

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, le 24 avril 1991, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant organisation d'un mode de votation au moyen d'un système automatisé dans les cantons électoraux de Verlaine et de Waarschoot", a donné le 3 mai 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 april 1991 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende organisatie van een wijze van stemming door middel van een geautomatiseerd systeem in de kieskantons Verlaine en Waarschoot", heeft op 3 mei 1991 het volgend advies gegeven :

Vu le bref délai dans lequel l'avis a été demandé, il est considéré que la demande d'avis a été introduite en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet crée une différence de traitement entre les électeurs du canton de Verlaine et du canton de Waarschoot et les autres électeurs du pays.

Certes, il s'agit d'un projet de loi dont le caractère expérimental est évident. Des explications pourraient cependant être données utilement dans l'exposé des motifs, afin de justifier le choix des deux cantons précités plutôt que d'autres.

2. Selon l'exposé des motifs,

"Quel que soit le procédé choisi, les préoccupations essentielles ont été de respecter les principes de base de notre droit électoral à savoir :

-de faire en sorte que le secret du vote soit garanti;

...".

Suivant l'article 19 de la loi en projet, le Ministre de l'Intérieur peut décider que le nombre des assesseurs sera porté à six. Toutefois, cette augmentation du nombre d'assesseurs n'est pas de nature, par elle-même, à prévenir

.../...

toutes les difficultés auxquelles certains électeurs pourront être confrontés, ni à garantir la règle du secret des votes.

En réalité, la seule garantie de ce principe se trouve dans le serment que, suivant l'article 104 du Code électoral, doivent prêter les membres du bureau de vote ainsi que les témoins, disposition qui est assortie d'une sanction pénale par l'article 109 du même Code.

Le texte en projet devrait prévoir que les membres du bureau de vote, à l'exclusion des témoins et de toute autre personne, puissent prêter assistance à des personnes dont il apparaîtrait qu'elles sont incapables de se servir du système automatisé prévu par la loi en projet.

S'il était donné suite à cette suggestion, l'auteur du projet pourrait utilement s'inspirer du texte de l'article 143, alinéas 5 et 6, du Code électoral, quant à la manière de rédiger le texte qui doit prévoir comment les contestations soulevées par un membre du bureau de vote ou par un témoin pourront être tranchées.

3. Le recours aux technologies nouvelles dans les opérations de vote pourrait permettre des manipulations.

Certes les appareils de contrôle (article 3, § 4, du projet) et les cartes magnétiques (articles 8 et suivants du projet) paraissent garantir l'expression d'un seul vote, dans le respect des modalités visées à l'article 144 du Code électoral et reprises dans les articles 4 et 10 de la loi en projet.

.../...

De même, certains comportements sont érigés en infraction par le projet. Ainsi, les articles 27 et 28 visent la contrefaçon des supports de mémoire et des cartes magnétiques ainsi que l'altération frauduleuse des dispositifs de vote et des logiciels.

On peut se demander, toutefois, si d'autres infractions qu'il est peut-être difficile de prévoir dès à présent ne mériteraient pas d'être réprimées. Il importe que le Gouvernement soit attentif à cet aspect de la question.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Loi organisant le vote au moyen de systèmes automatisés dans les cantons électoraux de Verlaine et de Waarschoot".

DISPOSITIF.

Article 1er.

La rédaction suivante est proposée :

.../...

"Il est instauré un mode de vote au moyen de systèmes automatisés dans les cantons électoraux de Verlaine et de Waarschoot. Son utilisation est limitée aux premières élections législatives et provinciales suivant l'entrée en vigueur de la présente loi".

Article 2.

1. Les subdivisions du paragraphe 1er doivent être introduites par 1E et 2E et non par des tirets.

La même observation vaut pour l'article 11, alinéa 4.

2. Le paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"§ 1er. En lieu et place du bulletin de vote, peuvent seuls être admis :

1Eun système de vote par panneau tactile dans le canton de Waarschoot;

2Eun système de vote au moyen d'un écran cathodique et d'un crayon optique dans le canton de Verlaine".

3. Dans le paragraphe 2, il y a une discordance entre le texte français (Ministère de l'Intérieur) et le texte néerlandais (Minister van Binnenlandse Zaken).

Le texte néerlandais du paragraphe 2 et du paragraphe 3, alinéa 1er, première phrase, serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

4. Dans le texte néerlandais du paragraphe 3, alinéa 2, il convient d'écrire "Kieswetboek" au lieu de "kieswetboek".

Article 3.

1. La division en paragraphes ne se justifie pas, chacun de ceux-ci ne contenant qu'un seul alinéa.

2. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, mieux vaut écrire dans le texte français : "... reproduisant, pour chaque élection, les listes des candidats, conformément au modèle I annexé à la présente loi".

3. Le mot "initialisation" figurant dans le texte français du paragraphe 4 (devenant l'alinéa 4) est inconnu dans la langue française. Dans la mesure du possible, il est recommandé d'utiliser des mots du langage courant.

.../...

Il y a, d'ailleurs, lieu de relever que dans le texte néerlandais de la disposition, ce sont des mots usuels qui figurent ("opening van de stemming").

La même observation vaut pour les articles 9 et 10.

Dans le texte néerlandais de ce paragraphe, il y a lieu de remplacer les mots "een apparaat per stemhokje of per meerdere stemhokjes" par les mots "één apparaat voor een of meer stemhokjes".

Article 7.

1. Le commentaire de l'article fait état du procès-verbal à dresser par le président du bureau de vote. Cette précision devrait figurer dans l'article du projet.

2. Le mot "désactive" (1), utilisé à l'alinéa 1er, appelle la même observation que celle faite au sujet du mot "initialisation" figurant à l'article 3.

3. A la fin de la première phrase de l'alinéa 1er, il faut écrire "l'article 6" au lieu de "l'article précédent".

(1) Dans le texte néerlandais "legt ... het registratieproces ... stil".

4. Le début de l'alinéa 3 serait mieux rédigé en français comme suit : "Ces enveloppes, avec la mention du ..., sont remises ...".

Article 9.

le mot "urne" ne doit pas être placé entre des guillemets.

Article 10.

Mieux vaut écrire : "... avant de se rendre dans l'isoloir ...".

Article 11.

Suivant les explications fournies par le fonctionnaire délégué, l'article doit être compris en ce sens que l'électeur pourra faire défiler sur l'écran chacune des listes, l'une après l'autre, avant de procéder au vote. Cette précision devrait figurer dans l'exposé des motifs.

La même observation vaut pour l'article 12.

Articles 13 et 16.

Alors que si une inscription figure sur la carte magnétique, qui est de nature à identifier l'électeur, la conséquence en est, suivant l'article 16, que le vote est considéré comme nul, en revanche l'article 13 ne précise pas quelle est la conséquence, pour la validité du vote, de la constatation, par le président du bureau de vote, que la carte magnétique a subi une dégradation.

Il y a là manifestement une lacune dans l'article 13 qu'il importe de combler.

Il conviendrait, en outre, de préciser dans l'article 13 quel sort le président du bureau de vote doit réserver aux cartes magnétiques dont il constate qu'elles sont dégradées ou revêtues d'une inscription de nature à permettre l'identification de l'électeur.

Il y aurait lieu, pour réserver une suite à cette observation, de s'inspirer des articles 145 et 147 du Code électoral.

Enfin, l'article 16 serait mieux à sa place dans le chapitre III, par exemple à la suite de l'article 13.

Article 14.

Il y a lieu de se reporter aux observations formulées sous l'article 7, nEs 1 et 2.

.../...

Chapitre IV.

Dans l'intitulé français du chapitre, le mot "cités" doit être remplacé par le mot "visés", et à la fin du texte néerlandais, il y a lieu d'écrire : "in de hoofdstukken II en III".

Article 17.

Le mot "autorisés" est manifestement mal choisi. En réalité, les hypothèses de vote visées dans l'article 17 sont, dans un système de vote automatisé, rendues techniquement impossibles.

L'article doit être revu.

Article 18.

Il est proposé de reproduire l'article 113 du Code électoral, sauf à remplacer les mots "du présent Code" par les mots "de la présente loi".

Article 19.

1. Il y a lieu de se reporter à l'observation générale nE 2.

.../...

2. L'article serait mieux rédigé comme suit : "Par dérogation à l'article 95, § 9, ..., le Ministre de l'Intérieur peut porter à six le nombre d'assesseurs".

Article 20.

L'attention du Gouvernement est attirée sur le fait que l'article 139 du Code électoral énonce des règles qui tendent à prévenir les fraudes (2).

Sous cette réserve, l'article 20 reste en défaut de préciser quelle est l'autorité qui prend la décision de prévoir un isoloir pour au moins deux cents électeurs.

Le texte devrait être complété sur ce point.

Article 21.

Dans le texte français, il faut écrire "Ministre de l'Intérieur" au lieu de "Ministère de l'Intérieur".

Article 24.

Le texte suivant, inspiré de l'article 175, alinéa 1er, du Code électoral, est proposé pour l'alinéa 1er :

(2)J. VELU, Droit public, Bruylant, Bruxelles, 1986, p. 476.

"Les supports de mémoire et les urnes électroniques ... sont conservés par lui jusqu'au surlendemain du jour de la validation de l'élection".

Article 25.

A l'alinéa 1er, il est proposé d'écrire :

"Dès qu'il a formulé le bulletin de vote visé à l'article 127 du Code électoral, le président du bureau principal d'arrondissement le communique ... (la suite comme au projet)".

Article 26.

Selon l'exposé des motifs, "une copie des bulletins de vote sera affichée dans les bureaux de vote ...". Cette précision doit figurer dans l'article du projet.

Articles 27 et 28.

Il est fait référence à l'observation générale nE 3.

Chapitre VIII.

Dans l'intitulé du chapitre, il y a lieu de supprimer les mots "et transitoires".

.../...

En effet, aucun des articles de ce chapitre ne présente un tel caractère.

Article 29.

1. Le texte suivant est proposé pour le 2E :

"2Eles dispositions de la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, en ce qu'elles se réfèrent aux articles du Code électoral visés au 1E;"

2. En ce qui concerne le 3E, il y a lieu de rappeler qu'un projet de loi modifiant le Code électoral -au sujet duquel le Conseil d'Etat, section de législation, a donné, le 27 février 1991, un avis sous le nE L. 20.532/2 - prévoit, en son article 56, 2E, l'abrogation de la loi du 15 mai 1949 organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux.

Gelet op de gevraagde korte termijn voor het verlenen van het advies, wordt ervan uitgegaan dat de adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontwerp bewerkstelligt dat de kiezers van het kanton Verlaine en van het kanton Waarschoot anders worden behandeld dan de overige kiezers van het land.

Weliswaar gaat het om een wetsontwerp met een duidelijk experimenteel karakter, maar toch zou het dienstig zijn om in de memorie van toelichting uitleg te verschaffen om te motiveren dat de twee zoëven genoemde kantons zijn gekozen en niet andere.

2. De memorie van toelichting luidt aldus :

"Welk procédé ook gekozen wordt, de voornaamste bezorgdheid is geweest de basisprincipes van ons kiesrecht in acht te nemen, namelijk :

- ervoor te zorgen dat het stemgeheim gewaarborgd wordt;

...".

Volgens artikel 19 van de ontworpen wet kan de Minister van Binnenlandse Zaken besluiten dat het aantal

.../...

bijzitters op zes gebracht wordt. Toch is die verhoging van het aantal bijzitters niet van een aard om alle moeilijkheden te voorkomen waarvoor sommige kiezers zich geplaagd zullen kunnen zien en evenmin zodanig dat het geheim van de stemming erdoor wordt gegarandeerd.

Dat beginsel wordt in feite alleen gegarandeerd door de eed die de leden van het stembureau alsmede de getuigen moeten afleggen volgens artikel 104 van het Kieswetboek, aan welke bepaling artikel 109 van hetzelfde Wetboek een strafmaatregel verbindt.

In de ontworpen tekst zou moeten worden bepaald dat de leden van het stembureau, met uitsluiting van de getuigen en van elke andere persoon, hulp kunnen verlenen aan personen van wie zou blijken dat zij niet kunnen omgaan met het geautomatiseerde systeem waarin de ontworpen wet voorziet.

Indien op dat voorstel wordt ingegaan zou het nuttig zijn dat de steller van het ontwerp de tekst van artikel 143, vijfde en zesde lid, van het Kieswetboek tot voorbeeld neemt wat de wijze van redigeren betreft van de tekst waarin behoort te worden bepaald hoe de geschillen die door een lid van het stembureau of door een getuige worden opgeworpen, zullen kunnen worden beslecht.

3. Het inschakelen van nieuwe technologieën bij de stemverrichtingen zou geknoei mogelijk kunnen maken.

De controleapparaten (artikel 3, § 4, van het ontwerp) en de magnetische kaarten (artikel 8 en volgende van

.../...

het ontwerp) lijken echter wel het uitbrengen van een enkele stem te garanderen met inachtneming van de regelen bedoeld in artikel 144 van het Kieswetboek en overgenomen in de artikelen 4 en 10 van de ontworpen wet.

Evenzo worden bepaalde handelwijzen strafbaar gesteld in het ontwerp. Zo komen in de artikelen 27 en 28 de vervalsing van de geheugendragers en de magnetische kaarten ter sprake alsmede de frauduleuze verandering van de stemapparatuur en de software.

De vraag rijst evenwel of er geen andere strafbare feiten, die nu misschien moeilijk te voorzien zijn, zouden moeten worden bestraft. Het is van belang dat de Regering aandacht heeft voor dat aspect van de kwestie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

OPSCHRIFT.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te stellen :

"Wet tot organisatie van de stemming door middel van geautomatiseerde systemen in de kieskantons Verlaine en Waarschoot".

BEPALEND GEDEELTE.

.../...

Artikel 1.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"In de kieskantons Verlaine en Waarschoot wordt een wijze van stemming ingevoerd door middel van geautomatiseerde systemen. Het gebruik ervan wordt beperkt tot de eerste parlements- en provincieraadsverkiezingen die volgen op de inwerkingtreding van deze wet".

Artikel 2.

1. De onderverdelingen van paragraaf 1 moeten worden ingeleid door 1E en 2E en niet door streepjes.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11, vierde lid.

2. Het zou beter zijn paragraaf 1 als volgt te stellen :

"§ 1. In plaats van het stembiljet kunnen enkel worden toegestaan :

1Een stelsysteem met druktoetsenpaneel in het kieskanton Waarschoot;

2Een stelsysteem door middel van een kathodescherm en een optische stift in het kieskanton Verlaine".

.../...

3. In paragraaf 2 is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (Minister van Binnenlandse Zaken) en de Franse tekst (Ministre de l'Intérieur). Voorts zou paragraaf 2 beter als volgt worden gesteld :

"§ 2. De in paragraaf 1 bedoelde systemen kunnen slechts worden gebruikt wanneer zij door (de Minister) van Binnenlandse Zaken zijn goedgekeurd".

4. De eerste volzin van het eerste lid van paragraaf 3 zou beter als volgt worden gesteld :

"§ 3. De kosten voor de aankoop en de werking van de systemen bedoeld in paragraaf 1 komen volledig ten laste van de Staat".

In het tweede lid van paragraaf 3 schrijve men "Kieswetboek" in de plaats van "kieswetboek".

Artikel 3.

1. Er is geen reden om het artikel in te delen in paragrafen aangezien elke paragraaf slechts uit één lid bestaat.

2. In de Franse tekst schrijve men in paragraaf 1, die het eerste lid wordt : " ... reproduisant, pour chaque

.../...

élection, les listes de candidats, conformément au modèle I annexé à la présente loi".

3. Het woord "initialisation" dat voorkomt in de Franse tekst van paragraaf 4 (die het vierde lid wordt) bestaat niet in de Franse taal. Het is raadzaam zoveel mogelijk woorden te gebruiken uit de omgangstaal.

Er dient trouwens op te worden gewezen dat in de Nederlandse tekst van de bepaling gangbare woorden worden gebruikt ("opening van de stemming").

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 9 en 10.

In de Nederlandse tekst vervange men de woorden "een apparaat per stembokje of per meerdere stembokjes" door de woorden "één apparaat voor één of meer stembokjes".

Artikel 7.

1. In de commentaar bij het artikel wordt gewag gemaakt van het proces-verbaal dat door de voorzitter van het stembureau moet worden opgemaakt. Die verduidelijking zou in het artikel van het ontwerp moeten worden aangebracht.

2. Bij het Franse woord "désactive" (3), dat in het eerste lid wordt gebruikt, behoort dezelfde opmerking te worden

(3)in de Nederlandse tekst "ligt ... het registratieproces ... stil".

.../...

gemaakt als die welke is gemaakt in verband met het woord "initialisation" dat in artikel 3 voorkomt.

3. Aan het slot van de eerste zin van het eerste lid, schrijve men : "artikel 6" in plaats van "het vorige artikel".

4. Het zou beter zijn het begin van het derde lid als volgt te redigeren in het Frans :

"Ces enveloppes, avec la mention du ..., sont remises ...".

Artikel 9.

Het woord "bus" moet niet tussen aanhalingstekens worden geplaatst.

Artikel 10.

Het zou beter zijn te schrijven :

"... voor hij het stemhokje binnengaat ...".

Artikel 11.

Volgens de uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft gegeven moet het artikel zo worden opgevat dat de kiezer de lijsten een na een op het scherm kan laten verschijnen alvorens

.../...

te stemmen. Die nadere uitleg zou in de memorie van toelichting moeten voorkomen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 12.

De artikelen 13 en 16.

Hoewel volgens artikel 16 de stem als ongeldig moet worden beschouwd als de kiezer kan worden herkend doordat de magnetische kaart beschreven is, wordt in artikel 13 daarentegen niet gepreciseerd wat de beschadiging van de magnetische kaart, welke door de voorzitter van het stembureau wordt vastgesteld, voor gevolg heeft voor de geldigheid van de stem.

Artikel 13 bevat op dat punt kennelijk een leemte die moet worden gevuld.

Voorts zou in artikel 13 moeten worden gepreciseerd wat de voorzitter van het stembureau moet aanvangen met de magnetische kaarten waarvan hij vaststelt dat ze beschadigd of zodanig beschreven zijn dat de kiezer kan worden herkend.

Wil men met die opmerking rekening houden dan zou men een voorbeeld moeten nemen aan de artikelen 145 en 147 van het Kieswetboek.

Tenslotte zou artikel 16 beter thuishoren in hoofdstuk III, bijvoorbeeld na artikel 13.

.../...

Artikel 14.

Er moet worden gerefereerd aan de opmerkingen die bij artikel 7, nrs. 1 en 2, zijn gemaakt.

Hoofdstuk IV.

In de Franse tekst van het opschrift van het hoofdstuk moet het woord "cités" worden vervangen door het woord "visés", en aan het slot van de Nederlandse tekst schrijve men "in de hoofdstukken II en III".

Artikel 17.

Het woord "toegestaan" is kennelijk slecht gekozen. In werkelijkheid worden de in artikel 17 bedoelde gevallen van stemuitbrenging, in een geautomatiseerd systeem, technisch onmogelijk gemaakt.

Het artikel moet worden herzien.

.../...

Artikel 18.

Er wordt voorgesteld artikel 113 van het Kieswetboek over te nemen, zij het dat de woorden "van dit Wetboek" moeten worden vervangen door de woorden "van deze wet".

Artikel 19.

1. Er behoort te worden gerefereerd aan de algemene opmerking nr. 2.

2. Het zou beter zijn het artikel als volgt te redigeren :

"In afwijking van artikel 95, § 9 ... kantonhoofdbureau, het aantal bijzitters tot zes verhogen".

Artikel 20.

De Regering wordt erop geattendeerd dat artikel 139 van het Kieswetboek regels bevat ter voorkoming van bedrog (4).

Onder dit voorbehoud wordt in artikel 20 niet gepreciseerd welke overheid beslist in een stemhokje te voorzien voor ten minste tweehonderd kiezers.

(4)J. VELU, Droit public, Bruylant, Brussel, 1986, blz. 476.

De tekst moet op dit punt worden aangevuld.

Artikel 21.

In de Franse tekst schrijve men in plaats van "Ministère de l'Intérieur" "Ministre de l'Intérieur".

Artikel 24.

De volgende tekst, naar het voorbeeld van artikel 175, eerste lid, van het Kieswetboek, wordt voorgesteld voor het eerste lid :

"De voorzitter van het kantonhoofdbureau bewaart ... tot de tweede dag na de geldigverklaring van de verkiezing".

Artikel 25.

Er wordt voorgesteld in het eerste lid te schrijven :

"Zodra de voorzitter van het arrondissementshoofdbureau het in artikel 127 van het Kieswetboek bedoelde stembiljet heeft opgemaakt, geeft hij daarvan onverwijld kennis aan ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 26.

.../...

Volgens de memorie van toelichting "moet een afschrift van de stembiljetten uitgehangen worden in de stembureaus ...". Die precisering moet in het artikel van het ontwerp voorkomen.

De artikelen 27 en 28.

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking nr. 3.

Hoofdstuk VIII.

In het opschrift van dit hoofdstuk behoren de woorden "en overgangsbepalingen" te vervallen en schrijve men "Slotbepalingen".

Geen enkel van de artikelen van dit hoofdstuk draagt immers dit kenmerk.

.../...

Artikel 29.

1. De volgende tekst wordt voorgesteld voor 2E :

"2Ede bepalingen van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen in zoverre ze verwijzen naar de artikelen van het Kieswetboek bedoeld in 1E;"

2. In verband met 3E behoort er in herinnering te worden gebracht dat een ontwerp van wet tot wijziging van het Kieswetboek, waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, op 27 februari 1991 advies heeft gegeven onder het nr. L. 20.532/2, in zijn artikel 56, 2E, voorziet in de opheffing van de wet van 15 mei 1949 tot regeling van gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : R. DEROY,
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. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. BOUVIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. DEROUAUX, referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.