



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 62.366/2
du 22 novembre 2017

advies 62.366/2
van 22 november 2017

sur

over

une proposition de loi
'modifiant le Code électoral et
la loi du 6 juillet 1990 réglant
les modalités de l'élection du
Parlement de la Communauté
germanophone'

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van het Kieswetboek en van de
wet van 6 juli 1990 tot regeling
van de wijze waarop het
Parlement van de Duitstalige
Gemeenschap wordt verkozen'

Le 26 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone', déposée par Mme NELE LIJNEN et M. Luk VAN BIESEN (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0582/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 22 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Bernadette VIGNERON, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 novembre 2017.

*

Op 26 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Kieswetboek en van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen', ingediend door mevrouw Nele LIJNEN en de heer Luk VAN BIESEN (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, nr. 54-0582/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 22 november 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Bernadette VIGNERON, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

DISPOSITIF

Article 2

1. Si la possibilité prévue par la proposition de dispenser de l'obligation d'exercer la fonction de président ou d'assesseur d'un bureau de vote ou de dépouillement les personnes qui ont déjà exercé une de ces fonctions à deux reprises ne pose pas de difficulté de principe, la proposition soulève en revanche les observations qui suivent au regard de l'insertion dans la législation de cette mesure ainsi qu'au regard de la mise en œuvre de celle-ci.

2. Il n'est pas adéquat d'insérer une telle dispense à l'article 95, § 5, du Code électoral comme exception à la disposition pénale qui prévoit notamment que toute personne qui se sera soustraite à la désignation comme président, assesseur ou assesseur suppléant d'un bureau de vote ou de dépouillement sans motif valable sera punie d'une amende.

À peine de perturber le bon déroulement des opérations de vote ou de dépouillement, il est en effet requis que les personnes qui souhaitent faire valoir ce motif de dispense en avisent le président du bureau principal du canton préalablement, dans les mêmes conditions que celles qui peuvent faire valoir un empêchement, à savoir dans le délai de quarante-huit heures qui suivent la réception de la lettre recommandée les avisant de leur désignation, ainsi que le prévoit l'article 95, § 10, alinéa 1^{er}, du Code électoral. Les personnes qui n'auront pas fait valoir ce motif de dispense préalablement ne devraient pas pouvoir se soustraire de l'obligation d'assurer leurs fonctions sans autre motif valable.

L'article 2, 2^o, de la proposition, qui insère également cette dispense par l'ajout d'un alinéa 4 [lire : alinéa 5] à cet article 95, § 10, du Code électoral, n'est pas davantage adéquat. Une possibilité de dispense ne constitue en effet pas à proprement parler un empêchement, de telle sorte que l'obligation d'aviser le président du bureau principal du canton dans le délai de quarante-huit heures ne trouverait pas non plus à s'appliquer.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Mieux vaudrait donc prévoir cette possibilité de dispense dans une disposition qui constituerait le dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article 95, paragraphe qui prévoit quelles sont les personnes qui sont désignées pour exercer une de ces fonctions. Cette disposition serait en outre mieux formulée comme suit :

« La personne qui a déjà exercé auparavant à deux reprises au moins une des fonctions de président ou d'assesseur d'un bureau de vote ou de dépouillement est dispensée à sa demande de l'obligation d'exercer à nouveau une de ces fonctions. Cette demande doit être adressée au président du bureau principal du canton dans les quarante-huit heures qui suivent la réception de sa désignation ».

Il conviendra également d'adapter les dispositions pénales que constituent le paragraphe 5 et le paragraphe 10, alinéa 3. Ces dispositions sont actuellement partiellement redondantes en ce qu'elles visent, en ce qui concerne les assesseurs et les assesseurs suppléants, des mêmes hypothèses même si elles sont exprimées en termes différents ¹.

Le paragraphe 5 pourrait alors être remplacé par la disposition suivante :

« Toute personne qui se sera soustraite à la désignation prévue au paragraphe 4, sans avoir introduit de demande de dispense dans le délai fixé à l'alinéa 5 du même paragraphe, sans avoir fait connaître ses motifs d'empêchement dans le délai fixé au paragraphe 10, alinéa 1^{er}, ou sans motif valable, ainsi que toute personne qui aura par sa faute, son imprudence ou sa négligence, compromis de quelque manière que ce soit la mission qui lui a été confiée, sera punie d'une amende de cinquante à deux cents euros ».

L'article 95, § 10, alinéa 3, pourrait alors être abrogé.

3. Par ailleurs la disposition qui tend à prévoir l'inscription dans les registres de la population de « l'identité des électeurs qui ont exercé une fonction de président ou d'assesseur dans un bureau de vote ou de dépouillement, ainsi que le nombre de fois qu'il ont siégé dans un bureau électoral », est insuffisante pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit.

En effet, en vertu de l'article 177 du Code électoral, les procès-verbaux des bureaux de vote et de dépouillement sont, à l'issue des opérations électorales, adressés au greffier de la Chambre des représentants et le Code électoral ne prévoit pas que ces procès-verbaux doivent être établis en plusieurs exemplaires, de telle sorte qu'on n'aperçoit pas de quelle manière, sans disposition complémentaire, les registres de la population pourraient être complétés par les informations relatives aux identités des électeurs ayant siégé dans un bureau de vote ou de dépouillement.

¹ Les expressions « se sera soustraite à la désignation [...] sans motifs valables », au paragraphe 5, et « sans cause légitime, se sera abstenu de remplir les fonctions conférées », au paragraphe 10, alinéa 3, traduisent un même comportement infractionnel.

En outre, le Registre national étant un système d'information, il n'est pas adéquat d'écrire que « le Registre national consigne dans les registres de la population ».

De deux choses l'une : ou bien l'intention est que les informations en question soient enregistrées et conservées par le Registre national, auquel cas il conviendrait de modifier à cet effet l'article 3 de la loi du 8 août 1983 'organisant un registre national des personnes physiques', ou bien ces informations sont appelées à figurer seulement dans les registres de la population ; dans cette dernière hypothèse, davantage adaptée à l'objectif poursuivi ², un arrêté royal adopté sur la base de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques' est suffisant. Mais la manière dont les informations conservées par le greffier de la Chambre des représentants seront communiquées aux administrations communales doit être prévue par la loi.

4. Les mêmes observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'article 3.

*

² On n'aperçoit pas pour quel motif ces informations devraient être enregistrées dans le Registre national.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. De mogelijkheid die door het voorstel geboden wordt om personen die de functie van voorzitter of bijzitter van een stem- of een stemopnemingsbureau reeds twee keer uitgeoefend hebben, vrij te stellen van de verplichting om een van beide functies nogmaals uit te oefenen, levert weliswaar geen principieel probleem op, maar het voorstel geeft wel aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen in verband met de invoeging in de wet van die maatregel en de tenuitvoerlegging ervan.

2. Het gaat niet op een dergelijke vrijstelling in artikel 95, § 5, van het Kieswetboek op te nemen als een uitzondering op de strafbepaling waarin inzonderheid voorgeschreven wordt dat ieder die zich, zonder geldige reden, onttrekt aan de aanwijzing als voorzitter, bijzitter of plaatsvervangend bijzitter van een stembureau of een stemopnemingsbureau, gestraft wordt met een geldboete.

Teneinde het goede verloop van de stem- of de stemopnemingsverrichtingen niet te verstoren, dienen de personen die zich op die vrijstellingsgrond wensen te beroepen de voorzitter van het kantonhoofdbureau daarvan immers vooraf op de hoogte te brengen, onder dezelfde voorwaarden als de personen die een verhindering kunnen aanvoeren, namelijk binnen de termijn van achtenveertig uur die ingaat met het ontvangen van de aangetekende brief waarmee aan hen kennis gegeven wordt van hun aanwijzing, zoals bepaald wordt in artikel 95, § 10, eerste lid, van het Kieswetboek. Voor personen die deze vrijstellingsgrond niet vooraf aangevoerd hebben, zou het onmogelijk moeten zijn om zich zonder andere geldige reden te onttrekken aan de verplichting om hun functie uit te oefenen.

Artikel 2, 2°, van het voorstel, waarbij die vrijstelling eveneens opgenomen wordt door de toevoeging van een vierde (lees: vijfde) lid aan dat artikel 95, § 10, van het Kieswetboek, gaat evenmin op. Een mogelijke vrijstelling vormt immers strikt genomen geen verhindering, zodat de verplichting om de voorzitter van het kantonhoofdbureau binnen een termijn van achtenveertig uur op de hoogte te stellen ook niet van toepassing zou zijn.

[‡] Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het zou dan ook beter zijn om die mogelijke vrijstelling op te nemen in een bepaling die het laatste lid zou vormen van paragraaf 4 van artikel 95, in welke paragraaf bepaald wordt welke personen aangewezen worden om een van die functies uit te oefenen. Die bepaling zou bovendien beter als volgt geformuleerd kunnen worden:

“De persoon die reeds minstens twee keer de functie van voorzitter of bijzitter van een stem- of stemopnemingsbureau uitgeoefend heeft, wordt op zijn verzoek vrijgesteld van de verplichting om een van die functies nogmaals uit te oefenen. Dat verzoek wordt aan de voorzitter van het kantonhoofdbureau gericht binnen achtenveertig uur vanaf de ontvangst van de kennisgeving van zijn aanwijzing.”

De strafbepalingen die vervat zijn in paragraaf 5 en paragraaf 10, derde lid, dienen eveneens aangepast te worden. Die bepalingen zijn thans ten dele overbodig omdat ze, wat de bijzitters en de plaatsvervangend bijzitters betreft, op dezelfde gevallen betrekking hebben, hoewel ze in andere bewoordingen gesteld zijn.¹

Paragraaf 5 zou dan vervangen kunnen worden als volgt:

“Ieder die zich aan de aanwijzing bedoeld in paragraaf 4 onttrekt, zonder een verzoek tot vrijstelling te hebben ingediend binnen de termijn bepaald in het vijfde lid van dezelfde paragraaf, of zonder de reden van zijn verhindering te hebben opgegeven binnen de termijn bepaald in paragraaf 10, eerste lid, of zonder geldige reden, en ieder die door zijn schuld, zijn onvoorzichtigheid of zijn nalatigheid op enigerlei wijze de hem toevertrouwde opdracht in gevaar brengt, wordt gestraft met een geldboete van vijftig tot tweehonderd euro”.

Artikel 95, § 10, derde lid, zou dan opgeheven kunnen worden.

3. De bepaling die ertoe strekt voor te schrijven dat “de identiteit en het aantal deelnames aan kiesbureaus [...] van de kiezers die [in een stem- of stemopnemingsbureau] een functie van voorzitter of bijzitter hebben uitgeoefend” in de bevolkingsregisters opgenomen dienen te worden, volstaat bovendien niet om het doel te bereiken dat daarmee nagestreefd wordt.

Krachtens artikel 177 van het Kieswetboek worden de processen-verbaal van de stembureaus en stemopnemingsbureaus, na de stemverrichtingen, immers opgestuurd naar de griffier van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Het Kieswetboek bepaalt niet dat die processen-verbaal in duplo opgemaakt dienen te worden, zodat niet duidelijk is op welke wijze, zonder aanvullende bepaling, de bevolkingsregisters aangevuld zouden kunnen worden met informatie betreffende de identiteit van de kiezers die in een stembureau of in een stemopnemingsbureau zitting gehad hebben.

¹ De wendingen “die zich, zonder geldige reden, onttrekt aan de aanwijzing”, in paragraaf 5, en “die zonder wettige reden nalaat het hem opgedragen ambt te vervullen”, in paragraaf 10, derde lid, geven eenzelfde strafbaar gedrag weer.

Doordat het Rijksregister een systeem van informatieverwerking is, is het bovendien niet dienstig te schrijven dat het Rijksregister iets in de bevolkingsregisters opneemt.

Het is het één of het ander: ofwel is het de bedoeling dat de gegevens in kwestie opgenomen en bewaard worden in het Rijksregister, in welk geval artikel 3 van de wet van 8 augustus 1983 'tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen' in die zin gewijzigd zou moeten worden, ofwel dienen die gegevens alleen in de bevolkingsregisters voor te komen; in dat laatste geval, dat nauwer bij het nagestreefde doel aansluit,² volstaat een koninklijk besluit vastgesteld op grond van artikel 2 van de wet van 19 juli 1991 'betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen'. De wijze waarop de gegevens die door de griffier van de Kamer van volksvertegenwoordigers bewaard worden aan de gemeentebesturen meegedeeld dienen te worden, moet echter door de wet bepaald worden.

4. Dezelfde opmerkingen gelden, *mutatis mutandis*, voor artikel 3.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² Het is niet duidelijk om welke reden die gegevens in het Rijksregister opgenomen zouden moeten worden.