



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 65.673/2/AG
du 29 avril 2019

advies 65.673/2/AV
van 29 april 2019

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant le Code électoral en
vue d’interdire le port de
signes convictionnels par les
membres des bureaux
électoraux’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Kieswetboek om de
leden van de kiesbureaus te
verbieden uiterlijke tekenen
van een geloofs- of
levensovertuiging te dragen’

Le 15 mars 2019, 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 prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres des bureaux électoraux', déposée par MM. Daniel BACQUELAINE, Philippe PIVIN, Denis DUCARME et Olivier CHASTEL (*Doc. parl.*, Chambre, 2014, n° 54-0081/001 à 003).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre le 10 avril 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Hélène LEROUXEL, greffier assumé.

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 23 avril 2019. L'assemblée générale était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL, Koen MUYLLE et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, et Roger WIMMER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 avril 2019.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 15 maart 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek om de leden van de kiesbureaus te verbieden uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging te dragen’, ingediend door de HH. Daniel BACQUELAINE, Philippe PIVIN, Denis DUCARME en Olivier CHASTEL (*Parl.St.*, Kamer, 2014, nr. 54-0081/001 tot 003).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 10 april 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wanda VOGEL en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Hélène LEROUXEL, toegevoegd griffier.

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 23 april 2019. De Algemene vergadering was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL, Koen MUYLLE en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 april 2019.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'insérer dans le Code électoral un article 103/1 interdisant aux présidents, aux secrétaires et aux assesseurs qui constituent un bureau principal de circonscription électorale, un bureau principal de collège, un bureau principal de canton, un bureau de dépouillement ou un bureau de vote de porter des « signes convictionnels » dans le cadre de leur mission. Le « signe convictionnel » est défini comme étant « tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse ». La contravention à cette interdiction emporte l'exclusion du droit de faire partie du bureau concerné et est passible d'une amende pénale de 50 à 200 euros.

Selon ses développements, la proposition s'inscrit dans la promotion, par ses auteurs, d'un modèle sociétal « interculturel » qui, à la différence du modèle « multiculturel », « fait prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques et religieuses ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Ainsi qu'il ressort de ses développements, la proposition de loi soumise pour avis reproduit le texte d'une proposition de loi antérieure déposée à la Chambre des représentants lors de la législature précédente². Cette proposition a fait l'objet de l'avis n° 52.520/AG du 8 janvier 2013 de la section de législation du Conseil d'État³.

Il convient tout d'abord de renvoyer aux observations formulées dans cet avis, et plus particulièrement aux observations relatives à la compatibilité de la proposition de loi avec les droits et libertés garantis par l'article 19 de la Constitution, ainsi que par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴, qu'il y a lieu de considérer comme réitérées intégralement dans le présent avis.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2010, n° 53-0120/001.

³ Avis n°s 52.520/AG et 52.521/AG donnés le 8 janvier 2013 sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres des bureaux électoraux' et sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en vue de garantir la neutralité des bureaux de vote' (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-0120/002).

⁴ Voir les observations n°s 3 à 5 de ces avis.

4.1. Par ailleurs, la question se pose de savoir si, dans le cas où la proposition de loi à adopter est promulguée avant les élections de la Chambre des représentants du 26 mai 2019, soit moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature ⁵, son entrée en vigueur devra être reportée à une date située au plus tôt un an après sa promulgation, conformément à l'article 39ter de la Constitution.

L'article 39ter de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, dispose en effet :

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, entre en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation ».

4.2. Les développements de la proposition devenue l'article 39ter de la Constitution ont observé ce qui suit à propos de la portée de cette disposition :

« L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011, enten[d] rendre notre système électoral plus transparent et plus compréhensible.

À ce titre, il prévoit entre autres l'interdiction de modifier les règles électorales moins d'un an avant la date prévue des élections.

La présente proposition de révision de la Constitution entend exécuter ce point de l'Accord institutionnel.

Elle s'inspire pour ce faire des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, mieux connue sous le nom de Commission de Venise, instaurée au sein du Conseil de l'Europe en 1990. En 2002, cette Commission a établi un 'Code de bonne conduite en matière électorale' comprenant des directives à respecter dans le cadre de l'organisation des élections.

Ainsi, selon la Commission de Venise, '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' ⁶. C'est pourquoi elle préconise notamment d'éviter de modifier les règles électorales moins d'un an avant les élections.

La présente proposition de révision de la Constitution insère dans le Titre III un nouvel article 39bis, qui dispose que toute modification d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution qui organise les élections pour la Chambre des représentants ou pour un Parlement de communauté ou de région qui est promulguée moins d'un an avant la date prévue des élections qui sont organisées à l'issue de l'échéance normale de la législature (à l'exclusion du cas d'élections dues à la dissolution anticipée de la Chambre des représentants), ne peut entrer en vigueur au plus tôt qu'un an après sa promulgation.

En vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques, la présente règle doit en effet être inscrite dans la Constitution, si l'on veut qu'elle s'impose au législateur.

⁵ Selon l'article 105, alinéa 1^{er}, du Code électoral, la réunion ordinaire des collèges électoraux à l'effet de pourvoir au remplacement des membres de la Chambre des représentants a lieu le premier dimanche qui suit l'expiration d'un délai de cinq années prenant cours à la date à laquelle a eu lieu la dernière réunion de ces collèges ayant eu pour effet de renouveler intégralement la Chambre des représentants. En l'occurrence, la date prévue de la fin de la législature est donc le 25 mai 2019.

⁶ Note de bas de page n° 1 du document parlementaire cité : CDL-AD (2002), avis n° 190/2002 rendu à Strasbourg le 23 mai 2003, Code de bonne conduite en matière électorale.

La législation électorale dont il est question concerne l'ensemble des principes de base et toutes les prescriptions fondamentales qui ont trait aux élections, tels que le droit de vote, les conditions d'éligibilité, le système électoral et la division en circonscriptions⁷. Il ne s'agit pas des mesures supplémentaires ou de questions de détail en vue de l'organisation des élections, comme la répartition des électeurs en cantons et en sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isolements, l'emploi d'enveloppes en accordéon, etc. (cf. avis du Conseil d'État du 23 novembre 1988, *Doc. parl.* Sénat 1988-89, n° 514-1, 61-63; avis du Conseil d'État du 28 juin 2000, *Doc. parl.* Chambre 2000-01, n° 50-1050/1, 15-20). Dès lors, ces mesures pourront donc bien faire l'objet, dans la limite du nécessaire, d'une modification durant l'année qui précède la date prévue des élections. La législation électorale dont il est question ne concerne pas la législation sur les dépenses électorales et le financement des partis politiques, puisque cette législation n'est pas visée par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

Toutefois, la règle selon laquelle toute modification de la législation électorale qui est promulguée moins d'un an avant la date prévue des élections n'entre en vigueur au plus tôt qu'un an après sa promulgation ne s'applique pas lorsque cette modification a pour but de rendre la législation électorale conforme à une décision de justice qui n'est plus susceptible de recours. Dans cette seule hypothèse, la modification de la législation électorale (en ce compris les principes de base) peut entrer en vigueur immédiatement[...]ent, sans attendre un an après sa promulgation.

La disposition constitutionnelle, introduite par la présente proposition de révision de la Constitution, entrera en vigueur le jour des premières élections du Parlement européen suivant la publication au *Moniteur belge* de la présente révision constitutionnelle ».

4.3. Il découle des développements cités que l'article 39ter de la Constitution n'est pas applicable à toute loi, à tout décret ou à toute ordonnance réglant les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région. Cette disposition constitutionnelle ne s'applique qu'aux « principes de base et [aux] prescriptions fondamentales qui ont trait aux élections », et non aux « mesures supplémentaires ou [aux] questions de détail en vue de l'organisation des élections ». Pour opérer cette distinction, il est renvoyé, d'une part, à la « Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral » de la Commission de Venise et, d'autre part, aux avis rendus par la section de la législation du Conseil d'État qui, concernant les élections de parlements des entités fédérées, ont indiqué les matières qui doivent être réglées par le législateur spécial et celles qui doivent l'être par le législateur ordinaire⁸.

On vérifiera par conséquent si le régime proposé concerne des « principes de base et [des] prescriptions fondamentales qui ont trait aux élections » ou s'il s'agit plutôt de « mesures supplémentaires ou [de] questions de détail en vue de l'organisation des élections ».

⁷ Note de bas de page n° 2 du document parlementaire cité : Commission de Venise, « Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral », CDL-AD (2005) 043, p. 2 :

« 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 ».

⁸ Voir en particulier l'avis n° 18.757/VR donné le 23 novembre 1988 sur un projet devenu la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, pp. 61 à 63).

4.4. L'interdiction prévue par la proposition de loi soumise pour avis s'applique notamment aux présidents, secrétaires et assesseurs d'un « bureau principal de circonscription électorale ».

Bien que le dispositif proposé ne règle pas directement la composition du bureau principal de la circonscription électorale, il a cependant indirectement une incidence sur celle-ci, dès lors qu'une personne qui méconnaît l'interdiction prévue ne peut pas faire partie de ce bureau.

Il faut toutefois constater que les règles applicables au bureau principal de la circonscription électorale pour l'élection du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁹, tout comme celles applicables au bureau régional pour l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale font l'objet d'une loi spéciale¹⁰. Le Conseil d'État avait d'ailleurs observé que la composition du bureau régional pour l'élection du Parlement de la Région bruxelloise constituait l'une des matières qui devait être réglée par une loi spéciale¹¹.

4.5. Cette analyse ne vaut pas pour l'application du dispositif proposé aux membres du bureau principal de canton, du bureau de dépouillement et du bureau de vote. Toute réglementation ayant une incidence sur la composition de ces bureaux ne peut dès lors pas être considérée comme fondamentale.

En l'occurrence, le dispositif proposé est cependant justifié par, notamment, « [l]a neutralité et l'impartialité de l'autorité publique dans la conduite du processus électoral, ainsi que [par] la préservation de la confiance de l'électeur en la matière », éléments à propos desquels le Conseil d'État a observé, dans les avis n^{os} 52.520 et 52.521/AG précités, qu'ils sont « fondament[aux] dans une société démocratique »¹².

Il peut par ailleurs se déduire de l'avis n° 18.757/VR donné le 23 novembre 1988 que le Conseil d'État n'a considéré comme accessoires que « les dispositions usuelles ou purement techniques relatives aux élections »¹³. Eu égard à sa portée, il n'est cependant pas permis de qualifier la proposition soumise pour avis de disposition purement technique. Il est également difficile de comparer le dispositif proposé avec « la répartition des électeurs en cantons et en sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isolements, l'emploi d'enveloppes en accordéon, etc. », matières qui, dans les développements de la proposition devenue l'article 39ter de la Constitution, sont citées comme exemples de mesures supplémentaires ou de questions de détail qui échappent au champ d'application de cette disposition constitutionnelle.

⁹ En ce qui concerne ce dernier, dans l'hypothèse où, conformément à l'article 14, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale détermine des circonscriptions électorales sur le territoire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

¹⁰ Voir l'article 26quater de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 16 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

¹¹ Avis n° 18.757/VR donné le 23 novembre 1988 (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 62).

¹² Avis n^{os} 52.520/AG et 52.521/AG donnés le 8 janvier 2013, observation n° 4.

¹³ Avis n° 18.757/VR donné le 23 novembre 1988 (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 62).

4.6. Il faut dès lors conclure que la proposition de loi soumise pour avis relève du champ d'application de l'article 39^{ter} de la Constitution et que si elle devait être promulguée avant les élections de la Chambre des représentants du 26 mai 2019, son entrée en vigueur devra être reportée à une datée située au plus tôt un an après sa promulgation.

4.7. La sécurité juridique commande par conséquent qu'une disposition soit ajoutée à la proposition de loi pour fixer la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter à une date postérieure d'au moins un an à celle de sa promulgation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5. Dans l'article 103/1, alinéa 1^{er}, proposé du Code électoral, les mots « d'un bureau principal de collège, » doivent être omis. Depuis la suppression de l'élection directe du Sénat, cet organe a en effet cessé d'exister¹⁴.

*

¹⁴ L'article 94^{bis} du Code électoral a été abrogé par l'article 24 de la loi du 6 janvier 2014 'modifiant diverses lois suite à la Réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale'.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe een artikel 103/1 in het Kieswetboek in te voegen dat het verbod inhoudt voor de voorzitters, secretarissen en bijzitters die een hoofdbureau van een kieskring, een collegehoofdbureau, een kantonhoofdbureau, een stemopnemingsbureau of een stembureau vormen, om in het kader van hun opdracht “uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging” te dragen. Het “uiterlijke teken van een geloofs- of levensovertuiging” wordt gedefinieerd als “elk kledingstuk of accessoire (...) dat uiting geeft aan een politieke, levensbeschouwelijke of godsdienstige identiteit”. De overtreding van dit verbod leidt tot de uitsluiting van het recht om tot het desbetreffende bureau te behoren en is strafbaar met een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 200 euro.

Luidens de toelichting sluit het voorstel aan bij het stimuleren, door de indieners, van een “intercultureel” maatschappijmodel, dat in tegenstelling tot het “multiculturele” model “voorrang [geeft] aan het individu boven diens culturele, levensbeschouwelijke of religieuze banden”.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Zoals uit de toelichting erbij blijkt, herneemt het voor advies voorgelegde wetsvoorstel de tekst van een eerder wetsvoorstel dat in de vorige zittingsperiode in de Kamer van volksvertegenwoordigers is ingediend.² Over dat voorstel heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 52.520/AV van 8 januari 2013 gegeven.³

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie *Parl.St.* Kamer 2010, nr. 53-0120/001.

³ Adv.RvS 52.520/AV en 52.521/AV van 8 januari 2013 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek om de leden van de kiesbureaus te verbieden uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging te dragen’ en over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek, ten einde de neutraliteit van de kiesbureaus te waarborgen’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-0120/002.

In eerste instantie moet naar de in dat advies geformuleerde opmerkingen worden verwezen, inzonderheid naar de opmerkingen betreffende de bestaanbaarheid van het wetsvoorstel met de rechten en vrijheden gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet en de artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens,⁴ die hier als integraal hernomen moeten worden beschouwd.

4.1. Daarnaast rijst de vraag of, indien het aan te nemen wetsvoorstel zou worden afgekondigd vóór de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers die op 26 mei 2019 plaatsvinden, zijnde minder dan een jaar voor de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode,⁵ de inwerkingtreding ervan overeenkomstig artikel 39ter van de Grondwet moet worden uitgesteld tot ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan.

Artikel 39ter van de Grondwet, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 6 januari 2014, bepaalt immers:

“De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt, en die minder dan een jaar voor de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode wordt afgekondigd, treedt in werking ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan.”

4.2. In de toelichting bij het voorstel dat tot artikel 39ter van de Grondwet heeft geleid, wordt over de draagwijdte van die bepaling het volgende opgemerkt:

“Het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 strekt ertoe ons kiesstelsel transparanter en begrijpelijker te maken.

Daartoe voorziet het Institutioneel Akkoord onder meer in een verbod om de kiesregels op minder dan een jaar voor de geplande datum van de verkiezingen te wijzigen.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet strekt ertoe deze bepaling van het Institutioneel Akkoord uit te voeren.

Dit voorstel inspireert zich daartoe op de werkzaamheden van de Europese Commissie voor Democratie door Recht, beter gekend onder de naam Commissie van Venetië, die werd opgericht in de schoot van de Raad van Europa in 1990. In 2002 heeft deze Commissie een ‘Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden’ vastgesteld die een aantal in het kader van het organiseren van verkiezingen na te leven richtlijnen bevat.

⁴ Zie opmerkingen 3 tot 5 van dat advies.

⁵ Volgens artikel 105, eerste lid, van het Kieswetboek heeft de gewone vergadering van de kiescolleges met het oog op de vervanging van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers plaats op de eerste zondag die volgt op het verstrijken van een termijn van vijf jaar die ingaat op de datum van de laatste vergadering van de colleges met het oog op de algehele vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In dit geval is de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode dan ook 25 mei 2019.

Aldus is volgens de Commissie van Venetië ‘de stabiliteit van het recht een belangrijk element voor de geloofwaardigheid van het kiesproces, die op haar beurt essentieel is voor de bestendiging van de democratie’⁶. Daarom beveelt ze onder meer aan te vermijden dat de kiesregels minder dan een jaar voor de verkiezingen worden gewijzigd.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet voegt in Titel III een nieuw artikel 39*bis* in, dat bepaalt dat elke wijziging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement organiseert die wordt afgekondigd minder dan een jaar voor de voorziene datum van de verkiezingen die worden georganiseerd tengevolge van het einde van de zittingsperiode (met uitsluiting van verkiezingen ten gevolge van de vervroegde ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers), slechts ten vroegste één jaar na de afkondiging ervan in werking mag treden.

Krachtens het beginsel van de hiërarchie der rechtsnormen moet deze regel inderdaad in de Grondwet worden ingeschreven, indien men wenst dat dit verbod tegenstelbaar is aan de wetgever.

De wetgeving op de verkiezingen waarvan sprake, betreft alle basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen, zoals het stemrecht, de verkiesbaarheidsvereisten, het kiessysteem en de indeling in kieskringen⁷. Het gaat niet om de bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezingen, zoals de verdeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het kiespapier, de schikking van de stemhokjes, het gebruik van accordeonenvelopen, etc. (cf. advies van de Raad van State van 23 november 1988, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 514-1, 61-63; advies van de Raad van State van 28 juni 2000, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1050/1, 15-20). Deze maatregelen zullen bijgevolg dus wel nog, voor zover nodig, kunnen gewijzigd worden gedurende het jaar dat voorafgaat aan de geplande datum van de verkiezingen. De wetgeving op de verkiezingen waarvan sprake, betreft niet de wetgeving op de verkiezingsuitgaven en de financiering van politieke partijen, omdat deze wetgeving ook niet wordt geïmplementeerd door de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië.

Evenwel is de regel volgens dewelke elke wijziging van de kieswetgeving die wordt afgekondigd minder dan een jaar voor de voorziene datum van de verkiezingen slechts in werking treedt ten vroegste één jaar na de afkondiging ervan, niet van toepassing wanneer deze wijziging tot doel heeft de kieswetgeving in overeenstemming te brengen met een rechterlijke uitspraak die niet meer vatbaar is voor hoger beroep. Enkel in deze hypothese mag de wijziging van de kieswetgeving (met daar in begrepen de basisprincipes) onmiddellijk in werking treden, zonder dat een jaar na de afkondiging ervan moet afgewacht worden.

⁶ Voetnoot 1 van het aangehaalde parlementair stuk: CDL-AD (2002), advies nr. 190/2002 gegeven te Straatsburg op 23 mei 2003, Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden.

⁷ Voetnoot 2 van het aangehaalde parlementair stuk: Commissie van Venetië, “Interpretatieve verklaring omtrent de stabiliteit van het kiesrecht”, CDL-AD (2005) 043, p. 2 :

“Zijn onder meer fundamentele regels, onder meer : - het kiesstelsel in de stricte zin van het woord, namelijk de regels met betrekking tot de omzetting van stemmen in zetels; - de regels met betrekking tot de samenstelling van de kiesbureaus of andere organen met de opdracht om de verkiezingen te organiseren; - de afbakening van de kieskringen en de regels met betrekking tot de verdeling van de zetels onder de kieskringen.”

De grondwettelijke bepaling die door dit voorstel tot herziening van de Grondwet wordt ingevoerd, zal in werking treden op de dag van de eerste verkiezingen voor het Europese Parlement die volgen op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van deze grondwetsherziening.”

4.3. Uit de aangehaalde toelichting blijkt dat artikel 39^{ter} van de Grondwet niet van toepassing is op elke wet, decreet of ordonnantie die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt. Die grondwetsbepaling geldt enkel voor de “basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen”, niet voor “bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezingen”. Om dat onderscheid te maken wordt verwezen naar, enerzijds, de “Interpretatieve verklaring omtrent de stabiliteit van het kiesrecht” van de Commissie van Venetië en, anderzijds, de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, die aangaande de verkiezingen voor de deelstaatparlementen heeft aangegeven welke aangelegenheden door de bijzondere wetgever moeten worden geregeld, en welke aangelegenheden door de gewone wetgever.⁸

Er moet derhalve worden nagegaan of de voorgestelde regeling betrekking heeft op “basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen”, dan wel of het eerder om “bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezingen” gaat.

4.4. Het verbod waarin het voor advies voorgelegde wetsvoorstel voorziet is onder meer van toepassing op de voorzitters, secretarissen en bijzitters van “een hoofdbureau van een kieskring”.

Ofschoon de samenstelling van het hoofdbureau van de kieskring niet rechtstreeks wordt geregeld, heeft de voorgestelde regeling onrechtstreeks wel een weerslag op die samenstelling, vermits een persoon die het verbod waarin wordt voorzien niet naleeft, geen deel kan uitmaken van dat bureau.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat de regeling van het hoofdbureau van de kieskring voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement,⁹ net zoals de regeling van het gewestbureau voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, bij bijzondere wet wordt geregeld.¹⁰ De samenstelling van het gewestbureau voor de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement was trouwens een van de aangelegenheden waarvan de Raad van State had opgemerkt dat ze bij bijzondere wet moest worden geregeld.¹¹

⁸ Zie inzonderheid adv.RvS 18.757/VR van 23 november 1988 over een ontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘betreffende de Brusselse instellingen’, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 514/1, 61-63.

⁹ Wat die laatste betreft, in het geval dat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement met toepassing van artikel 14, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 kieskringen instelt op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

¹⁰ Zie artikel 26^{quater} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 16 van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

¹¹ Adv.RvS 18.757/VR van 23 november 1988, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 514/1, 62.

4.5. Het voorgaande gaat niet op wat de toepassing van de voorgestelde regeling op de leden van het kantonhoofdbureau, het stemopnemingsbureau en het stembureau betreft. Niet elke regeling die een weerslag heeft op de samenstelling van die bureaus kan dan ook als fundamenteel worden beschouwd.

In dit geval is de voorgestelde regeling echter mede verantwoord door “[d]e neutraliteit en de onpartijdigheid van de openbare overheid in het leiden van het kiesproces alsook het bewaren van het vertrouwen van de kiezer ter zake”, elementen waarvan de Raad van State in het reeds vermelde advies 52.520 en 52.521/AV heeft opgemerkt dat ze “fundamenteel [zijn] in een democratische samenleving”.¹²

Uit het advies 18.757/VR van 23 november 1988 kan dan weer worden afgeleid dat de Raad van State enkel “de gebruikelijke en de louter technische bepalingen betreffende de verkiezingen” als bijkomstig heeft beschouwd.¹³ Gelet op de draagwijdte ervan, kan het voor advies voorgelegde wetsvoorstel echter niet als een louter technische bepaling worden gekwalificeerd. De voorgestelde regeling kan ook moeilijk worden vergeleken met “de verdeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het kiespapier, de schikking van de stembokjes, het gebruik van accordeonenvellen, etc.”, aangelegenheden die in de toelichting bij het voorstel dat tot artikel 39^{ter} van de Grondwet heeft geleid, worden aangehaald als voorbeelden van bijkomstige maatregelen of detailkwesties die buiten het toepassingsgebied van die grondwetsbepaling vallen.

4.6. Er moet dan ook worden besloten dat het voor advies voorgelegde wetsvoorstel binnen het toepassingsgebied van artikel 39^{ter} van de Grondwet valt en dat indien het zou worden afgekondigd vóór de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers die op 26 mei 2019 plaatsvinden, de inwerkingtreding ervan moet worden uitgesteld tot ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan.

4.7. De rechtszekerheid vereist dan ook dat aan het wetsvoorstel een bepaling wordt toegevoegd waarbij de inwerkingtreding van de aan te nemen wet wordt bepaald op een datum die zich minstens een jaar na de afkondiging ervan situeert.

¹² Adv.RvS 52.520/AV en 52.521/AV van 8 januari 2013, opmerking 4.

¹³ Adv.RvS 18.757/VR van 23 november 1988, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 514/1, 62.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 2

5. In het voorgestelde artikel 103/1, eerste lid, van het Kieswetboek moet de zinsnede “een collegehoofdbureau,” worden weggelaten. Sinds de afschaffing van de rechtstreekse verkiezingen van de Senaat, bestaat dat orgaan immers niet langer.¹⁴

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Hélène LEROUXEL

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Marnix VAN DAMME

¹⁴ Artikel 94bis van het Kieswetboek werd opgeheven bij artikel 24 van de wet van 6 januari 2014 ‘tot wijziging van diverse wetten ten gevolge van de hervorming van de Senaat en houdende verscheidene wijzigingen inzake verkiezingen’.