners van het voorstel n° 310 hebben de toelichting betreffende de punten 1 en 2 van het voorstel van de h. Snyers d'Attenhoven laten wegvallen, maar nemen zijn tekst over voor wat betreft de verdeling van de kopstemmen (vgl. art. 15 tot vervanging van art. 170 van het Kieswetboek). Het derde lid van dat artikel bepaalt namelijk : « de lijststemmen worden gevoegd bij de naamstemmen verkregen door de kandidaat van de lijst die de meeste voorkeurstemmen heeft behaald enz. » en niet door de eerste kandidaat van de lijst, zoals thans het geval is.

Dat stelsel komt er in feite op neer dat het hoofdstemvak wordt afgeschaft en heeft in elk geval niets te maken met de voorgestelde hervorming (afschaffing van de opvolgers).

2. Andere teksten die eventueel moeten gewijzigd worden.

De indieners van het voorstel hebben de meeste teksten aangegeven die in de kieswetgeving moeten gewijzigd worden ingeval de opvolging voor de wetgevende verkiezingen zou worden afgeschaft.

Maar er zijn nog talrijke andere bepalingen die aangepast zouden moeten worden, met name :

a) artikel 116, zevende lid, van het Kieswetboek waar tot tweemaal toe sprake is van « opvolgers »;

b) de « onderrichtingen voor de kiezer » die bij het Kieswetboek gaan en evenals het Kieswetboek een wettekst vormen. De nummers 2, 3, 4 en 7 van die onderrichtingen zouden moeten aangepast worden;

c) het modelstembiljet dat bij het Wetboek gaat en deel uitmaakt van de wet;

d) l'article 3, alinéa 3 de la loi du 15 mai 1949 organisant les élections simultanées pour les Chambres législatives et les conseils provinciaux où il est question de « candidats titulaires ».

3. *Un cas oublié.*

L'article 5 de la proposition supprime l'alinéa 2 de l'article 126 du Code électoral. Ce texte prévoit l'hypothèse où le nombre de candidats titulaires présentés par une liste unique est inférieur au nombre de mandats à conférer. Il règle l'attribution des sièges qui resteraient à conférer aux candidats à la suppléance.

Sans doute, les auteurs de la proposition sont-ils restés dans la logique de leur proposition, puisque pour eux les suppléants sont choisis parmi les titulaires non élus. Mais ne doit-on quand même pas régler ce cas, même s'il se présente très rarement ?

4. *Il faudrait remanier l'article 16 de la proposition.*

L'article 16 de la proposition qui traite de l'élection des suppléants parmi les candidats non élus, ne peut être admis parce qu'il ne tient compte que des votes nominatifs obtenus par les candidats.

Comme il est en somme proposé d'appliquer le système communal ou provincial en matière de désignation des suppléants, il serait préférable d'insérer dans la proposition l'article 58 de la loi électorale communale ou 21 de la loi électorale provinciale établi comme suit (Art. 58 L.E.C.) :

« Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, ou, en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés 1^{er}, 2^e, 3^e suppléant et ainsi de suite, sans que leur nombre puisse dépasser celui des élus.

» Préalablement à cette désignation le bureau ayant désigné les titulaires procède à une nouvelle attribution individuelle des votes de liste favorables à l'ordre de présentation, cette attribution se faisant de la même façon que la précédente, mais en commençant par le premier des candidats non élus dans l'ordre de présentation ».

Quant au nombre cependant des suppléants, on pourrait s'en tenir à la règle actuellement en vigueur aux élections législatives et d'après laquelle le nombre des suppléants ne peut jamais dépasser le double de celui des titulaires.

Les articles ainsi que l'ensemble de la proposition de loi ont été rejetés par 14 voix contre 1 et 3 abstentions.

Le rapport a été approuvé à l'unanimité.

Le Rapporteur,
P. MIESSEN.

Le Président,
A. VAN CAUWENBERGHE.

d) artikel 3, derde lid, van de wet van 15 mei 1949 tot regeling van gelijktijdige Parlements- en Provincieraadsverkiezingen, waarin sprake is van « kandidaat-titularissen ».

3. *Een vergeten geval.*

Artikel 5 van het voorstel strekt tot opheffing van het tweede lid van artikel 126 van het Kieswetboek. Deze tekst voorziet in het geval dat het aantal gewone kandidaten voorgedragen op een enige lijst, kleiner is dan het aantal te begeven mandaten. Hij regelt de toewijzing van de nog te begeven zetels aan de kandidaten-opvolgers.

De indieners zijn weliswaar logisch gebleven met hun voorstel aangezien de opvolgers voor hen gekozen worden onder de niet verkozen titularissen. Maar moet dat geval dan niet geregeld worden, zelfs indien het zich slechts zelden voordoet ?

4. *Artikel 16 van het voorstel zou moeten gewijzigd worden.*

Artikel 16 van het voorstel, dat handelt over de verkiezing van de opvolgers onder de niet-verkozen kandidaten, kan niet worden aangenomen omdat het geen rekening houdt met de naamstemmen van de kandidaten.

Aangezien eigenlijk wordt voorgesteld het gemeentelijk en provinciaal stelsel inzake aanwijzing van opvolgers toe te passen, zou het wenselijk zijn in het voorstel artikel 58 van de gemeentekieswet of artikel 21 van de inrichtingswet der provinciale verkiezingen in te voegen, welk artikel 58 luidt als volgt :

« In elke lijst, waarvan een of meer kandidaten verkozen zijn, worden de niet-verkozen kandidaten, die de meeste stemmen bekwamen, of bij staking van stemmen, naar de orde van inschrijving op de stembrief, 1^{ste}, 2^e, 3^e plaatsvervanger verklaard, enz., zonder dat hun getal dat van de verkozenen der lijst mag overschrijden.

» Vóór die aanwijzing en nadat het bureel de titelvoerenden heeft aangeduid, gaat het over tot een nieuwe individuele toewijzing van de lijststemmen, die aan de voordrachtsorde ten goede komen, en dit op dezelfde wijze als voor de vorige, doch beginnende met de eersten der niet-verkozen kandidaten in de orde van voordracht. »

Wat het aantal opvolgers betreft, zou men zich kunnen houden aan de regel die thans van kracht is voor de wetgevende verkiezingen en volgens welke het aantal opvolgers nooit meer mag bedragen dan het dubbel van het aantal titularissen.

De artikelen evenals het geheel van het voorstel van wet werden verworpen met 14 stemmen tegen 1 stem, bij 3 onthoudingen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
P. MIESSEN.

De Voorzitter,
A. VAN CAUWENBERGHE.