

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "organisant le vote automatisé au moyen d'un système de lecture optique", a donné le 1er avril 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 23 januari door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot organisatie van de geautomatiseerde stemopneming door middel van systemen voor optische lezing", heeft op 1er april het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS PREALABLES

1. Il y a lieu d'être plus précis et plus constant dans la terminologie utilisée. L'avant-projet emploie en effet successivement les mots "procédé de dépouillement au moyen de systèmes automatisés", "procédé de dépouillement automatisé au moyen de lecture optique", "systèmes", "procédé de dépouillement automatisé au moyen d'un système de lecture optique", ou encore "dépouillement automatisé par le procédé de la lecture optique" ...

Mieux vaut utiliser les termes "système de lecture optique destiné au dépouillement automatisé des votes" lorsqu'il est question du matériel et des programmes utilisés, et les mots "procédé de dépouillement automatisé des votes au moyen d'un système de lecture optique" lorsqu'il s'agit de la mise en oeuvre de ces systèmes.

Par ailleurs, l'intitulé est de nature à induire en erreur en tant qu'il donne à penser que l'avant-projet de loi organise le vote automatisé, alors qu'en réalité il entend organiser le dépouillement des votes. Il doit, dès lors, être rédigé comme suit :

"Projet de loi organisant le dépouillement automatisé des votes au moyen d'un système de lecture optique".

2. La subdivision d'un alinéa, en vue de marquer une énumération, se fait par la numérotation "1°", "2°", etc., non par l'emploi de tirets. La remarque vaut pour les articles 2 et 4 de l'avant-projet.

.../...

3. Un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit. Il convient dès lors de supprimer la division en paragraphes des articles 7, 8, 9 et 12 de l'avant-projet.

4. L'emploi de la double conjonction "et/ou" est à proscrire. Dans la phrase introductive de l'article 11, on la remplacera par "ou".

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Chapitre premier

Il est d'usage d'écrire "Chapitre premier" au lieu de "Chapitre Ier".

Article 2

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi "vise à tester, lors des prochaines élections qui se tiendront entre le 1er janvier 1999 et le 31 décembre 2000, des systèmes expérimentaux de lecture optique à commencer par les premières élections après le 1er janvier 1999 dans les cantons de Zonnebeke et de Chimay qui seront désignés par le Roi". Le même exposé des motifs prévoit qu'"au cours de la période précitée, le Roi pourra éventuellement étendre ce système à d'autres cantons électoraux ou communes (que celles de Zonnebeke, de Chimay et de Momignies,) afin de

.../...

pouvoir encore mieux apprécier cette expérience de lecture optique".

Compte tenu de cette possibilité d'extension du système expérimental pendant la période considérée, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison les élections pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone ne sont pas visées par l'avant-projet.

2. Les mots "qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi et" sont superflus et doivent être omis.

Article 4

L'article 4, troisième tiret, devenant le 3°, prévoit que le système doit assurer "l'établissement d'un tableau reprenant les votes exprimés sur support magnétique" (1), alors que l'article 8 prévoit que les opérations de vote sont effectuées au moyen "d'un bulletin de vote approprié en papier".

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas là une contradiction. Dans l'affirmative, il convient de la supprimer.

(1) En néerlandais, "het aanmaken van een tabel met de uitgebrachte stemmen op magnetische drager;".

Article 5

Les articles 6 et 7 de l'avant-projet prévoient que le matériel sera acquis par l'Etat qui en restera propriétaire.

Cette acquisition devra se faire dans le respect de la législation sur les marchés publics. Un cahier des charges devra dès lors être établi qui spécifiera les exigences requises.

Prévoir, comme le fait l'article 5 de l'avant-projet, que les systèmes devront en outre être conformes aux modèles agréés par le ministre de l'Intérieur n'a, dès lors, guère de sens.

Mieux vaut prévoir que le Roi arrête les normes techniques des systèmes visant à garantir leur fiabilité et leur sécurité, ainsi que le secret des votes, dans le respect de la directive 83/189/CEE du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil du 22 mars 1988 et par la directive du Parlement européen et du Conseil 94/10/CE du 23 mars 1994.

Article 6

1. La disposition de l'alinéa 2 manque de clarté. Elle gagnerait à être explicitée, fût-ce dans le commentaire des articles.

.../...

2. A l'alinéa 3, le mot "codes" sera remplacé par le mot "éléments" et les mots "qui y sont inclus" seront omis.

Articles 13, 20 et 22

L'article 13 prévoit qu'immédiatement après la réception des urnes, le président du bureau principal enregistre les votes exprimés au moyen d'un système de lecture optique. Les articles 20 et 22 rendent inapplicables aux communes ou aux cantons où il est fait usage d'un procédé de dépouillement automatisé, notamment, les dispositions des articles 156, 158 et 159 du Code électoral, ou 50, 52 et 53 de la loi électorale communale (1).

Or, l'article 157, alinéa 1er, 1° et 5°, du Code électoral, dispose que sont nuls "tous les bulletins autres que ceux dont l'usage est permis par la loi" (1°) et "ceux ... dont les formes et dimensions auraient été altérées, qui contiendraient à l'intérieur un papier ou un objet quelconque, ou dont l'auteur pourrait être rendu reconnaissable par un signe, une rature, ou une marque non autorisée par la loi" (5°) (2).

(1) Les lois organisant les autres élections contiennent des dispositions similaires ou des dispositions qui renvoient au Code électoral.

(2) Voir également article 51, alinéa 1er, 1° et 5°, de la loi électorale communale.

La législation électorale organise un classement préalable des bulletins, aux fins d'isoler, notamment, les bulletins nuls, et de permettre aux membres du bureau de dépouillement et aux témoins de soumettre leurs observations et leurs réclamations quant à ce classement.

Ainsi qu'a pu le confirmer le fonctionnaire délégué, il est peu probable que le système de lecture optique permette de reconnaître de manière certaine tous les bulletins qui, conformément aux dispositions visées ci-dessus, devraient être déclarés nuls.

L'avant-projet sera, dès lors, complété pour prévoir un classement préalable manuel des bulletins entre, en l'état actuel, ceux qui doivent être déclarés nuls pour un des motifs visés à l'article 157, alinéa 1er, 1° (1) et 5° du Code électoral et à l'article 51, alinéa 1er, 1° et 5°, de la loi électorale communale et les autres. Pour la première catégorie, des dispositions similaires à celles des articles 158 et 159 du Code électoral devront être prévues.

2. En ce qui concerne l'article 20, 2°, il y a lieu, dans un souci de sécurité juridique, de viser "l'article 32, § 1er, alinéa 3," au lieu de "l'article 32, § 1er, dernier alinéa".

(1) Ce classement préalable n'est toutefois pas nécessaire pour les bulletins qui ne contiennent aucun suffrage, ceux-ci étant identifiables par le système de lecture optique.

Article 16

L'alinéa 3 prévoit que les supports de mémoire utilisés lors de l'élection sont effacés "à l'intervention du ministère de l'Intérieur". Cette expression est ambiguë dès lors qu'il n'est pas prévu que ces supports lui soient transmis.

Le texte doit être plus précis pour indiquer par qui et selon quelles modalités les supports de mémoire seront effacés (1).

OBSERVATION FINALE

La rédaction du texte doit être sensiblement améliorée dans un souci de correction et d'élégance de la langue, ainsi qu'en fonction des règles de légistique formelle telles que celles-ci ont été publiées au Moniteur belge du 2 juin 1982.

(1) Comparer avec l'article 21, § 3, de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. De gebruikte terminologie moet nauwkeuriger en consequenter zijn. In het voorontwerp worden immers achter-eenvolgens de volgende begrippen gehanteerd : "een wijze van stemopneming door middel van geautomatiseerde systemen", "geautomatiseerd stemopnemingssysteem door optische lezing", "systemen", of zelfs "geautomatiseerde stemopneming door optische lezing" ...

Het zou beter zijn te werken met "systeem voor optische lezing voor de geautomatiseerde stemopneming" wanneer verwezen wordt naar de apparatuur en de programma's die worden gebruikt en met "geautomatiseerde stemopneming door middel van een systeem voor optische lezing", wanneer het om de toepassing van die systemen gaat.

Het Franse opschrift kan overigens voor verwarring zorgen in zoverre het de indruk wekt dat het voorontwerp van wet strekt tot de organisatie van de geautomatiseerde stemming, terwijl het in feite de geautomatiseerde stemopneming beoogt. Het opschrift behoort dan ook te worden gesteld zoals wordt aangegeven in de Franse versie van dit advies.

De Nederlandse tekst van het opschrift zou beter worden gesteld als volgt :

"Ontwerp van wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemopneming door middel van een systeem voor optische lezing".

.../...

2. De indeling van een lid om een opsomming weer te geven geschiedt met de nummering "1°", "2°", enz., niet door middel van liggende streepjes. Deze opmerking geldt voor de artikelen 2 en 4 van het voorontwerp.

3. Een artikel wordt alleen in paragrafen ingedeeld wanneer minstens één ervan uit verschillende leden bestaat. In het andere geval volstaat een indeling in leden. De indeling in paragrafen van de artikelen 7, 8, 9 en 12 van het voorontwerp behoort dan ook achterwege te worden gelaten.

4. Het gebruik van de voegwoordcombinatie "en/of" valt af te keuren. In de inleidende zin van artikel 11, dient deze door "of" te worden vervangen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Hoofdstuk I

Zoals gebruikelijk is, schrijve men in de Franse tekst "Chapitre premier" in plaats van "Chapitre Ier".

Artikel 2

1. Volgens de memorie van toelichting moet het voorontwerp van wet "het mogelijk maken bij de volgende verkiezingen in de periode tussen 1 januari 1999 en 31 december 2000 prototypes van het systeem van optische lezing uit te

.../...

testen, te beginnen bij de eerste verkiezingen na 1 januari 1999 in de kantons Zonnebeke en Chimay, die zullen worden aangeduid door de Koning". Diezelfde memorie van toelichting bepaalt dat "de Koning in bovenvermelde periode gebeurlijk dit systeem (zal) kunnen uitbreiden tot andere kieskantons of gemeenten (dan die van Zonnebeke, Chimay en Momignies), teneinde dit experiment van optische lezing nog beter te kunnen appreciëren".

Gelet op de mogelijke uitbreiding van dit experimentele systeem gedurende de bewuste periode, is het de Raad van State niet duidelijk waarom in het voorontwerp geen rekening is gehouden met de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

2. De woorden "die volgen op de inwerkingtreding van deze wet" zijn overbodig en dienen te vervallen.

Artikel 4

Artikel 4, derde streepje, dat onderdeel 3° wordt, stelt dat het systeem moet zorgen voor "het aanmaken van een tabel met de uitgebrachte stemmen op magnetische drager" (1), terwijl artikel 8 bepaalt dat de stemverrichtingen plaatsvinden met behulp van een "aangepast papieren stembiljet".

(1) In het Frans, "l'établissement d'un tableau reprenant les votes exprimés sur support magnétique;".

De Raad van State vraagt zich af of daar geen tegenstrijdigheid mee gemoeid is. Zo ja, behoort daaraan te worden verholpen.

Artikel 5

De artikelen 6 en 7 van het voorontwerp bepalen dat de apparatuur door de Staat zal worden aangekocht, die er ook de eigenaar van zal blijven.

Deze aankoop dient te geschieden met naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten. Er zal derhalve een bestek moeten worden opgemaakt, waarin de opgelegde voorwaarden worden omschreven.

Het heeft derhalve weinig zin te bepalen, zoals in artikel 5 van het voorontwerp, dat de systemen bovendien conform de door de Minister van Binnenlandse Zaken goedgekeurde modellen dienen te zijn.

Het is beter te bepalen dat de Koning de technische normen van die systemen vastlegt als waarborg voor hun betrouwbaarheid en veiligheid, en tevens het principe van de geheime stemming oplegt, overeenkomstig richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 en bij richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994.

.../...

Artikel 6

1. Het tweede lid is onduidelijk gesteld. Deze bepaling zou nader moeten worden toegelicht, al was het maar in de artikelsgewijze bespreking.

2. In het derde lid dient het woord "veiligheids-codes" te worden vervangen door het woord "veiligheidsgegevens" en in de Franse tekst dienen de woorden "qui y sont inclus" te vervallen.

Artikelen 13, 20 en 22

Artikel 13 bepaalt dat onmiddellijk na ontvangst van de stembussen, de voorzitter van het kantonhoofdbureau de uitgebrachte stemmen registreert door middel van de systemen voor optische lezing. De artikelen 20 en 22 verklaren inzonderheid de artikelen 156, 158 en 159 van het Kieswetboek, of 50, 52 en 53 van de Gemeentekieswet, niet toepasselijk op de gemeenten of de kantons die gebruik maken van een geautomatiseerd stemopnemingsysteem (1).

Welnu, artikel 157, eerste lid, 1° en 5°, van het Kieswetboek stelt dat "alle andere stembiljetten dan die welke volgens de wet mogen worden gebruikt" (1°) en "de stembiljetten ... waarvan de vorm en de afmetingen veranderd

(1) De wetten die de overige verkiezingen organiseren bevatten soortgelijke bepalingen of bepalingen die naar het Kieswetboek verwijzen.

zijn, die binnenin een papier of enig voorwerp bevatten of die de kiezer herkenbaar maken door een teken, een doorhaling of een bij de wet niet geoorloofd merk" (5°), ongeldig zijn (1).

De kieswetgeving voorziet in een voorafgaande indeling van de stembiljetten in categorieën, teneinde inzonderheid de ongeldige biljetten apart te houden en om de leden van de stemopnemingsbureaus en de getuigen de mogelijkheid te bieden hun opmerkingen en hun bezwaren in verband met die indeling kenbaar te maken.

De gemachtigde ambtenaar heeft kunnen bevestigen dat het weinig waarschijnlijk is dat alle stembiljetten die, overeenkomstig de hierboven genoemde bepalingen, ongeldig dienen te worden verklaard, met het systeem van de optische lezing ook ontegensprekelijk geïndividualiseerd kunnen worden.

Het voorontwerp moet derhalve worden aangevuld teneinde te voorzien in een voorafgaande manuele indeling van de stembiljetten in, gelet op de huidige stand der zaken, biljetten die ongeldig moeten worden verklaard omwille van één van de in artikel 157, eerste lid, 1° (2) en 5° van het Kieswetboek en artikel 51, eerste lid, 1° en 5° van de

(1) Zie ook artikel 51, eerste lid, 1° en 5°, van de Gemeentekieswet.

(2) Deze voorafgaande indeling is echter niet noodzakelijk voor de stembiljetten waarop geen enkele stem is uitgebracht, aangezien ze door het optisch leessysteem worden herkend.

Gemeentekieswet genoemde redenen enerzijds en de overige biljetten anderzijds. Voor de eerste categorie moet worden voorzien in soortgelijke bepalingen als die van de artikelen 158 en 159 van het Kieswetboek.

2. Wat artikel 20, 2°, betreft, dient, ter wille van de rechtszekerheid, verwezen te worden naar "artikel 32, § 1, derde lid," in de plaats van naar "artikel 32, § 1, laatste lid".

Artikel 16

Het derde lid bepaalt dat de tijdens de verkiezingen gebruikte geheugendragers "door toedoen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (worden) gewist". Die uitdrukking doet vragen rijzen aangezien niet wordt bepaald dat die dragers aan dat ministerie worden bezorgd.

De tekst moet nauwkeuriger worden gesteld met de duidelijke vermelding door wie en op welke wijze de geheugendragers zullen worden gewist (1).

(1) Vergelijk met artikel 21, § 3, van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming.

SLOTOPMERKING

De redactie van de tekst moet gevoelig worden verbeterd uit een oogpunt van correct taalgebruik en met het oog op een vlotte stijl, alsmede om de wetgevingstechnische regels in acht te nemen die zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 juni 1982.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. C. NIKIS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN