



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.837/AG-AV
du 21 février 2020

advies 66.837/AG-AV
van 21 februari 2020

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant diverses
dispositions de la loi ordinaire
du 16 juillet 1993 visant à
achever la structure fédérale de
l’État et de la loi du
12 janvier 1989 réglant les
modalités de l’élection du
Conseil de la Région de
Bruxelles-Capitale et des
membres bruxellois du Conseil
flamand en vue de supprimer
l’obligation de se présenter aux
urnes’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van diverse bepalingen van de
gewone wet van 16 juli 1993
tot vervollediging van de
federale staatsstructuur en van
de wet van 12 januari 1989 tot
regeling van de wijze waarop
de Brusselse Hoofdstedelijke
Raad en de Brusselse leden van
de Vlaamse Raad worden
verkozen om de opkomstplicht
af te schaffen’

Le 18 décembre 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 diverses dispositions de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État et de la loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Conseil flamand en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes', déposée par M. Wim VAN DER DONCKT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0671/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 28 janvier 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPs, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, et Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2020.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 18 december 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 diverse bepalingen van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur en van de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijk Raad en de Brusselse leden van de Vlaamse Raad worden verkozen om de opkomstplicht af te schaffen’, ingediend door de heer Wim VAN DER DONCKT c.s. (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0671/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 28 januari 2020. De Algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

Het verslag is 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 Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2020.

*

* 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

1. La présente proposition de loi doit être lue conjointement avec la proposition de loi spéciale 'modifiant diverses dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises et de la loi du 16 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0672/001) ¹.

En effet, pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'obligation de vote est prévue dans l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et dans l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

2. Le législateur ordinaire dispose certes d'un large pouvoir d'appréciation concernant la sanction à infliger en cas de non-respect de l'obligation de vote et les modalités de la procédure y afférente. Dans ce cadre, il ne peut cependant pas, sans violer tant l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', décider que le non-respect de l'obligation de vote ne sera plus assorti d'aucune sanction de quelque nature que ce soit. En effet, à l'instar de ce qui a déjà été observé par la section de législation du Conseil d'État en ce qui concerne l'obligation de vote prévue par l'article 62, alinéa 3, de la Constitution ², en l'absence de toute sanction, autre que purement morale, l'obligation de vote prescrite par ces dispositions serait rendue illusoire. Il ne ressort pas non plus des travaux préparatoires que l'intention du législateur spécial aurait été, à l'encontre de l'intention qui a été celle du Constituant lorsqu'il a adopté l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, de permettre qu'aucune sanction, autre que purement morale, n'assortisse la transgression de l'obligation de vote ³.

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

¹ Au sujet de laquelle, l'assemblée générale de la section de législation a donné, ce même jour, l'avis n° 66.838/AG.

² Voir l'avis n° 66.836/AG donné ce même jour au sujet d'une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en ce qui concerne l'obligation de vote' (*Doc. parl.* Chambre, 2019, n° 55-0214/001) et l'avis n° 66.839/AG donné ce même jour au sujet d'une proposition de loi 'modifiant diverses dispositions du Code électoral du 12 avril 1894 et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes' (*Doc. parl.* Chambre, 2019-2020, n° 55-673/001).

³ Il convient de noter que l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' a été inséré dans ladite loi par l'article 16 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure de l'État', et ce après qu'ont été rejetés, tant au Sénat (*Doc. parl.* Sénat, 1992-1993, n° 558/30 [amendement], n° 558/41 [amendement], n° 558/45 [amendement] et n° 558/5 [rapport], p. 246) qu'à la Chambre des représentants (*Doc. parl.* Chambre, 1992-1993, n° 1063/2, p. 58 [amendement n° 153] et p. 85 [amendement] n° 242 et n° 1063/7 [rapport], p. 77), divers amendements tendant à supprimer le caractère obligatoire du vote et qui se fondaient sur ce qu'il était préférable pour la démocratie que les électeurs viennent voter librement, en faisant usage d'un choix plus réfléchi et

La modification préalable ou concomitante de l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', s'impose donc avant de procéder aux modifications prévues par la présente proposition de loi.

Aussi longtemps que ces dispositions consacrées dans les lois spéciales subsistent dans leur état actuel, la possibilité qui s'offre au législateur, agissant à la majorité ordinaire, serait de modifier la teneur des sanctions applicables, sans pour autant induire leur suppression pure et simple.

3. Tant l'intitulé que l'article 4 de la proposition doivent viser la « loi du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand ».

4. Dans le texte néerlandais de l'article 2 de la proposition, l'intitulé de la nouvelle section VIII doit s'énoncer comme suit : « Afdeling VIII. Straffen » au lieu de « Titel VIII. Straffen ».

*

tout en mettant en place une relation « adulte » entre les citoyens et l'autorité publique, et non pas sous la menace d'une sanction. Quant à l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', qui est formulé de manière identique à l'article 62, alinéa 3, de la Constitution et à l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il convient de noter que cet article a été adopté sans aucune observation, tant par le Sénat que par la Chambre des représentants. Il n'y a donc pas lieu de conférer une portée distincte à ces diverses dispositions.

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

1. Het voorliggende wetsontwerp moet worden gelezen in samenhang met het voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen om de opkomstplicht af te schaffen’. (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0672/001).¹

Voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement geldt immers de stemplicht krachtens artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

2. Hoewel de gewone wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de sanctie die opgelegd dient te worden aan degenen die zich niet houden aan de stemplicht of aan de nadere regels van de procedure die daarop betrekking heeft, zou hij zich in dit kader evenwel schuldig maken aan de schending van zowel artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ als van artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ als hij zou beslissen dat op de niet-naleving van de stemplicht geen enkele sanctie van welke aard ook meer zou staan. Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds opgemerkt heeft met betrekking tot de stemplicht waarin is voorzien in artikel 62, derde lid, van de Grondwet,² zou door het ontbreken van enige sanctie, uitgenomen een morele sanctie, de stemplicht die bij die bepalingen voorgeschreven wordt immers illusoir worden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenmin dat het de bedoeling van de bijzondere wetgever geweest zou zijn om – in tegenstelling tot wat de bedoeling was van de Grondwetgever toen hij artikel 62, derde lid, van de Grondwet aangenomen heeft – in de mogelijkheid te voorzien aan de niet-naleving van de stemplicht louter en alleen een morele sanctie te verbinden.³

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

¹ Waarover de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heden advies 66.838/AV heeft verstrekt.

² Zie advies 66.836/AV dat heden gegeven is over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Kieswetboek wat de stemplicht betreft’ (*Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-214/001) en advies 66.839/AV dat heden gegeven is over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het Kieswetboek van 12 april 1894 en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement om de opkomstplicht af te schaffen’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-673/001).

³ Er zij op gewezen dat artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ in die wet ingevoegd is bij artikel 16 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale

De wijzigingen waarin het voorliggende wetsvoorstel voorziet, kunnen dus alleen na of samen met de wijziging van artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en van artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ worden doorgevoerd.

Zolang die bepalingen in hun huidige vorm vastgelegd blijven in de bijzondere wetten, zou de gewone wetgever dan ook alleen beschikken over de mogelijkheid om de teneur van de toepasselijke sancties te wijzigen, maar niet om ze zonder meer af te schaffen.

3. Zowel in het opschrift als in artikel 4 van het voorstel moet worden verwezen naar de “wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement verkozen worden”.

4. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het voorstel dient het opschrift van de nieuwe afdeling VIII als volgt te luiden: “Afdeling VIII. Straffen”, in plaats van “Titel VIII. Straffen”.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Gregory DELANNAY

Jacques JAUMOTTE

staatsstructuur’, nadat zowel in de Senaat (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/30 (amendement), nr. 558/41 (amendement), nr. 558/45 (amendement) en nr. 558/5 (verslag), 246) als in de Kamer van volksvertegenwoordigers (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/2, 58 (amendement nr. 153) en 85 (amendement nr. 242) en nr. 1063/7 (verslag), 77), verschillende amendementen verworpen waren die erop gericht waren het verplichte karakter van de stemming te schrappen en die steunden op de stelling dat het beter zou zijn voor de democratie dat de kiezers vrij komen stemmen, waarbij ze een meer doelbewuste keuze maken en waarbij een “volwassen” verhouding tussen de burgers en het politiek beleid tot stand wordt gebracht, dan dat ze enkel zouden komen stemmen onder de dreiging van een straf. Wat betreft artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, dat geformuleerd is op dezelfde wijze als artikel 62, derde lid, van de Grondwet en als artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dient opgemerkt te worden dat het zowel door de Senaat als door de Kamer van volksvertegenwoordigers zonder enige opmerking aangenomen is. Er is dus geen reden om aan die verschillende bepalingen een andere strekking te geven.