ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.505/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions générales d'agrément des logiciels utilisés dans les bureaux électoraux principaux pour le recensement partiel ou général des voix ainsi que pour la répartition des sièges lors des élections", a donné le 2 juillet 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.505/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 mei 2002 door de Minister van Binenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de algemene erkenningsvoorwaarden van de software die gebruikt wordt in de hoofdkiesbureaus voor de gedeeltelijke of algemene stemopneming en voor de verdeling van de zetels tijdens de verkiezingen", heeft op 2 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Selon le préambule, le projet entend puiser son fondement légal dans l'article 165 du Code électoral, lequel dispose :

> "Les logiciels utilisés pour le recensement tant partiel que général des voix, ainsi que pour la répartition des sièges, tant au niveau du canton que de la circonscription, de la province ou du collège, doivent être agréés par le ministre de l'Intérieur, sur l'avis de l'organisme reconnu à cette fin par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, avant le jour de l'élection en vue de laquelle leur utilisation est prévue.".

A l'opposé de l'article 2, § 2, de la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, tel que modifié par l'article 2 de la loi du 12 août 2000 [1], cette disposition n'attribue pas d'autres pouvoirs au Roi que celui de reconnaître l'organisme chargé de donner un avis sur la conformité des logiciels en question.

Dès lors que la loi confie au Ministre de l'Intérieur le pouvoir d'agréer les logiciels, le Roi ne peut, dans une disposition normative, déterminer a priori les conditions générales auxquelles devront répondre les logiciels pour être agréés. Il appartiendra au Ministre de statuer, cas par cas, sur les demandes d'agrément qui seront introduites sur la base de cette disposition [2].

En outre, le déroulement des opérations électorales en vue de l'élection des Chambres législatives étant une matière que la Constitution réserve à la loi, les délégations accordées au Roi doivent s'interpréter strictement.

---

(1) Laquelle n'entre en vigueur que le 1er janvier 2003.

(2) Voyez, dans le même sens, l'avis 25.798/9, donné le 20 janvier 1997, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère" ainsi que l'avis 28.632/4, donné le 8 mars 1999, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à la reconnaissance des associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la R.T.B.F.".

Le Roi tire, cependant, de l'article 108 de la Constitution un pouvoir général d'exécution des lois [3].

Entrent ainsi dans les limites des mesures nécessaires à l'exécution de l'article 165 du Code électoral, sans porter atteinte au pouvoir discrétionnaire que cette disposition attribue au Ministre de l'Intérieur : l'article 1er du projet, qui fixe le délai dans lequel les demandes d'agrément doivent être introduites pour que les logiciels puissent être agréés avant le jour de l'élection; l'article 2, alinéa 3, qui prévoit qu'une version adaptée définitive du logiciel doit être remise en vue de son agrément lorsque des modifications légales ou réglementaires interviennent entre l'agrément et les élections; ainsi que l'article 4, qui prévoit qu'un logiciel agréé doit à nouveau être soumis à l'agrément si des modifications y sont apportées.

Excèdent par contre les pouvoirs du Roi, les articles 2, alinéas 1er et 2, et 3, qui fixent respectivement les conditions auxquelles doivent répondre les logiciels pour pouvoir être agréés et les essais auxquels le Ministre devrait procéder avant d'accorder l'agrément.

---

(3) Même lorsqu'une matière est réservée par la Constitution au législateur, le Roi conserve le pouvoir propre d'exécution de la loi qu'il tient de l'article 108 de la Constitution. (P. De Visscher, Les principes constitutionnels en matière d'enseignement, La Revue politique , 1955, p. 103; dans le même sens, J. Velu, Contenu et signification des droits fondamentaux dans le domaine de l'instruction, A.P.T., 1982, p. 14; cités par X. Delgrange et C. Nikis, L'exigence de légalité en matière d'enseignement : la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat relative à l'article 24, § 5, de la Constitution, A.P.T., 2000, p. 205).

Observations particulières

Préambule

Alinéa 1er (nouveau)

Compte tenu de l'observation générale, il y a lieu de compléter le préambule par une référence à l'article 108 de la Constitution.

Alinéas 3 et 4 (devenant 4 et 5)

Les alinéas 3 et 4 doivent être rédigés comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 33.505/2 du Conseil d'Etat, donné le 2 juillet 2002, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Algemene opmerking

Luidens de aanhef ligt de rechtsgrond van het ontwerp besloten in artikel 165 van het Kieswetboek dat bepaalt :

> "De software die gebruikt wordt voor zowel de gedeeltelijke als algemene stemopneming en voor de verdeling van de zetels, zowel op het niveau van het kanton als op het niveau van de kieskring, de provincie of het college, moet erkend worden door de minister van Binnenlandse Zaken, na advies van het orgaan dat daartoe door de Koning erkend is bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, vóór de dag van de verkiezing waarvoor het gebruik voorzien is".

In tegenstelling tot artikel 2, § 2, van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, zoals dat is gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 12 augustus 2000 [1], draagt deze bepaling geen andere bevoegdheden aan de Koning op dan de bevoegdheid om het orgaan te erkennen dat advies moet geven over de conformiteit van de software in kwestie.

Aangezien de Minister van Binnenlandse Zaken bij de wet bevoegd is gemaakt om de software te erkennen, kan de Koning niet in een regelgevende bepaling a priori bepalen aan welke algemene voorwaarden de software moet voldoen om te worden erkend. Het zal aan de Minister staan om geval voor geval te beslissen over de aanvragen om erkenning die op basis van die bepaling zullen worden ingediend [2].

Aangezien het verloop van de verkiezingsverrichtingen met het oog op de verkiezing van de wetgevende kamers een aangelegenheid is die krachtens de Grondwet uitsluitend bij de wet moet worden geregeld, moeten de aan de Koning opgedragen bevoegdheden bovendien in enge zin worden geïnterpreteerd.

---

(1) Die wet treedt eerst op 1 januari 2003 in werking.

(2) Zie, in dezelfde zin, advies 25.798/9 van 20 januari 1997 over een ontwerpbesluit van de Waalse Regering "portant exécution du décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère", alsook advies 28.632/4 van 8 maart 1999 over een ontwerpbesluit van de Franse Gemeenschapsregering "relatif à la reconnaissance des associations représentatives auxquelles peuvent être confiées des émissions de radio ou de télévision à la R.T.B.F.".

De Koning ontleent echter aan artikel 108 van de Grondwet een algemene bevoegdheid om de wetten uit te voeren [3].

De volgende artikelen behoren aldus tot de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van artikel 165 van het Kieswetboek, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de discretionaire bevoegdheid die bij dat artikel aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verleend : artikel 1 van het ontwerp waarin wordt bepaald binnen welke termijn de erkenningsaanvragen moeten worden ingediend opdat de software vóór de dag van de verkiezing kan worden erkend; artikel 2, derde lid, dat bepaalt dat een definitieve aangepaste versie van de software moet worden afgegeven met het oog op de erkenning ervan, als wetten of verordeningen tussen de erkenning en de verkiezing gewijzigd zijn; alsook artikel 4 dat bepaalt dat erkende software opnieuw moet worden erkend als daarin wijzigingen zijn aangebracht.

Buiten de bevoegdheden van de Koning vallen daarentegen de artikelen 2, eerste en tweede lid, en 3, die respectievelijk bepalen aan welke voorwaarden de software moet voldoen om erkend te kunnen worden en welke tests de Minister zou moeten uitvoeren alvorens de software te erkennen.

---

(3) Zelfs wanneer een aangelegenheid volgens de Grondwet uitsluitend door de wetgever moet worden geregeld, behoudt de Koning de eigen bevoegdheid om de wetten uit te voeren, een bevoegdheid die Hij ontleent aan artikel 108 van de Grondwet (P. De Visscher, Les principes constitutionnels en matière d'enseignement, La Revue politique, 1955, blz. 103; in dezelfde zin, J. Velu, Contenu et signification des droits fondamentaux dans le domaine de l'instruction, A.P.T., 1982, blz. 14; aangehaald door X. Delgrange en C. Nikis in L'exigence de légalité en matière d'enseignement: la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage et du Conseil d'Etat relative à l'article 24, § 5, de la Constitution, A.P.T., 2000, blz. 205).

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Eerste lid (nieuw)

Gelet op de algemene opmerking moet de aanhef worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet.

Derde en vierde lid (die het vierde en het vijfde lid worden)

Het derde en het vierde lid behoren als volgt te worden gesteld :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 33.505/2 van de Raad van State, gegeven op 2 juli 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

La chambre était composée de

Messieurs de Heren	P. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat, président, staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	
Monsieur de Heer	M. FAUCONIER,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. FAUCONIER

De kamer was samengesteld uit

De heren P. QUERTAINMONT, staatsraad, voorzitter,

J. JAUMOTTE, staatsraden,

Mevrouw M. BAGUET,

de Heer M. FAUCONIER, toegevoegd griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

P. QUERTAINMONT