



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.896/2/V
du 26 août 2013

sur

un avant-projet de loi
'organisant le vote électronique
avec preuve papier'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.896/2/V
van 26 augustus 2013

over

een voorontwerp van wet 'tot
organisatie van de
elektronische stemming met
papieren bewijsstuk'

Le 24 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 16 septembre 2013 ^(*), sur un avant-projet de loi 'organisant le vote électronique avec preuve papier'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 26 août 2013. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT et Michel PÂQUES, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 août 2013.

^(*) Par courriel du 30 juillet 2013.

*

Op 24 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 16 september 2013 ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot organisatie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk'.

Het voorontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 26 augustus 2013. De kamer was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT en Michel PÂQUES, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 augustus 2013.

^(*) Bij e-mail van 30 juli 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ne ressort d'aucune des pièces communiquées au Conseil d'État que l'examen préalable de la nécessité de procéder à une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' a bien été réalisé.

Si ce n'est chose faite, cet examen préalable devra donc encore être accompli, ainsi que, s'il y a lieu, l'évaluation d'incidence subséquente.

OBSERVATION PRÉALABLE

La section de législation du Conseil d'État observe que ne figure pas dans l'avant-projet examiné une disposition qui, sur le modèle de l'article 9 de la loi du 11 avril 1994 'organisant le vote automatisé', prévoit que les personnes qui éprouvent des difficultés avec l'utilisation de matériel informatique peuvent se faire aider par le président ou par un autre membre du bureau désigné par lui, à l'exclusion de témoins ou de toute autre personne.

Les explications fournies par le fonctionnaire délégué, à savoir le fait que de plus en plus de personnes âgées maîtrisent l'outil informatique et que des difficultés se sont présentées en pratique en ce qui concerne la distinction à faire quant à cette aide entre les personnes âgées et les personnes handicapées, ne justifient pas l'omission d'une telle disposition dès lors qu'il se trouve encore de nombreuses personnes âgées n'ayant pas cette maîtrise et qu'elles pourraient ainsi se voir privées du droit fondamental de vote.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

La mention de l'objet de l'acte est dépourvue de caractère normatif et n'a donc pas sa place dans le dispositif ¹.

Par conséquent, l'article 2 de l'avant-projet de loi doit être omis.

¹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 87.

Articles 4, 17, 25, 26 et 27

Les articles 4, § 3, alinéa 3, 17, §§ 1^{er} et 2, 25, § 1^{er}, alinéa 2, 26, alinéas 1^{er} et 2, et 27, § 2, de l'avant-projet de loi chargent le Service public fédéral Intérieur de certaines missions particulières.

Or, en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, les règles d'organisation et de fonctionnement des services qui dépendent du pouvoir exécutif doivent être fixées par celui-ci et non pas par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière.

Par conséquent, l'avant-projet de loi doit être revu sur ce point.

Article 4

Au paragraphe 2, c'est au Roi, et non au Ministre de l'Intérieur, qu'il convient d'accorder une habilitation réglementaire consistant à déterminer « les règles de présentation des listes et des candidats sur les écrans des ordinateurs de vote ».

La même observation vaut pour l'article 13, alinéa 2.

Article 5

À l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 5, il est fait obligation aux communes de conclure un contrat d'entretien.

Si l'intention du législateur est d'empêcher les communes d'assurer elles-mêmes cet entretien, il faudrait s'assurer que le cocontractant présente toutes les garanties pour l'assurer correctement.

Sans doute serait-il dès lors souhaitable de prévoir dans le texte examiné, les critères objectifs de capacité auxquels le cocontractant devrait répondre.

Article 9

Au paragraphe 2, dans la version française, il y a lieu d'écrire « quel que soit ».

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 4^o, il y a lieu d'écrire, « si, lors d'une visualisation par l'électeur à l'écran du contenu du code-barres conformément à l'article 9, § 6, celui-ci constate une différence entre cette visualisation [...] ».

Article 24

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la section de législation du Conseil d'État se demande comment, en ce qui concerne le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Parlement de la Communauté germanophone, la parité linguistique sera pratiquement assurée au sein du Collège permanent.

Article 26

1. Il convient d'omettre les mots « § 1^{er} ».
2. À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer les termes « – et leurs membres – ».

Article 31

1. Aux paragraphes 1^{er} et 2, il convient de remplacer les mots « de la présente loi » par les mots « de la loi du ... organisant le vote électronique avec preuve papier ».
2. Le paragraphe 3 devrait faire l'objet d'un article séparé.

Article 34

Au 3^o, il convient de remplacer les mots « l'article 22, alinéa 2, 1^o » par les mots « l'article 22, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o ».

Article 35

Interrogé quant à la coexistence du système du vote automatisé et de celui du vote électronique avec preuve papier, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit :

« Concernant votre question relative à l'introduction dans l'article 35 de l'avant-projet d'une disposition abrogatoire de la loi du 11.04.1994 et d'une disposition transitoire permettant aux communes d'encore utiliser les systèmes de vote automatisé pour certaines élections :

Vu les coûts d'achat des nouveaux systèmes de vote électronique avec preuve papier et la situation budgétaire actuelle (tant pour les communes qui souhaiteraient acquérir ces systèmes que pour l'État qui subsidierait une partie des coûts d'achat), vu la nécessité d'une étude approfondie des systèmes de vote automatisé (visés par la loi du 11.04.1994) avant de pouvoir évaluer la période finale d'utilisation de ces systèmes, il n'est donc pas possible actuellement de déterminer avec précision à partir de quand ces systèmes de vote automatisé ne seraient plus utilisés.

Dès lors, bien qu'effectivement le régime mis en place par la loi du 11 avril 1994 viendra à l'avenir à ne plus s'appliquer, une telle disposition n'a pas été insérée dans l'avant-projet de loi ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 VORMVEREISTEN

Uit geen van de aan de Raad van State overgezonden stukken blijkt dat het voorafgaande onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren in de zin van artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' heeft plaatsgevonden.

Mocht zulks nog niet geschied zijn, moet dat voorafgaand onderzoek en, indien nodig, de daaropvolgende effectbeoordeling dus nog worden uitgevoerd.

VOORAFGAANDE OPMERKING

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt op dat het voorliggende voorontwerp geen bepaling bevat die, naar het voorbeeld van artikel 9 van de wet van 11 april 1994 'tot organisatie van de geautomatiseerde stemming', bepaalt dat personen die moeilijkheden ondervinden om de computerapparatuur te gebruiken, zich kunnen laten bijstaan door de voorzitter of door een door hem aangewezen ander lid van het bureau, met uitsluiting van getuigen of elke andere persoon.

De uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt, namelijk dat steeds meer bejaarden met een computer kunnen werken en dat er in de praktijk moeilijkheden zijn gerezen in verband met het onderscheid tussen dergelijke hulp aan bejaarden en aan gehandicapten, rechtvaardigen niet dat een dergelijke bepaling wordt weggelaten daar nog tal van bejaarden niet met een computer kunnen werken en hun aldus het fundamenteel stemrecht zou kunnen worden ontzegd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

De vermelding van het onderwerp van de tekst is niet regelgevend van aard en hoort dan ook niet thuis in het dispositief.²

Artikel 2 van het voorontwerp van wet moet dus worden weggelaten.

Artikelen 4, 17, 25, 26 en 27

De artikelen 4, § 3, derde lid, 17, §§ 1 en 2, 25, § 1, tweede lid, 26, eerste en tweede lid, en 27, § 2, van het voorontwerp van wet belasten de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken met bepaalde bijzondere taken.

Krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet moeten de regels voor de organisatie en de werkwijze van de diensten die onder de uitvoerende macht ressorteren echter door deze uitvoerende macht worden vastgesteld, en niet door de wetgever, die zich in deze aangelegenheid niet heeft te mengen.

Het voorontwerp van wet moet bijgevolg op dit punt worden herzien.

Artikel 4

Wat paragraaf 2 betreft, staat het aan de Koning en niet aan de minister van Binnenlandse Zaken een reglementaire machtiging te verlenen om “de regels” te bepalen “volgens dewelke de lijsten en de kandidaten op de schermen van de stemcomputer worden getoond”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 13, tweede lid.

Artikel 5

In het tweede lid van paragraaf 2 van artikel 5 wordt de gemeenten opgelegd een onderhoudscontract te sluiten.

Indien de wetgever het de gemeenten onmogelijk wil maken zelf voor dat onderhoud te zorgen, moet ervoor gezorgd worden dat de medecontractant alle waarborgen biedt om het onderhoud naar behoren uit te voeren.

Het is dus allicht wenselijk in de voorliggende tekst de objectieve capaciteitscriteria vast te stellen waaraan de medecontractant moet voldoen.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 87.

Artikel 9

In paragraaf 2 van de Franse versie schrijve men “quel que soit”.

Artikel 10

In paragraaf 2, eerste lid, 4°, schrijve men “indien de kiezer bij visualisatie op het scherm van de inhoud (...) een verschil vaststelt tussen (...)”.

Artikel 24

Wat paragraaf 2, eerste lid betreft, vraagt de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich af hoe de taalpariteit in het Permanent College in de praktijk wordt gewaarborgd met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

Artikel 26

1. De woorden “§ 1” moeten worden weggelaten.
2. In het tweede lid moeten de woorden “- en hun leden -” worden weggelaten.

Artikel 31

1. In de paragrafen 1 en 2 moeten de woorden “van deze wet” worden vervangen door de woorden “van de wet van ... tot organisatie van de elektronische stemming met papieren bewijsstuk”.
2. Paragraaf 3 moet in een apart artikel worden ondergebracht.

Artikel 34

In de bepaling onder 3° moeten de woorden “artikel 22, tweede lid, 1°” worden vervangen door de woorden “artikel 22, § 1, tweede lid, 1°”.

Artikel 35

Om uitleg gevraagd aangaande het naast elkaar bestaan van het geautomatiseerde stelsysteem en het systeem van de elektronische stemming stelsysteem met papieren bewijsstuk, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende geantwoord:

“Concernant votre question relative à l’introduction dans l’article 35 de l’avant-projet d’une disposition abrogatoire de la loi du 11.04.1994 et d’une disposition transitoire permettant aux communes d’encore utiliser les systèmes de vote automatisé pour certaines élections:

Vu les coûts d’achat des nouveaux systèmes de vote électronique avec preuve papier et la situation budgétaire actuelle (tant pour les communes qui souhaiteraient acquérir ces systèmes que pour l’État qui subsidierait une partie des coûts d’achat), vu la nécessité d’une étude approfondie des systèmes de vote automatisé (visés par la loi du 11.04.1994) avant de pouvoir évaluer la période finale d’utilisation de ces systèmes, il n’est donc pas possible actuellement de déterminer avec précision à partir de quand ces systèmes de vote automatisé ne seraient plus utilisés.

Dès lors, bien qu’effectivement le régime mis en place par la loi du 11 avril 1994 viendra à l’avenir à ne plus s’appliquer, une telle disposition n’a pas été insérée dans l’avant-projet de loi”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Robert ANDERSEN