

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2007-2008

---

12 SEPTEMBER 2008

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek met het oog op de opheffing van de onbekwaamheid tot deelname aan de verkiezingen van sommige veroordeelden**

(Ingediend door de heer Hugo Coveliers)

---

## TOELICHTING

---

Artikel 8, 2e lid, van de Grondwet bepaalt «De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen».

Het Kieswetboek voorziet in artikel 7 dat een aantal personen in de uitoefening van het kiesrecht worden geschorst.

Daar waar nog enigszins kan aangenomen worden dat dit enige verantwoording kan vinden voor gerechtelijk onbekwaam verklaarden, personen onder statuut van verlengde minderjarigheid en geïnterneerden, stuit het op een manifeste ongrondwettelijkheid wanneer een veroordeling tot een gevangenisstraf van meer dan vier maanden een automatische uitsluiting meebrengt voor zes jaar, is de veroordeling meer dan 3 jaar dan is de uitsluiting twaalf jaar.

In zijn arrest nummer 187-2005 van 14 december 2005 beantwoordde het toenmalige Arbitragehof, nu Grondwettelijk Hof, prejudiciële vragen van de rechtbank van eerste aanleg te Gent.

Deze rechtbank vroeg ondermeer :

«1. Schendt artikel 7, 2<sup>o</sup>, van de kieswet van 12 april 1894 het algemeen rechtsbeginsel dat enkel de rechter straffen kan opleggen en de principes neerge-

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2007-2008

---

12 SEPTEMBRE 2008

---

**Proposition de loi modifiant le Code électoral en vue de lever l'incapacité électorale de certains condamnés**

(Déposée par M. Hugo Coveliers)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Aux termes de l'article 8, alinéa 2 de la Constitution, la Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre la qualité de Belge, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Le Code électoral prévoit en son article 7 que certaines personnes sont frappées de la suspension de leurs droits électoraux.

Bien que l'on puisse considérer dans une certaine mesure que cette suspension se justifie pour les personnes en état d'interdiction judiciaire, pour celles sous statut de minorité prolongée et pour les personnes internées, force est de conclure à l'inconstitutionnalité manifeste de la disposition en vertu de laquelle une condamnation à une peine d'emprisonnement de plus de quatre mois à moins de trois ans entraîne automatiquement une incapacité de six ans et même de douze ans si la peine est de trois ans au moins.

Dans son arrêt numéro 187-2005 du 14 décembre 2005, la Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour constitutionnelle, a répondu à plusieurs questions préjudicielles posées par le tribunal de première instance de Gand.

Ce tribunal lui avait notamment posé les questions suivantes :

«1. L'article 7, 2<sup>o</sup>, du Code électoral du 12 avril 1894 viole-t-il le principe général de droit selon lequel seul le juge peut infliger des peines, ainsi que les

legd in artikel 13 en 145 van de gecoördineerde Grondwet?»

«2. Schendt artikel 7, 2<sup>o</sup>, van de Kieswet van 12 april 1894 de principes van gelijkheid en non-discriminatie zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet afzonderlijk gelezen of in samenhang met artikel 6, 1<sup>o</sup>, van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens, omdat niemand, bij toepassing van artikel 14, 7<sup>o</sup>, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, opgemaakt te New York te 19 december 1966 en goedgekeurd bij de wet van 15 mei 1981, voor een tweede keer mag berecht of bestraft worden voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht bij einduitspraak veroordeeld is of waarvan hij vrijgesproken is, omdat dit zou neer komen op een schending van het algemeen rechtsbeginsel dat neergelegd is in de rechtsspreuk «*non bis in idem*» en omdat een dergelijke beslissing niet kan genomen worden zonder juridische toetsing door een onafhankelijke rechtsmacht?»

Het Grondwettelijk Hof beantwoordde de vragen positief en stelt: «Artikel 7, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van het Kieswetboek schendt artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het kiesrecht van veroordeelden bedoeld in die bepaling van rechtsweg schorst.» Het Hof komt tot dit dictum op basis van de hierna volgende overweging.

Alhoewel de rechten om te kiezen en verkozen te worden, voortvloeiend ondermeer uit het eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (artikel 14) en de Grondwet (artikelen 10 en 11) zonder discriminatie moeten verzekerd worden, zijn ze toch niet absoluut. Het gaat om fundamentele rechten voor de democratie en de rechtstaat, toch kunnen ze aan beperkingen onderworpen worden, aldus het Hof.

Die beperkingen mogen niet de essentie zelf van die rechten aantasten en de effectiviteit ervan ontnemen. Zij moeten een wettig doel nastreven en de aangevende middelen mogen niet onevenredig zijn.

Het Hof verwijst hiervoor naar een arrest van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, grote kamer, *Hirst vs Verenigd Koninkrijk* (nr. 2), van 6 oktober 2005 en naar de in dat arrest geciteerde rechtspraak.

Er is een onderscheid tussen het arrest van het Belgische Grondwettelijk Hof en dit van het Europees Hof.

In de zaak *Hirst* sprak het Europees Hof zich uit over het (on)redelijk en buitensporige karakter van de straf en meende dat het ontnemen van het kiesrecht in strijd is met de artikel 3 van het Protocol nr. 1 van de Conventie.

principes contenus aux articles 13 et 145 de la Constitution coordonnée?»

2. «l'article 7, 2<sup>o</sup>, du Code électoral du 12 avril 1894 viole-t-il les principes d'égalité et de non-discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, lus séparément ou en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que par application de l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966 et approuvé par la loi du 15 mai 1981, nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays, au motif que cela reviendrait à une violation du principe général de droit contenu dans l'adage «*non bis in idem*» et au motif qu'une telle décision ne peut être prise sans contrôle juridictionnel par une juridiction indépendante?»

La Cour constitutionnelle a répondu à ces questions par l'affirmative, en ces termes: «L'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, du Code électoral viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'il suspend de plein droit les droits électoraux des condamnés qu'il vise.» La Cour est parvenue à cette conclusion sur la base des considérations ci-dessous.

Les droits d'élire et d'être élu, qui découlent notamment du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (article 14) et de la Constitution (articles 10 et 11), doivent être garantis sans discrimination, mais ils ne sont cependant pas absolus. S'il s'agit de droits fondamentaux pour la démocratie et l'État de droit, la Cour estime qu'ils peuvent malgré tout faire l'objet de restrictions.

Celles-ci ne peuvent toutefois atteindre ces droits dans leur substance même et les priver de leur effectivité. Elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne peuvent être disproportionnés.

La Cour se réfère à cet égard à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Hirst c/Royaume-Uni* (n<sup>o</sup> 2), du 6 octobre 2005, et à la jurisprudence citée dans cet arrêt.

Il y a une différence entre l'arrêt de la Cour constitutionnelle belge et celui de la Cour européenne.

Dans l'affaire *Hirst*, la Cour européenne s'est prononcée sur le caractère (dé)raisonnable et excessif de la peine et a estimé que la privation du droit de vote est contraire à l'article 3 du Protocole n<sup>o</sup> 1 de la Convention.

Het Grondwettelijk Hof beantwoordde vragen omtrent het automatische karakter van de in de wet bedoelde onbekwaamheden, waardoor afbreuk gedaan wordt aan het recht op toegang tot een rechter en aan het beginsel « *non bis in idem* ».

De wet van 12 april 1894 (het Kieswetboek) meende een oordeel te mogen vellen over de waardigheid van de burgers om deel te nemen aan de verkiezingen (*sic*). Men moet zich afvragen of de wetgever van de 21e eeuw zich nog het recht kan en durft toe-eigenen om een dergelijk oordeel te vellen en tot het automatisch uitsluiten kan besluiten. Dit is vooral belangrijk nu niet alleen daden worden beoordeeld in het strafrecht maar ten gevolge van recente wetgevingen ook opinies en meningen strafbaar zijn gesteld. Via het door het Kieswetboek ingevoerde systeem worden met andere woorden mensen die veroordeeld worden louter omwille van een afwijkende mening of overtuiging meteen ook ontzegd om deel te nemen aan de stemming. Het is uiteraard erg twijfelachtig of dit spoort met een democratisch georganiseerde maatschappij.

Bovendien stelt zich de vraag naar het evenwicht tussen enerzijds de zorg om zogenaamde « onwaardige » burgers het stemrecht te ontnemen, en de bekommernis anderzijds om burgers niet op een onevenredige wijze een grondrecht te ontzeggen.

Het moderne strafrecht heeft in grote mate het kenmerk van een herstelrecht: de delinquent wordt heringeschakeld in de samenleving dit impliceert een deelname aan de verkiezing voor de vertegenwoordigers van de maatschappij.

Het Hof van Cassatie besliste bovendien dat een veroordeling door een vreemde rechtbank de uitoefening van het kiesrecht niet schorst (1)!

Zo zou een genaturaliseerde medeburger die in Marokko veroordeeld werd voor bijvoorbeeld terrorisme niet ontzegd worden van het recht tot kiezen, terwijl een in België veroordeelde politiecommissaris, omdat hij terroristen opspoorde en aanhield, deze ontzegging wel moeten ondergaan! Dit is uiteraard andermaal een manifeste ontoelaatbare discriminatie.

In het hoger genoemde arrest *Hirst vs Verenigd Koninkrijk* vermeldt het Europees Hof terloops dat twintig Europese landen geen enkele belemmering aan het stemrecht van gedetineerden opleggen, acht anderen leggen slechts geringe beperkingen op en slechts acht landen waaronder het Verenigde Koninkrijk en België ontnemen het recht tot kiezen aan gevangenen.

Zo konden waarnemers van de OVSE vaststellen dat bij de verkiezingen in Rusland ook in de gevangenissen stemburelen werden georganiseerd,

La Cour constitutionnelle a répondu pour sa part à des questions sur le caractère automatique des incapacités prévues par la loi, qui porte atteinte au droit d'accès au juge et au principe « *non bis in idem* ».

La loi du 12 avril 1894 (Code électoral) pensait être en droit de porter une appréciation sur la dignité exigée des citoyens pour qu'ils puissent participer aux élections (*sic*). Il convient de se demander si le législateur du XXI<sup>e</sup> siècle peut encore s'arroger le droit de porter une appréciation telle et s'il peut décider d'une telle incapacité automatique. Cette question est d'autant plus fondamentale que depuis des modifications législatives récentes, le Code pénal ne sanctionne plus seulement des actes mais aussi des avis et des opinions. Autrement dit, en vertu du système instauré par le Code électoral, les personnes condamnées uniquement pour des opinions ou convictions dissidentes sont elles aussi privées, du même coup, de leur droit de participer aux élections. Il est bien sûr permis de douter qu'une telle sanction soit encore à sa place en démocratie.

Il convient en outre de s'interroger sur la mise en balance, d'une part, du souci de priver du droit de vote des citoyens jugés « indignes » avec, d'autre part, celui de ne pas priver les citoyens d'un droit fondamental d'une manière disproportionnée.

Le droit pénal actuel se profile avant tout comme une justice réparatrice: le délinquant est réinséré dans la société, ce qui implique qu'il participe à l'élection des représentants de la collectivité.

De surcroît, la Cour de cassation a estimé qu'une condamnation par une juridiction étrangère ne suspend pas l'exercice du droit de vote (1)!

Ainsi, un concitoyen naturalisé condamné au Maroc, par exemple pour des faits de terrorisme, ne serait pas déchu du droit de vote, alors qu'un commissaire de police condamné en Belgique, eût-il identifié et arrêté des terroristes, devrait quand même subir cette déchéance! Voilà bien entendu un nouvel exemple flagrant de discrimination inacceptable.

Dans l'arrêt précité *Hirst c/ Royaume-Uni*, la Cour européenne indique au passage que vingt pays européens autorisent leurs détenus à voter sans aucune restriction, que huit autres ne leur imposent que des restrictions mineures, et que huit autres pays, parmi lesquels le Royaume-Uni et la Belgique, privent leurs prisonniers du droit de vote.

Lors des élections en Russie, des observateurs de l'OSCE ont ainsi pu constater que des bureaux de vote avaient également été aménagés dans les prisons, ainsi

(1) Cass. 3 juli 1901, *Pas.* 901, I, 2080.

(1) Cass. 3 juillet 1901, *Pas.* 901, I, 2080

evenals trouwens in de hospitalen, waardoor iedereen de kans kreeg om te stemmen.

In een rechtstaat, gebaseerd op de theorie van de scheiding der machten geformuleerd door en uitgewerkt door Locke en Montesquieu, moet de wetgevende macht de uitspraken van de rechterlijke macht respecteren.

Het recente verleden toont aan dat een arrest van 2003 betreffende de organisatie van de verkiezingen na vijf jaar nog steeds niet is uitgevoerd en er ondertussen reeds een verkiezing werd georganiseerd met een manke wetgeving.

Aangezien huidig voorstel zowel voor Vlaamse als voor Waalse veroordeelden geldt kan dit arrest wellicht sneller uitgevoerd worden.

### ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

#### Artikel 2

De opheffing van artikel 6 van het Kieswetboek impliceert dat ook zij dit tot een criminele straf veroordeeld zijn mogen deelnemen aan de stemming.

Hiermede zou België de schare van twintig landen vervoegen die de democratie zo ver drijven dat ook veroordeelden tot langere straffen vanuit de gevangenis kunnen deelnemen aan de verkiezing.

#### Artikel 3

Dit artikel beantwoordt aan de opmerking van het Grondwettelijk Hof en verwijdert een discriminatie uit de Belgische wetgeving.

Er is bovendien geen enkele reden om zij die ter beschikking van de regering worden gesteld het stemrecht te onzeggen, voor hen geldt dezelfde motivering als voor de veroordeelden.

#### Artikel 4

Het artikel 9 van het Kieswetboek heeft totaal geen zin meer nu de onbekwaamheden worden opgeheven.

#### Artikel 5

Het is van het allergrootste belang dat er duidelijkheid is over de toepassing van een wet vooral wanneer deze te maken heeft met strafrecht of gevolgen van strafrechtelijke veroordelingen.

que dans les hôpitaux, afin de donner à chaque citoyen la possibilité de voter.

Dans un État de droit fondé sur la théorie de la séparation des pouvoirs formulée et développée par Locke et Montesquieu, le pouvoir législatif se doit de respecter les décisions du pouvoir judiciaire.

L'histoire récente montre qu'un arrêt de 2003 relatif à l'organisation des élections n'a toujours pas été mis à exécution cinq ans après sa publication et que depuis lors, d'autres élections ont été organisées malgré une législation boiteuse.

Gageons que dans la mesure où la présente proposition intéresse aussi bien les condamnés francophones que néerlandophones, elle permettra d'accélérer la mise à exécution de cet arrêt.

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### Article 2

L'abrogation de l'article 6 du Code électoral implique que même celles ou ceux qui ont été condamnés à une peine criminelle peuvent participer au scrutin.

La Belgique rejoindrait ainsi la vingtaine de pays qui portent la démocratie à son paroxysme en permettant aussi à leurs condamnés à des peines lourdes de participer aux élections depuis la prison.

#### Article 3

Cet article répond à l'observation de la Cour constitutionnelle et supprime une discrimination dans la législation belge.

En outre, rien ne justifie de priver du droit de vote les personnes mises à la disposition du gouvernement puisque le raisonnement qui s'applique aux condamnés leur est également applicable.

#### Article 4

L'article 9 du Code électoral n'a plus lieu d'être eu égard à la levée des incapacités.

#### Article 5

Il est capital qu'une loi puisse être appliquée sans ambiguïté aucune, surtout lorsque cette loi relève du droit pénal ou qu'elle est liée à des condamnations pénales.

De wet moet dan ook onmiddellijk worden toegepast met andere woorden moeten alle personen wiens stemrecht omwille van de artikelen 6 en 7, eerste lid, 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, was geschorst, onmiddellijk worden opgenomen op de kiezerslijsten voor de volgende verkiezingen.

Hugo COVELIERS.

\*  
\* \*

### WETSVOORSTEL

---

#### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

#### Art. 2

Artikel 6 van het Kieswetboek, gewijzigd bij de wet van 5 juni 1976, wordt opgeheven.

#### Art. 3

In artikel 7, eerste lid, van hetzelfde wetboek, laatst gewijzigd bij de wet van 21 december 1994, worden het 2<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup> opgeheven.

#### Art. 4

Artikel 9 van hetzelfde wetboek wordt opgeheven.

#### Art. 5

Deze wet treedt in werking de dag dat zij in het *Belgische Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

28 augustus 2008.

Hugo COVELIERS.

Une application immédiate de la loi s'impose, ce qui veut dire que toutes les personnes dont le droit de vote a été suspendu sur pied des articles 6 et 7, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, doivent être réinscrites sur-le-champ sur les listes électorales pour les prochaines élections.

\*  
\* \*

### PROPOSITION DE LOI

---

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

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

#### Art. 2

L'article 6 du Code électoral, modifié par la loi du 5 juin 1976, est abrogé.

#### Art. 3

À l'article 7, alinéa 1<sup>er</sup>, du même Code, modifié en dernier lieu par la loi du 21 décembre 1994, les points 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup> sont abrogés.

#### Art. 4

L'article 9 du même Code est abrogé.

#### Art. 5

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

28 août 2008.