



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.507/2
du 9 février 2024

advies 75.507/2
van 9 februari 2024

sur

over

un avant-projet de loi
'modifiant le Code électoral
et la loi du 23 mars 1989
relative à l'élection
du Parlement européen'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van het Kieswetboek
en de wet van 23 maart 1989
betreffende de verkiezing van
het Europese Parlement'

Le 1^{er} février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 5 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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 Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 février 2024.

*

Op 1 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 5 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd 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 Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 februari 2024.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Er geldt dat middels het voorontwerp van wet wordt beoogd om, in het kader van de nakende verkiezingen, te bepalen dat de bijzitters en de secretarissen van de hoofdbureaus bij voorkeur, maar niet noodzakelijk, zoals thans het geval, kiezers van de betrokken kieskring zijn. Sommige voorzitters van rechtbanken van eerste aanleg hebben er immers op gewezen dat de leden van hun griffie, met wie zij dagelijks samenwerken en die zullen meewerken aan de verrichtingen van de hoofdbureaus, soms in een andere kieskring wonen, wat de werkzaamheden van deze hoofdbureaus ernstig kan bemoeilijken. De voormelde uitdrukkelijke aanbeveling is niet alleen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het werk van de hoofdbureaus vlot kan verlopen, maar is ook dringend aangezien, op het moment van de behandeling van dit ontwerp in het Parlement, de verkiezingsoperaties binnenkort zullen beginnen of mogelijk al begonnen zullen zijn. In het licht van de rechtszekerheid is het dan ook van belang dat dit voorontwerp spoedig kan worden goedgekeurd in het Parlement en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. In de notificatie van de ministerraad is in dat verband opgenomen dat de behandeling van dit ontwerp in het parlement wordt gevraagd met de spoedprocedure. Om voormelde redenen werd bovendien ook in een retroactieve inwerkingtreding voorzien ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], 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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 39^{ter} de la Constitution,

« [l]a 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 ».

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Dans un avis 65.673/2/AG donné le 29 avril 2019, la section de législation a rappelé ce qui suit :

« [...] [L]’article 39^{ter} 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 ordinaire ¹ ».

En ce que l’avant-projet se borne à assouplir une condition à remplir par les électeurs susceptibles de composer les bureaux principaux de collège et de province, il peut être considéré comme ne portant pas sur un principe de base ou une prescription fondamentale ayant trait aux élections.

L’entrée en vigueur de l’avant-projet avant la prochaine échéance électorale ne pose donc pas de difficultés par rapport à l’exigence de l’article 39^{ter} de la Constitution.

2. Selon les articles 2, 3, 2°, et 4, 1°, de l’avant-projet, les assesseurs et secrétaires des bureaux principaux sont désignés par le président « de préférence parmi les électeurs de la circonscription électorale ».

L’exposé des motifs précise ce qui suit :

« [...], il est opportun de prévoir que les assesseurs et secrétaires de ces bureaux soient de préférence électeurs de la circonscription. Un tel libellé n’empêche en effet pas qu’ils soient électeurs d’une autre circonscription ; l’élément important étant qu’ils soient électeurs ».

Afin de traduire correctement cette intention, il y a lieu de prévoir dans les articles 2, 3, 2°, et 4, 1°, de l’avant-projet que les assesseurs et secrétaires des bureaux principaux sont désignés par le président « parmi les électeurs et, de préférence, parmi ceux de la circonscription électorale ».

Une observation analogue vaut pour l’article 4, 2°, de l’avant-projet.

¹ Note de bas de page n° 8 de l’avis cité : 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).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Il convient de remplacer les mots « Dans l'article 94, alinéa 5, » par les mots « Dans l'article 94, § 1^{er}, alinéa 5, ».

Article 4

À l'article 4, 2°, de l'avant-projet (article 12, § 3, en projet), la question se pose de savoir pourquoi les adaptations en projet ne visent pas également l'alinéa 5 qui concerne les électeurs susceptibles de composer le bureau principal de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

Sauf à pouvoir justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, l'article 4, 2°, du projet sera complété en conséquence.

Article 5

Le commentaire de l'article justifiera le choix de la date du 9 décembre 2023 qui est visée dans la disposition examinée.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen opgegeven worden tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Er geldt dat middels het voorontwerp van wet wordt beoogd om, in het kader van de nakende verkiezingen, te bepalen dat de bijzitters en de secretarissen van de hoofdbureaus bij voorkeur, maar niet noodzakelijk, zoals thans het geval, kiezers van de betrokken kieskring zijn. Sommige voorzitters van rechtbanken van eerste aanleg hebben er immers op gewezen dat de leden van hun griffie, met wie zij dagelijks samenwerken en die zullen meewerken aan de verrichtingen van de hoofdbureaus, soms in een andere kieskring wonen, wat de werkzaamheden van deze hoofdbureaus ernstig kan bemoeilijken. De voormelde uitdrukkelijke aanbeveling is niet alleen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het werk van de hoofdbureaus vlot kan verlopen, maar is ook dringend aangezien, op het moment van de behandeling van dit ontwerp in het Parlement, de verkiezingsoperaties binnenkort zullen beginnen of mogelijk al begonnen zullen zijn. In het licht van de rechtszekerheid is het dan ook van belang dat dit voorontwerp spoedig kan worden goedgekeurd in het Parlement en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. In de notificatie van de ministerraad is in dat verband opgenomen dat de behandeling van dit ontwerp in het parlement wordt gevraagd met de spoedprocedure. Om voormelde redenen werd bovendien ook in een retroactieve inwerkingtreding voorzien.”

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 39ter van de Grondwet luidt als volgt:

“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.”

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

In advies 65.673/2/AV van 29 april 2019 heeft de afdeling Wetgeving herinnerd aan het volgende:

“[A]rtikel 39^{ter} van de Grondwet [is] niet (...) op elke wet, decreet of ordonnantie die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt [van toepassing]. Die grondwetsbepaling geldt enkel voor de ‘basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen’, niet voor ‘bijkomstige maatregelen of detailkwesities 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 deelstaatarlementen heeft aangegeven welke aangelegenheden door de bijzondere wetgever moeten worden geregeld, en welke aangelegenheden door de gewone wetgever.”¹

Doordat het voorontwerp alleen strekt tot versoepeling van een voorwaarde waaraan de kiezers moeten beantwoorden op wie een beroep gedaan kan worden om de college- en provinciehoofdbureaus te vormen, kan het voorontwerp geacht worden geen betrekking te hebben op een basisbeginsel of een fundamenteel voorschrift betreffende de verkiezingen.

Dat het voorontwerp in werking treedt vóór de aanstaande verkiezingen, levert dan ook geen moeilijkheden op in het licht van hetgeen in artikel 39^{ter} van de Grondwet vereist wordt.

2. Luidens de artikelen 2, 3, 2°, en 4, 1°, van het voorontwerp worden de bijzitters en de secretarissen van de hoofdbureaus aangewezen door de voorzitter “uit de kiezers bij voorkeur van de kieskring”.

In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende gesteld:

“[...] [H]et [is] raadzaam te bepalen dat de bijzitters en secretarissen van deze bureaus bij voorkeur kiezers van de kieskring zijn. Deze formulering verhindert niet dat ze kiezers uit een andere kieskring zijn; het belangrijkste is dat ze kiezers zijn.”

Teneinde die bedoeling correct weer te geven, dient in de artikelen 2, 3, 2°, en 4, 1°, van het voorontwerp bepaald te worden dat de bijzitters en de secretarissen van de hoofdbureaus door de voorzitter aangewezen worden “uit de kiezers en, bij voorkeur, uit de kiezers van de kieskring”.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 4, 2°, van het voorontwerp.

¹ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: 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).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

De woorden “In artikel 94, vijfde lid,” dienen vervangen te worden door de woorden “In artikel 94, § 1, vijfde lid,”.

Artikel 4

Wat artikel 4, 2°, van het voorontwerp (ontworpen artikel 12, § 3) betreft, rijst de vraag waarom de ontworpen aanpassingen niet eveneens gelden voor het vijfde lid, welk lid betrekking heeft op de kiezers op wie een beroep gedaan kan worden om het hoofdbureau van de kieskring Brussel-Hoofdstad te vormen.

Tenzij dat verschil in behandeling verantwoord kan worden in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, moet artikel 4, 2°, van het ontwerp dienovereenkomstig aangepast worden.

Artikel 5

In de commentaar bij dit artikel moet verantwoord worden waarom in de voorliggende bepaling voor de datum van 9 december 2023 gekozen wordt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Patrick RONVAUX