CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.384/2
du 16 juin 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1969 fixant les règles relatives aux élections des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national de l'Ordre des pharmaciens'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.384/2
van 16 juni 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 1969 tot vaststelling van de regels betreffende de verkiezing van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en van de nationale raad van de Orde der apothekers'

Le 20 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1969 fixant les règles relatives aux élections des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national de l'Ordre des pharmaciens'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 juin 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2014.

*

Op 20 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 1969 tot vaststelling van de regels betreffende de verkiezing van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en van de nationale raad van de Orde der apothekers'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 16 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

1. L'alinéa 5 du préambule sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 56.384/2 du Conseil d'État donné le 16 juin 2014, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

2. Selon l'article 20/1, alinéa 1er, en projet, le système de vote électronique génèrerait des clés permettant de déverrouiller les résultats du vote électronique, sans plus de précision quant à la méthode permettant cette genèse.

De manière plus générale, le projet examiné reste en défaut d'organiser les modalités pratiques du système électronique mis en place et ne prévoit aucun mécanisme assurant la transparence du système de vote électronique et le secret du vote, requis par l'article 9, alinéa 1er, de l'arrêté royal n° 80. Les articles 15 à 20 de l'arrêté royal du 18 juillet 1969 'fixant les règles relatives aux élections des membres des conseils provinciaux, des conseils d'appel et du conseil national de l'Ordre des pharmaciens' sont en revanche très précis quant à la procédure à suivre s'agissant du vote par correspondance, en vue de garantir justement cette transparence et le secret du vote.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

À propos du vote électronique pour les élections communales, la section de législation du Conseil d'État a notamment émis l'observation suivante [2] :

> « Dans son étude 'BeVoting. Étude des systèmes de vote électronique' [3], le consortium a observé ce qui suit au sujet des garanties de procédure appliquées aux systèmes de vote électronique :
>
> 'En vue d'augmenter la transparence d'un système de vote électronique, il est recommandé de publier le code source du logiciel utilisé pendant les élections [4]. C'est ce qui se fait actuellement en Belgique, mais de manière limitée puisque la publication n'a lieu qu'après le scrutin et après que le Collège d'experts ait eu l'occasion de certifier que le code publié correspond bien au logiciel utilisé pendant les élections [5]'.
>
> Il est recommandé d'inscrire une obligation de publier le code-source dans le décret à adopter [6] ».

Conformément à l'article 9, alinéa 4, du même arrêté numéroté, il revient au Roi, sur avis du conseil national, de fixer « les modalités des élections ».

Le projet sera complété quant à ces éléments essentiels.

3. À l'article 10, 1°, c'est l'alinéa 7 qui est modifié et non la septième phrase.

*

[2] Avis 51.017/3 donné le 13 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 25 mai 2012 'houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen', (*Doc. parl*., Parl., fl., 2011-2012, n° 1559/1). Cet extrait est cité et traduit dans l'avis 51.194/4 donné le 25 avril 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2012 'organisant le vote électronique pour les élections communales', (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2011-2012, n° A-287/1).

[3] *Note de bas de page 2 de l'avis cité :* BeVoting. Étude des systèmes de vote électronique, Deuxième partie de « l'Étude du vote automatisé Def. Vs 18122006 », version 1.02, 4 décembre 2007. L'étude a été effectuée par un Consortium composé des universités suivantes : Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Université catholique de Louvain, Université de Liège, Université Libre de Bruxelles et Vrije Universiteit Brussel.

[4] *Note de bas de page 3 de l'avis cité : Note 54 de l'étude citée* : Conseil de l'Europe, Recommandation Rec. (2004)11, « Exposé des motifs », 30 Septembre 2004, p. 62.

[5] *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : *Note 55 de l'étude citée* : Voir http://www.ecolo.be/index.php?class=home&page=interventions/docs/interparl&fiche=3134&numand=2161.

[6] *Note de bas de page 5 de l'avis cité :* Par exemple, dans l'article 4, § 2, du décret à adopter.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de Regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Het vijfde lid van de aanhef moet als volgt geredigeerd worden:

"Gelet op advies 56.384/2 van de Raad van State, gegeven op 16 juni 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;".[1]

2. Volgens het ontworpen artikel 20/1, eerste lid, zou het elektronisch verkiezingssysteem sleutels genereren waarmee de resultaten van de elektronische stemming kunnen worden ontsloten, maar daarin wordt niet gepreciseerd met welke methode die sleutels gegenereerd kunnen worden.

Meer in het algemeen voorziet het voorliggende ontwerp niet in de praktische organisatie van het elektronisch systeem dat ingevoerd wordt, noch in enig mechanisme dat de transparantie van het elektronisch verkiezingssysteem en het geheim van de stemming, vereist bij artikel 9, eerste lid, van het koninklijk besluit nr. 80, garandeert. De artikelen 15 tot 20 van het koninklijk besluit van 18 juli 1969 'tot vaststelling van de regels betreffende de verkiezing van de leden van de provinciale raden, de raden van beroep en van de nationale raad van de Orde der apothekers' zijn daarentegen heel duidelijk wat betreft de procedure die voor de stemming per briefwisseling moet worden gevolgd, net om die transparantie en het geheim van de stemming te waarborgen.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

Over de elektronische stemming voor de gemeenteraadsverkiezingen heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State inzonderheid de volgende opmerking gemaakt[2]:

"In zijn studie 'BeVoting. Studie van de Elektronische Stemsystemen'[3] heeft het Studieconsortium in verband met het nemen van procedurele voorzorgsmaatregelen bij elektronische stemsystemen het volgende opgemerkt:

'Teneinde de transparantie van het elektronische stemsysteem te verhogen, is het aanbevolen de broncode van de software die tijdens de verkiezingen gebruikt wordt, publiek te maken.[4] Dit is momenteel het geval in België. Deze vrijgave is echter beperkt aangezien het pas gebeurt na de verkiezingen en nadat het College van Experten de gelegenheid gegeven is om te certifiëren dat de gepubliceerde broncode werkelijk overeenkomt met de software die tijdens de verkiezingen gebruikt is.[5]'

Het verdient aanbeveling om in het aan te nemen decreet een verplichting tot vrijgave van de broncode in te schrijven.[6]".

Overeenkomstig artikel 9, vierde lid, van hetzelfde genummerde besluit, staat het aan de Koning om, op advies van de nationale raad, "de wijze te bepalen waarop de verkiezingen plaatsvinden".

Het ontwerp moet met betrekking tot die essentiële punten worden aangevuld.

3. In artikel 10, 1°, wordt de wijziging in het zevende lid aangebracht, en niet in de zevende zin.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

[2] Advies 51.017/3, gegeven op 13 maart 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het Vlaams decreet van 25 mei 2012 'houdende de organisatie van de digitale stemming bij de lokale en provinciale verkiezingen', (*Parl.St.*, Vl.Parl., 2011-2012, nr. 1559/1). Dat uittreksel is geciteerd en vertaald in advies 51.194/4 gegeven op 25 april 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 12 juli 2012 'houdende de organisatie van de elektronische stemming voor de gemeenteraadsverkiezingen' (*Parl.St.*, Br.Parl., 2011-2012, nr. A-287/1).

[3] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: BeVoting. Studie van de Elektronische Stemsystemen, Deel II van de "Studie geautomatiseerde Stemming Def. Vs 18122006", versie 1.02, 4 december 2007. De studie werd uitgevoerd door een Studieconsortium bestaande uit de volgende universiteiten: Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Université Catholique de Louvain, Université de Liège, Université Libre de Bruxelles en Vrije Universiteit Brussel.

[4] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 54 uit de geciteerde studie*: Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2004) 11, "Explanatory Memorandum", 30 september 2004, 62.

[5] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 55 uit de geciteerde studie*: Zie http://www.ecolo.be/index.php?class=home&page=interventions/docs/interparl&fiche=3134&numand=2161.

[6] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies:* Bijvoorbeeld in artikel 4, § 2, van het aan te nemen decreet.