CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.838/AG-AV
du 21 février 2020

sur

une 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 6 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.838/AG-AV
van 21 februari 2020

over

een 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'

‡LW-BBDUQDICD-GGIDIYP‡

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 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 6 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', déposée par M. Wim VAN DER DONCKT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0672/001).

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, § 1er, alinéa 1er, 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.

‡LW-BBDUQDICD-GGIDIYP‡

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 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', ingediend door de heer Wim VAN DER DONCKT c.s. (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0672/001).

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.

‡LW-BBDUQDCD-GGIDIYP‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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. Selon l'article 62, alinéa 3, première phrase, de la Constitution, le vote est obligatoire et secret. Cette disposition constitutionnelle s'applique uniquement à l'élection des membres de la Chambre des représentants [1].

La question de savoir si cette disposition consacre un principe général de droit à valeur constitutionnelle, qui vaudrait donc également pour les élections régionales et communautaires, auquel cas une modification préalable ou concomitante de l'article 62, alinéa 3, de la Constitution serait nécessaire[2], appelle une réponse négative.

En effet, contrairement aux élections fédérales pour lesquelles les articles 61 et suivants de la Constitution ont fixé les principes essentiels en la matière [3], les articles 41, alinéas 1er et 2, 118, § 1er, et 162, alinéa 2, 1°, de la Constitution chargent le législateur compétent de fixer toutes les règles relatives aux élections concernées (élections régionales, communautaires, provinciales et communales).

Dans ce cadre, le législateur a certes rendu le principe de l'obligation de vote applicable à ces élections [4]. Il a également consacré ce principe pour l'élection du Parlement européen [5].

Cependant, à la différence par exemple du secret de vote [6], l'obligation de vote ne constitue pas une garantie qui, en l'absence d'une règle expresse en la matière, aurait été instaurée au profit des administrés et imposée à l'autorité en vue d'assurer le bon déroulement des élections.

---

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

[1] Avant la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, l'article 68, § 2, de la Constitution consacrait également l'obligation de vote pour l'élection des sénateurs.

[2] Voir, notamment, M. KAISER, « Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote », *Rev. b. dr. const.*, 1998, p. 260.

[3] Il s'agit notamment du mode de scrutin, de la capacité électorale, des conditions d'éligibilité et de la périodicité des élections.

[4] Voir, notamment, 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'.

[5] Voir l'article 39, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen'.

[6] Le secret de vote est, par ailleurs, expressément consacré à l'article 1er, paragraphe 3, de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, du Conseil du 20 septembre 1976, à l'article 25, b), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

‡LW-BBDUQDCD-GGIDIYP‡

La présente proposition de loi spéciale ne soulève dès lors pas d'objection à cet égard.

2. Afin de se conformer au prescrit de l'article 118, § 1er, de la Constitution, les articles 4 à 6 de la proposition de loi spéciale doivent en être distraits et faire l'objet d'une proposition distincte de loi ordinaire.

*

‡LW-BBDUQDICD-GGIDIYP‡

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. Volgens artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet is de stemming verplicht en geheim. Die grondwetsbepaling geldt alleen voor de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.[1]

De vraag of in die bepaling een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde verankerd is, dat dus ook voor de gemeenschaps- en gewestverkiezingen zou gelden en aldus zou nopen tot een voorafgaande of gelijktijdige wijziging van artikel 62, derde lid, van de Grondwet,[2] moet ontkennend worden beantwoord.

Anders dan wat betreft de federale verkiezingen, waarvoor de ter zake geldende essentiële principes in de artikelen 61 en volgende van de Grondwet zijn vastgesteld,[3] moeten de betreffende verkiezingen (op gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal en gemeentelijk niveau) krachtens de artikelen 41, eerste en tweede lid, 118, § 1, en 162, tweede lid, 1°, van de Grondwet volledig worden geregeld door de bevoegde wetgever.

In dat kader heeft de wetgever het principe van de verplichte stemming weliswaar op die verkiezingen toepasselijk verklaard[4] en dit principe ook voor de verkiezing van het Europees Parlement vastgelegd.[5]

Anders dan wat het geval is met bijvoorbeeld het geheim van de stemming,[6] vormt de stemplicht echter geen garantie die, bij gebrek aan een uitdrukkelijke regel ter zake, zou zijn ingevoerd ten voordele van de burgers en opgelegd zou zijn aan de overheid met het oog op het vlotte verloop van de verkiezingen.

---

‡ Aangezien het om een voorstel van bijzondere wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Vóór de grondwetsherziening van 6 januari 2014 was in artikel 68, § 2, van de Grondwet ook de stemplicht bij de verkiezing van de senatoren verankerd.

[2] Zie onder meer M. KAISER, "Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote", *Rev.b.dr.const.*, 1998, 260.

[3] Het gaat met name om de manier van stemmen, de stemgerechtigdheid, de voorwaarden van verkiesbaarheid en de periodiciteit van de verkiezingen.

[4] Zie inzonderheid 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'.

[5] Zie artikel 39, eerste lid, van de wet van 23 maart 1989 'betreffende de verkiezing van het Europese Parlement'.

[6] Het geheim van de stemming is overigens uitdrukkelijk verankerd in artikel 1, lid 3, van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976, in artikel 25, b), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 3 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

‡LW-BBDUQDICD-GGIDIYP‡

In dat opzicht rijst tegen het voorliggende voorstel van bijzondere wet dan ook geen bezwaar.

2. Ter wille van de overeenstemming met het voorschrift vervat in artikel 118, § 1, van de Grondwet, moeten de artikelen 4 tot 6 uit het voorstel van bijzondere wet worden weggelaten en in een afzonderlijk voorstel van gewone wet worden opgenomen.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

Gregory DELANNAY

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

Jacques JAUMOTTE

‡LW-BBDUQDICD-GGIDIYP‡