

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 45.654/2
DU 13 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 15 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant diverses modifications en matière électorale", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

L'avant-projet de loi portant diverses modifications en matière électorale entrera en vigueur, en vertu de son article 72, le jour de sa publication au Moniteur belge. Selon le commentaire de cet article, cela est souhaitable "dans la mesure où les opérations relatives aux élections européennes et régionales du 7 juin 2009 débutent dès le 1^{er} avril 2009 (établissement de la liste des électeurs dans chaque commune du Royaume)".

D'une manière générale, l'avant-projet tend à apporter une série de modifications à caractère essentiellement technique au Code électoral.

Toutefois, les articles 2 à 23, 39 et 71 règlent l'importante question des effets de certains arrêts de condamnation pénale sur l'exercice de droits électoraux.

Même si ces dispositions résultent de l'obligation de donner une suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne la privation du droit de vote consécutive à une condamnation pénale, le Conseil d'État attire l'attention de l'auteur de l'avant-projet de loi sur le fait que pareilles modifications auraient dû intervenir plus tôt.

En effet, indépendamment du fait que cet arrêt date du 14 décembre 2005, il est à présent généralement admis qu'il ne convient pas de modifier le droit électoral dans une période trop proche de celle qui précède les élections. Sur ce point, il est renvoyé aux lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit ¹, dite Commission de Venise, parmi lesquelles figurent cette recommandation :

"Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système

(1) Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis n° 190/2002, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 23 rev, Ligne directrice II, 2, b., www.venice.coe.int.

électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire"².

(2) Cette Ligne directrice a fait l'objet du commentaire suivant, publié par la Commission en annexe du Code :

"63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

66. Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs."

La Ligne directrice précitée a encore fait l'objet de l'interprétation suivante, adoptée par la Commission de Venise le 15 décembre 2005 :

"1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut, dès lors, être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment :

- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges;
- les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;
- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable (Commission européenne pour la démocratie par le droit, Étude n° 348/2005, "Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral", CDL-AD(2005)043, www.venice.coe.int).

Observation générale

Les dispositions de l'avant-projet examiné qui visent à prendre en compte l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 187/2005 du 14 décembre 2005 reproduisent celles qui figuraient dans le projet de loi relatif à la suspension et à l'exécution du droit de vote et des droits visés à l'article 31 du Code pénal en cas de condamnation pénale, tombé en caducité ³. Ce projet a fait l'objet des avis de la section de législation du Conseil d'État 41.593/2, donné le 22 novembre 2006 ⁴ et 42.863/2, donné le 25 avril 2007 ⁵.

La section de législation a donc épuisé sa compétence à l'égard des articles 2 à 23, 39 et 71. Il est renvoyé à ces avis à propos de ces dispositions.

Observations particulières

Dispositif

Article 27

L'article 95, § 4, alinéa 3, 8/, en projet, du Code électoral, se réfère, pour déterminer les personnes désignées pour être présidents des bureaux de vote, les titulaires "d'une profession correspondant aux numéros 52110 à 53480 de la classification des professions du Registre national des personnes physiques". Selon le commentaire de l'article, la classification dont question est utilisée par les services du Registre national.

Il ne convient pas, surtout dans une matière aussi importante que celle du Code électoral, que la loi détermine les conditions de désignation des présidents de bureaux de vote en se référant à une classification n'ayant pas valeur légale et ce, d'autant moins que cette nomenclature pourrait être modifiée dans l'avenir.

⁽³⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-3005/1.

⁽⁴⁾ *Ibidem.*

⁽⁵⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-3005/4.

Article 28

L'article 101, en projet, du Code électoral, prévoit que "les présidents des bureaux de dépouillement et de vote ou leur secrétaire reçoivent une formation organisée par le bureau principal de canton dont relève leur bureau". Le commentaire de l'article précise que celui-ci vise à imposer aux bureaux principaux de canton l'obligation de dispenser une formation.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment la responsabilité d'organiser une formation pourrait peser sur un organe n'ayant aucune personnalité juridique et qui se caractérise en outre par son éphémérité ⁶.

La disposition en projet reste par ailleurs en défaut de préciser, notamment, le contenu et la durée de la formation, ainsi que les conséquences, soit de l'absence d'organisation de cette formation, soit l'abstention par les destinataires de cette formation de suivre celle-ci.

Article 53

Il est renvoyé aux observations formulées sous les articles 27 et 28.

Article 66

Il convient d'ajouter après la phrase liminaire l'alinéa en projet.

⁽⁶⁾ Voir l'article 95, § 7, du Code électoral.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.654/2
VAN 13 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 december 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerking

Het voorontwerp van wet houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen treedt luidens artikel 72 ervan in werking op de dag dat het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. Volgens de bespreking van dat artikel is dat wenselijk "aangezien de verrichtingen betreffende de Europese en regionale verkiezingen van 7 juni 2009 op 1 april 2009 aanvangen (opstellen van de kiezerslijst in elke gemeente van het Rijk)".

Algemeen beschouwd, heeft het voorontwerp tot doel een aantal wijzigingen in het Kieswetboek aan te brengen die voornamelijk van technische aard zijn.

De artikelen 2 tot 23, 39 en 71 regelen echter een belangrijke aangelegenheid: de gevolgen van bepaalde arresten van strafrechtelijke veroordeling voor de uitoefening van het kiesrecht.

Hoewel die bepalingen voortvloeien uit de verplichting om gevolg te geven aan een arrest van het Grondwettelijk Hof betreffende de ontzegging van het kiesrecht naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling, maakt de Raad van State de steller van het voorontwerp van wet erop attent dat zulke wijzigingen al vroeger hadden moeten worden ingevoerd.

Immers, los van het feit dat dit arrest dagtekent van 14 december 2005, wordt thans algemeen aangenomen dat het kiesrecht niet mag worden gewijzigd in een periode die te dicht bij de periode vóór de verkiezingen ligt. In dat verband wordt verwezen naar de richtsnoeren van de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van de Europese Commissie voor

Democratie door Recht ¹, Commissie van Venetië genaamd, waarin deze aanbeveling staat :

"Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire" ².

(1) Europese Commissie voor Democratie door Recht, advies nr. 190/2002, Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden, CDL-AD (2002) 23 rev, richtsnoer II, 2, b, www.venice.coe.int.

(2) Dit richtsnoer is van de volgende commentaar voorzien, die door de Commissie als bijlage bij de Code is bekendgemaakt :

"63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

66. Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs."

La Ligne directrice précitée a encore fait l'objet de l'interprétation suivante, adoptée par la Commission de Venise le 15 décembre 2005 :

"1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut, dès lors, être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment :

- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges;

Algemene opmerking

In de bepalingen van het voorliggende voorontwerp die tot doel hebben rekening te houden met arrest nr. 187/2005 d.d. 14 december 2005 van het Grondwettelijk Hof worden de bepalingen overgenomen die al voorkwamen in het wetsontwerp betreffende de schorsing en de uitsluiting van het kiesrecht en van de rechten bedoeld in artikel 31 van het Strafwetboek in geval van strafrechtelijke veroordeling, dat vervallen is ³. Over dat ontwerp heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State advies 41.593/2 van 22 november 2006 ⁴ en advies 42.863/2 van 25 april 2007 ⁵ uitgebracht.

De afdeling wetgeving heeft ten aanzien van de artikelen 2 tot 23, 39 en 71 dus geen bevoegdheid meer. Voor die bepalingen wordt naar de voornoemde adviezen verwezen.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 27

In het ontworpen artikel 95, § 4, derde lid, 8/, van het Kieswetboek wordt, om te bepalen welke personen aangewezen worden als voorzitter van een stembureau, verwezen naar de personen "die een beroep uitoefenen dat overeenstemt met de nummers 52110 tot 53480 van de classificatie van de beroepen van het Rijksregister van de natuurlijke personen". Volgens de bespreking van het artikel wordt die classificatie gebruikt door de diensten van het Rijksregister.

-
- les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;
 - le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable (Europese Commissie voor Democratie door Recht, Studie nr. 348/2005, "Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral", CDL-AD(2005)043, www.venice.coe.int).

(3) Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 51-3005/1.

(4) *Ibidem*.

(5) Gedr. St., Kamer, 2006-2007, nr. 51-3005/4.

Vooraf in een zo belangrijke aangelegenheid als die van het Kieswetboek behoort niet bij wet te worden bepaald welke voorwaarden voor de aanwijzing van de voorzitters van de stembureaus gelden door te verwijzen naar een classificatie die geen rechtswaarde heeft, te meer daar die nomenclatuur ooit kan worden gewijzigd.

Artikel 28

In het ontworpen artikel 101 van het Kieswetboek staat : "De voorzitters van de stemopnemings- en stembureaus of hun secretarissen ontvangen een opleiding georganiseerd door het kantonhoofdbureau waarvan hun bureau afhangt". In de bespreking van het artikel wordt toegelicht dat dit artikel ertoe strekt de kantonhoofdbureaus te verplichten een opleiding te geven.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de verantwoordelijkheid om een opleiding te organiseren zou kunnen worden opgedragen aan een orgaan dat geen enkele rechtspersoonlijkheid heeft en bovendien voor zeer korte duur wordt opgericht ⁶.

Bovendien wordt in de ontworpen bepaling onder meer niet verduidelijkt wat de opleiding inhoudt en hoe lang ze duurt, noch wat de gevolgen zijn wanneer ze niet wordt georganiseerd of wanneer ze niet wordt gevolgd door degenen voor wie ze bestemd is.

Artikel 53

Zie de opmerkingen onder de artikelen 27 en 28.

Artikel 66

Na de inleidende zin moet het ontworpen lid worden toegevoegd.

⁽⁶⁾ Zie artikel 95, § 7, van het Kieswetboek.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B.VIGNERON

Y. KREINS