

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 30.271/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 30.271/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 8 juin 2000, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales", a donné le 6 décembre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 juni 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers", heeft op 6 december 2000 het volgende advies gegeven :

Examen de l'avant-projet

Suivant l'article 180 du Code électoral en projet,

"Tous les Belges immatriculés aux registres de la population tenus dans les postes consulaires de carrière belges à l'étranger et qui remplissent les conditions de l'électorat, sont obligés de voter.".

Selon l'exposé des motifs,

"Quel que soit le mode de vote que le Belge résidant à l'étranger choisit, le présent projet allège considérablement les démarches administratives et les frais qui pourraient y être liés.

La première démarche, dans cette optique, vise à mettre à jour les fiches des Belges immatriculés dans un poste consulaire de carrière belge à l'étranger et de tenir des registres de population des Belges immatriculés dans chaque poste.

A cet égard, un projet de loi a été rédigé par le Ministre des Affaires étrangères. Ce projet concerne ainsi les registres consulaires de la population, mais également l'introduction de cartes d'identité consulaires.

Tous les Belges de l'étranger qui auront choisi de s'immatriculer dans un poste consulaire de carrière belge et qui remplissent les conditions de l'électorat seront obligés de voter. Comme le prescrit l'article 62, alinéa 3, de la Constitution pour la Chambre et l'article 68, § 2, de la Constitution pour le Sénat, le vote est obligatoire.".

L'avant-projet de loi relatif aux registres consulaires auquel il est fait allusion dans ce passage de l'exposé des motifs n'a pas encore été déposé, ni même soumis à l'avis de la section de législation.

.../...

Il constituerait un préalable indispensable à la législation en projet puisque le droit de vote des Belges à l'étranger serait lié à l'immatriculation à ces registres.

Il apparaît, toutefois, dès à présent, que l'immatriculation dans les postes consulaires serait, dans le chef des Belges à l'étranger, purement facultative.

La section de législation ne peut, dès lors, que se référer à ses avis précédents en la matière (1), dans lesquels elle a mis en évidence que :

"L'on ne saurait [...] interpréter le principe du vote obligatoire comme s'imposant seulement à tous ceux qui sont inscrits sur les listes électorales, et comme laissant au législateur la possibilité de déterminer que l'inscription sur ces listes se fait soit d'office, soit à la demande des personnes remplissant les conditions pour être électeur.

La Constitution prévoit que la loi peut fixer les conditions pour être électeur et peut prévoir des exceptions au principe selon lequel le vote a lieu à la commune. Elle ne prévoit pas d'exceptions par contre au principe du vote obligatoire.

-
- (1) Avis 25.386/2, donné le 16 avril 1997, sur une proposition de loi "modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer aux élections législatives".
Avis 27.251/2, donné le 28 janvier 1998, sur une proposition de loi "modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de participer à l'élection des sénateurs élus directement".
Avis 28.179/2/V, donné le 2 septembre 1998, sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 1998 "modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales".

.../...

Le droit de vote des Belges résidant à l'étranger n'est pas concevable sans révision de la Constitution."

La section de législation constate également que le projet se heurte, dans certaines de ses dispositions, à un autre principe constitutionnel, celui du secret des votes (Constitution, article 62, alinéa 3).

Le vote par correspondance, tel qu'il est organisé par les articles 180septies et suivants en projet, ne permet en aucune manière de garantir que le vote qui serait émis par le Belge résidant à l'étranger serait entouré des conditions de confidentialité élémentaires. Nulle autorité publique ne serait, par exemple, en mesure d'attester que le vote a été émis personnellement par l'électeur, ni que ce vote a été exprimé sans contrainte.

Tel qu'il est organisé, le vote par correspondance ne respecte pas le principe contenu dans l'article 62, alinéa 3, de la Constitution.

Onderzoek van het voorontwerp

Het ontworpen artikel 180 van het Kieswetboek luidt als volgt :

"Alle Belgen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters die bijgehouden worden in de Belgische consulaire beroepsposten in het buitenland en die voldoen aan de kiesbevoegdheidsvoorwaarden, zijn verplicht te stemmen."

De memorie van toelichting luidt als volgt :

"Welke wijze van stemmen de in het buitenland verblijvende Belg ook kiest, dit ontwerp vermindert de administratieve stappen en de eventueel daarmee verbonden kosten aanzienlijk.

De eerste stap strekt ertoe de fiches van de Belgen die ingeschreven zijn in een consulaire beroeps-post in het buitenland bij te werken en bevolkings-registers bij te houden van de Belgen die in elke post ingeschreven zijn.

In dat opzicht werd een ontwerp van wet opgesteld door de Minister van Buitenlandse Zaken. Dit ontwerp heeft aldus betrekking op de consulaire bevolkings-registers maar ook op de invoering van de consulaire identiteitskaarten.

Alle Belgen in het buitenland die ervoor gekozen zullen hebben zich te laten inschrijven in een Belgische consulaire beroeps-post en die voldoen aan de kiesbevoegdheidsvoorwaarden, zullen verplicht zijn te stemmen. Zoals artikel 62, derde lid, van de Grondwet voor de Kamer en artikel 68, § 2, van de Grondwet voor de Senaat, bepaalt, is de stemming verplicht."

.../...

Het voorontwerp van wet betreffende de consulaire registers, waarop wordt gealludeerd in deze passage uit de memorie van toelichting, is nog niet ingediend en zelfs nog niet ter fine van advies voorgelegd aan de afdeling wetgeving.

Dit zou een volstrekt noodzakelijke voorwaarde zijn voor de ontworpen regelgeving, aangezien het stemrecht van de Belgen in het buitenland gekoppeld zou zijn aan de inschrijving in die registers.

Nu reeds blijkt evenwel dat de inschrijving in de consulaire posten voor Belgen in het buitenland louter facultatief is.

De afdeling wetgeving kan bijgevolg alleen verwijzen naar haar vorige adviezen terzake (1), waarin ze op het volgende heeft gewezen :

-
- (1) Advies 25.386/2, gegeven op 16 april 1997, over een voorstel van wet "tot wijziging van het Kieswetboek teneinde Belgen die in het buitenland verblijven in staat te stellen deel te nemen aan parlementsverkiezingen". Advies 27.251/2, gegeven op 28 januari 1998, over een voorstel van wet "houdende wijziging van het Kieswetboek teneinde de in het buitenland verblijvende Belgen in staat te stellen deel te nemen aan de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren". Advies 28.179/2/V, gegeven op 2 september 1998, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 18 december 1998 "tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers".

.../...

"Het beginsel van de stemplicht kan immers niet zo worden uitgelegd dat alleen degenen die op de verkiezingslijsten zijn ingeschreven, moeten stemmen en dat de wetgever vrij kan bepalen dat die inschrijving hetzij van rechtswege, hetzij op verzoek van de kiesgerechtigden geschiedt.

In de Grondwet staat dat de voorwaarden waaraan men moet voldoen om kiezer te zijn en de uitzonderingen op het beginsel dat de stemming in de gemeente plaatsheeft, bij wet worden bepaald. In de Grondwet staat daarentegen niet dat uitzonderingen op het stemplichtbeginsel kunnen worden gemaakt.

Zonder herziening van de Grondwet kunnen Belgen die in het buitenland verblijven geen stemrecht krijgen."

De afdeling wetgeving stelt eveneens vast dat sommige bepalingen van het ontwerp, afstuiten op een ander grondwettelijk beginsel, dat van het geheim van de stemming (Grondwet, artikel 62, derde lid).

De stemming per brief, zoals daarin wordt voorzien in de ontworpen artikelen 180septies en volgende, garandeert in geen enkel opzicht dat de stem die zou worden uitgebracht door de Belg die in het buitenland verblijft omringd zou zijn met de elementaire voorwaarden inzake geheimhouding. Geen enkele overheid zou bij voorbeeld bij machte zijn te garanderen dat de stem persoonlijk is uitgebracht door de kiezer, noch dat de stem niet onder dwang is uitgebracht.

Zoals de stemming per brief is georganiseerd, neemt ze het beginsel niet in acht dat is vervat in artikel 62, derde lid, van de Grondwet.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

F. DELPEREE,
J. KIRKPATRICK,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté
par M. L. DETROUX, auditeur. La
note du Bureau de coordina-
tion a été rédigée et exposée
par Mme G. MARTOU, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en toege-
licht door Mevr. G. MARTOU,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS