CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.839/AG-AV
du 21 février 2020

sur

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’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.839/AG-AV
van 21 februari 2020

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’

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

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 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', déposée par M. Wim VAN DER DONCKT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0673/001).

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-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

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 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', ingediend door de heer Wim VAN DER DONCKT c.s. (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0673/001).

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-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

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.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 de la proposition de loi tend à abroger le titre VI, contenant les articles 207 à 210, du Code électoral. Ces articles prévoient la sanction de l'obligation de vote pour les élections fédérales (Chambre des représentants).

L'abrogation de ces dispositions aura également une influence au niveau des élections européennes, régionales et communautaires car d'autres législations fédérales les rendent applicables à ces élections [1], le vote obligatoire étant par ailleurs prévu par des lois spéciales pour ce qui concerne certaines de ces élections [2].

2. Aucune disposition de droit international ne semble fixer, ou interdire, le principe de l'obligation de vote, de sorte que l'on peut considérer que le droit international est « neutre » à l'égard de ce principe [3]. La proposition examinée doit donc uniquement s'apprécier au regard du droit constitutionnel belge.

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

[1] Il s'agit de :
– l'article 21, §§ 1er et 4, de 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' ;
– l'article 39, alinéas 2 et 3, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' ;
– l'article 27, §§ 1er et 4, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' ;
– l'article 49, §§ 1er et 6, de la loi du 6 juillet 1990 'réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone'.

[2] Il s'agit de l'article 26*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Voir à ce sujet l'avis de l'assemblée générale n° 66.837/AG donné ce même jour 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' (*Doc. parl.* Chambre, 2019-2020, n° 55-671/001).

[3] S. VAN DROOGHENBROECK et D. DE JONGHE évoquent à cet égard « [l]a parfaite indifférence du droit international des droits de l'homme (…) à l'égard du principe même de l'obligation de vote » (S. VAN DROOGHENBROECK et D. DE JONGHE, « L'envers des droits constitutionnels : les devoirs constitutionnels », *in* M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éds.), *Les droits constitutionnels de la Belgique* - Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 429.

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

3. L'article 62 de la Constitution n'est pas mentionné dans la déclaration de révision de la Constitution du 20 mai 2019.

La question se pose dès lors de savoir si, en l'absence d'une révision de l'article 62 de la Constitution (ancien article 48, tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle du 7 septembre 1893), il peut être procédé à l'abrogation pure et simple du titre VI du Code électoral.

Le législateur 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 l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, décider que le non-respect de l'obligation de vote ne sera plus assortie d'aucune sanction, de quelque nature que ce soit. En effet, en l'absence de toute sanction, autre que purement morale, l'obligation de vote prescrite par l'article 62, alinéa 3, de la Constitution serait rendue illusoire. Il ne ressort pas non plus des travaux préparatoires que l'intention du Constituant aurait été de ne prévoir aucune sanction, autre que purement morale, à la transgression de l'obligation de vote [4]. Comme le soulignait à juste titre l'avis du Comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique, « [l]a volonté du Constituant, telle que révélée par les travaux préparatoires de la révision de 1893, est d'ailleurs claire : les débats ont en grande partie tourné autour des difficultés de sanctionner l'obligation nouvellement établie et ces sanctions, de nature pénale, ont immédiatement trouvé une place dans la loi, dans la foulée de la révision constitutionnelle » [5]. Lors de l'instauration de l'obligation de vote, le constituant a en effet considéré que des sanctions étaient nécessaires et que l'obligation de vote n'était pas une simple obligation morale [6].

[4] Ainsi, comme il ressort des travaux préparatoires de ce qui est devenu le Code électoral du 12 avril 1894 (*Doc. parl.*, Chambre, 1893-1894, séance du 24 avril 1894, n° 150, pp. 9-10) : « La majorité de votre commission a pensé cependant qu'il ne faut pas s'en tenir aux sanctions morales. Celui qui s'abstient de voter fausse, par son abstention, les résultats généraux de la consultation populaire. Il commet une faute qui mérite d'être punie, et les sanctions morales semblent devoir être une punition insuffisante, surtout pour des fautes répétées. Au reste, l'obligation du vote est inscrite dans la Constitution, et si l'on ne veut pas la rendre illusoire, il faut la sanctionner sérieusement. La difficulté d'éviter des exécutions odieuses est d'ailleurs plus apparente que réelle, et les amendes serviront tout au moins contre les électeurs solvables. […] ».
Voir également l'exposé du ministre BEERNAERT devant la Chambre qui fait état de « sanctions nécessaires » (*Ann.*, Chambre, 30 mai 1893, p. 1541). Voir aussi les interventions du sénateur SURMONT DE VOLSBERGHE, rapporteur, et du sénateur MONTEFIORE LEVI (*Ann.*, Sénat, 12 juillet 1893, pp. 430 et 431). Même les opposants à l'inscription du principe de l'obligation de vote dans la Constitution ont souligné que l'obligation devait être assortie d'une sanction (intervention du représentant WOESTE, *Ann.*, Chambre, 1893, p. 1549) ou ont reconnu que l'inscription de l'obligation de vote dans la Constitution emportait pour le législateur le devoir d'établir des sanctions (voir l'intervention du représentant GRAUX, *Ann.*, Chambre, 31 mai 1893, p. 1559). Lors de son intervention au Sénat, le ministre DE BURLET a semblé se contenter d'une simple inscription du principe dans la Constitution (*« Le fait seul que l'obligation aura été et restera inscrite dans la Constitution est déjà une force »*), mais a toutefois indiqué ensuite que la loi doit tracer explicitement au juge la ligne de conduite à suivre (*Ann.*, Sénat, 12 juillet 1893, p. 428).

[5] Avis « Le renouveau politique. Démocratie représentative », *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 1421/001, p. 87 et *Doc. parl.*, Sénat, 2000-01, n° 2-506/1, p. 87.

[6] Dans l'avis cité à la note précédente, le Comité Scientifique n'exclut pas non plus la possibilité de prévoir des sanctions autres que pénales.

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

Aussi longtemps que l'article 62, alinéa 3, de la Constitution n'a pas été révisé, 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.

4. L'article de la proposition à l'examen ne peut donc être adopté en l'état.

Articles 3 et 4

1. Selon l'article 62, alinéa 3, première phrase, de la Constitution, le vote est obligatoire et secret. Cette disposition constitutionnelle s'applique uniquement aux élections fédérales (Chambre des représentants) [7].

La question de savoir si cette disposition consacre un principe général de droit à valeur constitutionnelle, qui vaudrait donc également pour les élections européennes, auquel cas l'adoption des articles 3 et 4 de la proposition à l'examen nécessiterait une modification préalable ou concomitante de l'article 62, alinéa 3, de la Constitution [8], 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 [9], aucune disposition constitutionnelle, ni aucune autre disposition de droit supérieur [10] n'impose au législateur de consacrer le principe de l'obligation de vote pour l'élection du Parlement européen.

Certes, le principe de l'obligation de vote a été rendu applicable aux élections européennes, régionales communautaires, provinciales et communales [11].

Cependant, à la différence par exemple du secret de vote [12], 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.

Les articles 3 et 4 de la proposition de loi, qui suppriment l'obligation de vote pour l'élection du Parlement européen, ne soulèvent dès lors pas d'objection à cet égard.

---

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

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

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

[10] Voir à cet égard 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.

[11] 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'.

[12] 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-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

2. Il convient également d'abroger l'article 5, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen', selon lequel :

> « Tous les Belges inscrits aux registres de la population tenus dans les postes consulaires de carrière situés dans un Etat non membre de l'Union européenne et qui remplissent les conditions de l'électorat visées à l'article 1er, § 1er, sont soumis à l'obligation de vote ».

*

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

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.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Artikel 2 van dit wetsvoorstel strekt tot opheffing van titel VI van het Kieswetboek, dat de artikelen 207 tot 210 bevat. Die artikelen schrijven voor welke sanctie er staat op de stemplicht wat de federale verkiezingen betreft (Kamer van volksvertegenwoordigers).

De opheffing van die bepalingen zal eveneens gevolgen hebben voor de Europese verkiezingen en de gemeenschaps- en gewestverkiezingen, aangezien die artikelen bij andere federale wetten op die verkiezingen van toepassing verklaard worden,[1] terwijl de stemplicht bovendien als regel gesteld wordt door bijzondere wetten wat sommige van die verkiezingen betreft.[2]

2. Er lijken geen bepalingen van het internationaal recht te zijn die het beginsel van de opkomstplicht vastleggen of juist verbieden, zodat ervan uit mag worden gegaan dat het internationaal recht "neutraal" staat ten opzichte van het principe van de opkomstplicht.[3] Het

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Die bepalingen zijn:
- Artikel 21, §§ 1 en 4, van 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';
- Artikel 39, tweede en derde lid, van de wet van 23 maart 1989 'betreffende de verkiezing van het Europees Parlement';
- Artikel 27, §§ 1 en 4, van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de Federale Staatsstructuur';
- Artikel 49, §§ 1 en 6, van de wet van 6 juli 1990 'tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen'.

[2] Die bepalingen zijn artikel 26*bis* van de bijzondere wet van du 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'. Zie in dit verband advies 66.837/AV, dat de algemene vergadering vandaag gegeven heeft 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 Hoofdstedelijke Raad en de Brusselse leden van de Vlaamse Raad worden verkozen om de opkomstplicht af te schaffen' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-671/001).

[3] S. VAN DROOGHENBROECK et D. DE JONGHE gewagen in dat verband van "[l]a parfaite indifférence du droit international des droits de l'homme (…) à l'égard du principe même de l'obligation de vote" (S. VAN DROOGHENBROECK en D. DE JONGHE, "L'envers des droits constitutionnels : les devoirs constitutionnels", *in*

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

voorliggende voorstel behoort dus uitsluitend te worden beoordeeld aan de hand van het interne Belgische grondwettelijke recht.

3. Artikel 62 van de Grondwet is niet vermeld in de verklaring tot herziening van de Grondwet van 20 mei 2019.

De vraag rijst dan ook of, nu artikel 62 van de Grondwet (het voormalige artikel 48, zoals het luidde sedert de herziening van de Grondwet van 7 september 1893) niet voor herziening vatbaar verklaard is, titel VI van het Kieswetboek wel zonder meer opgeheven kan worden.

Hoewel de wetgever weliswaar 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 schending van artikel 62, derde lid, van de Grondwet als hij zou beslissen dat op de niet-naleving van de stemplicht geen enkele sanctie van welke aard ook meer zou staan. Door het ontbreken van enige sanctie, uitgenomen een louter morele sanctie, zou de stemplicht die voorgeschreven wordt bij artikel 62, derde lid, van de Grondwet immers illusoir worden. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt evenmin dat het de bedoeling van de Grondwetgever geweest zou zijn om in geen enkele sanctie, uitgenomen een louter morele sanctie te voorzien voor kiezers die zich niet aan de stemplicht houden.[4] Zoals in het advies van het Wetenschappelijk Comité van de Commissies voor de politieke vernieuwing terecht werd beklemtoond "blijkt uit de voorbereidende werken voor de grondwetsherziening van 1893 [...] de wil van de grondwetgevende macht overigens duidelijk: de debatten hadden voor een groot deel betrekking op de moeilijkheid om de pas ingevoerde verplichting te sanctioneren. De sancties waren van strafrechtelijke aard en werden aansluitend op de grondwetsherziening onmiddellijk in

M. VERDUSSEN en N. BONBLED (red.), *Les droits constitutionnels de la Belgique - Les* enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation, Brussel, Bruylant, 2011, 429.

[4] Zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding van wat het Kieswetboek van 12 april 1894 geworden is (*Parl.St.* Kamer 1893-94, zitting van 24 april 1894, nr. 150, 9-10) het volgende: "La majorité de votre commission a pensé cependant qu'il ne faut pas s'en tenir aux sanctions morales. Celui qui s'abstient de voter fausse, par son abstention, les résultats généraux de la consultation populaire. Il commet une faute qui mérite d'être punie, et les sanctions morales semblent devoir être une punition insuffisante, surtout pour des fautes répétées. Au reste, l'obligation du vote est inscrite dans la Constitution, et si l'on ne veut pas la rendre illusoire, il faut la sanctionner sérieusement. La difficulté d'éviter des exécutions odieuses est d'ailleurs plus apparente que réelle, et les amendes serviront tout au moins contre les électeurs solvables. […]."
Zie eveneens de uiteenzetting van minister BEERNAERT in de Kamer die spreekt over "sanctions nécessaires" (*Hand.* Kamer 30 mei 1893, 1541). Zie ook de tussenkomsten van verslaggever senator SURMONT DE VOLSBERGHE en van senator MONTEFIORE LEVI (*Hand.* Senaat 12 juli 1893, 430 en 431). Zelfs de tegenstanders van het inschrijven van het principe van de opkomstplicht in de Grondwet wezen erop dat de verplichting een sanctie moest hebben (Tussenkomst van Volksvertegenwoordiger WOESTE, *Hand.* Kamer, 1893, 1549) of erkenden dat door het inschrijven van de verplichting van opkomstplicht in de Grondwet de wetgever de taak heeft om sancties vast te stellen (zie de tussenkomst van volksvertegenwoordiger GRAUX, *Hand.* Kamer 31 mei 1893, 1559). Minister DE BURLET leek in zijn tussenkomst in de Senaat genoegen te nemen met de loutere inschrijving van het principe in de Grondwet ("*Le fait seul que l'obligation aura été et restera inscrite dans la Constitution est déjà une force*"), maar wees er vervolgens toch op dat de wetgever moet optreden om de rechter de nodige richtlijnen te geven (*Hand.* Senaat 12 juli 1893, 428).

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

wetteksten gegoten".[5] De grondwetgever ging er bij de invoering van de opkomstplicht immers vanuit dat sancties noodzakelijk waren en dat de opkomstplicht geen louter morele plicht was.[6]

Zolang artikel 62, derde lid, van de Grondwet niet herzien is , 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.

4. Zoals het thans gesteld is, kan artikel 2 van voorliggend wetsvoorstel dan ook niet aangenomen worden.

Artikelen 3 en 4

1. Volgens artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet is de stemming verplicht en geheim. Die grondwettelijke bepaling geldt alleen voor de federale verkiezingen (Kamer van volksvertegenwoordigers).[7]

De vraag of in die bepaling een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde verankerd is, dat dus ook voor de Europese verkiezingen zou gelden, in welk geval het voor het aannemen van de artikelen 3 en 4 van voorliggend voorstel vereist zou zijn dat artikel 62, derde lid, van de Grondwet vooraf of tegelijk daarmee gewijzigd zou worden,[8] moet ontkennend beantwoord worden.

Anders dan wat betreft de federale verkiezingen, waarvoor in de artikelen 61 en volgende van de Grondwet de ter zake geldende essentiële beginselen vastgesteld zijn,[9] verplicht geen enkele grondwettelijke bepaling noch enige andere hogere rechtsnorm[10] de wetgever er immers toe het beginsel van de stemplicht vast te leggen voor de verkiezing van het Europees Parlement.

Het beginsel van de stemplicht is weliswaar van toepassing verklaard op de Europese verkiezingen, de gemeenschaps- en gewestverkiezingen en de provincie- en gemeenteraadsverkiezingen.[11]

---

[5] Advies "Politieke vernieuwing. Vertegenwoordigende democratie', *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1421/001, 87 en *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-506/1, 87.

[6] In het advies dat in de vorige voetnoot geciteerd wordt, sluit het Wetenschappelijk Comité evenmin de mogelijkheid uit ook in sancties van niet-strafrechtelijke aard te voorzien.

[7] Vóór de herziening van de Grondwet van 6 januari 2014, bevatte artikel 68, § 2, van de Grondwet eveneens de stemplicht voor de verkiezing van de senatoren.

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

[9] Bedoeld worden de beginselen aangaande onder meer de manier van stemmen, de stemgerechtigdheid, de verkiesbaarheidsvereisten en de regelmaat waarmee er verkiezingen gehouden worden.

[10] Zie in dat verband 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.

[11] 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'.

‡LW-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡

Anders dan wat het geval is met bijvoorbeeld het geheim van de stemming,[12] vormt de stemplicht echter geen garantie die, bij gebrek aan een uitdrukkelijke regel ter zake, ten behoeve van de burgers ingevoerd zou zijn en opgelegd zou zijn aan de overheid met het oog op het vlotte verloop van de verkiezingen.

De artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel, waarbij de stemplicht voor de verkiezingen voor het Europees Parlement afgeschaft wordt, geven in dat opzicht geen aanleiding tot bezwaren.

2. Artikel 5, § 1, eerste lid, van de wet van 23 maart 1989 'betreffende de verkiezing van het Europees Parlement', naar luid waarvan "[a]lle Belgen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters bijgehouden in de consulaire beroepsposten die zich in een Staat bevinden die geen lidstaat is van de Europese Unie en die voldoen aan de kiesvoorwaarden bedoeld in artikel 1, § 1, [aan de kiesplicht] onderworpen [zijn]" - dient eveneens opgeheven te worden.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER	LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT – DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE
Gregory DELANNAY	Jacques JAUMOTTE

[12] De geheime stemming is bovendien 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-BBDUQDIFE-GGIDJVZ‡