



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.487/4
du 17 mars 2025

advies 77.487/4
van 17 maart 2025

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant le Code électoral en
vue d’instaurer le vote
électronique à distance’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van het Kieswetboek met
het oog op de invoering van
het elektronisch stemmen
vanop afstand’

Le 13 février 2025, 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 sur une proposition de loi 'modifiant le Code électoral en vue d'instaurer le vote électronique à distance', déposée par M. Vincent VAN QUICKENBORNE (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0626/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 12 mars 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur, et Xavier MINY, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2025.

*

Op 13 februari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Kieswetboek met het oog op de invoering van het elektronisch stemmen vanop afstand', ingediend door de heer Vincent VAN QUICKENBORNE (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0626/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 12 maart 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur, en Xavier MINY, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. La proposition de loi à l'examen tend à modifier le Code électoral en vue de permettre le vote par voie électronique à distance. Inspirés par l'idée de rendre la participation au processus électoral « plus accessible, plus inclusive et plus conviviale », les développements de la proposition évoquent les avantages d'un tel recours à l'internet notamment à l'égard des étudiants en période d'examens, des personnes travaillant à l'étranger ou dans le cadre de régimes privés ou publics de permanences et d'équipes, ainsi qu'à l'égard des personnes moins aptes à se déplacer en raison d'un handicap ou de l'âge. En ce qui concerne les Belges résidant à l'étranger qui ont déjà la faculté de voter à distance, par correspondance, l'auteur de la proposition indique que le vote par la voie numérique permettrait de « remédier aux retards d'expédition par la poste ».

Les développements mettent l'accent sur le fait que le vote numérique en ligne offrirait une plus grande flexibilité pour l'électeur puisque ce dernier pourrait exercer son droit de vote depuis n'importe quel terminal électronique.

2. L'innovation technologique ici envisagée doit être examinée au regard des règles constitutionnelles et des principes fondamentaux qui président à l'organisation d'un scrutin libre et démocratique.

3. En vertu de l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, « [l]e vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

La question se pose dès lors de savoir si la proposition à l'examen remplit les impératifs découlant du « secret du vote » et si elle s'articule de manière cohérente avec les règles qui encadrent le « vote à la commune ».

4.1. L'exigence du caractère secret du vote, garantie par l'article 62, alinéa 3, de la Constitution, est également consacrée par l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme ¹, par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, en ce qui concerne l'élection du Parlement européen, par l'article 39, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ².

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

¹ Lequel garantit l'organisation « des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

² Voir également l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le secret du vote implique que les élections soient organisées de telle sorte qu'il ne soit pas possible de savoir quel vote l'électeur émet³ et que celui-ci soit préservé des influences externes susceptibles de s'exercer à son encontre.

Le Code électoral, en ses articles 181 à 189, énonce d'ailleurs une série de règles qui visent à préserver le libre arbitre de l'électeur en sanctionnant pénalement toute contrainte ou intimidation à son égard.

4.2.1. Le vote à distance, se déroulant potentiellement hors de tout site régulièrement surveillé, ne permet pas de garantir que l'électeur soit pleinement libre dans ses choix.

Ainsi, concernant le vote par correspondance, auquel se réfère l'auteur de la proposition et qui, en l'état du droit en vigueur en Belgique, n'est ouvert qu'aux électeurs établis à l'étranger⁴, la section de législation a observé dans son avis 30.271/2 donné le 6 décembre 2001 :

« Le vote par correspondance, tel qu'il est organisé par [le] projet, ne permet en aucune manière de garantir que le vote qui serait émis par le Belge résidant à l'étranger serait entouré des conditions de confidentialité élémentaires. Nulle autorité publique ne serait, par exemple, en mesure d'attester que le vote a été émis personnellement par l'électeur, ni que ce vote a été exprimé sans contrainte.

Tel qu'il est organisé, le vote par correspondance ne respecte pas le principe contenu dans l'article 62, alinéa 3, de la Constitution »⁵.

4.2.2. À propos du vote par correspondance, la section de législation a ensuite observé ce qui suit dans les avis 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 et 70.523/2 donnés le 2 février 2022 :

« Dans son avis 51.196/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger', la section de législation a eu l'occasion d'observer ce qui suit :

'6.2. Selon les développements de la proposition, ces mesures particulières s'expliquent par le fait que, selon le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002

³ J. VELAERS, *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel II - De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, Bruges, die Keure/la Charte, 2019, p. 287.

⁴ Voir les articles 180 et 180septies du Code électoral.

⁵ Avis 30.271/2 donné le 6 décembre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 7 mars 2002 'modifiant le Code électoral en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection des Chambres législatives fédérales et instaurant la liberté de choix du mandataire en cas de vote par procuration', *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1378/001, pp. 29-31. Voir également l'avis 36.228/2-36.230/2 donné le 6 janvier 2004 sur une proposition de loi spéciale « modifiant l'article 25 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 13 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger », *Doc. parl.*, Sénat, 2003-04, n° 3-297/3, l'avis 36.229/2 donné le 6 janvier 2004 sur une proposition de loi spéciale « modifiant les articles 25 et 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les articles 13 et 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1980 relative aux institutions bruxelloises, en vue de permettre aux Belges résidant à l'étranger de voter aux élections législatives régionales », *Doc. parl.*, Sénat, 2003-2004, n° 284/3, l'avis 60.100/AG donné le 18 octobre 2016 sur un avant-projet de loi spéciale « portant extension du droit de vote des Belges résidant à l'étranger pour les élections des Parlements de Région », *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2246/001, pp. 23-33 et l'avis 75.822/2 donné le 8 mai 2024 sur un avant-projet de loi spéciale « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises en vue d'étendre à l'élection des Parlements de Communauté et de Région le droit de vote des Belges résidant à l'étranger », *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-1443/002, pp. 3-8.

de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite 'Commission de Venise'⁶,

'le vote par correspondance est le mode de vote qui offre le moins de garanties (notamment au regard du secret du vote et du risque accru de 'vote familial') et qui, pour cette raison, ne doit pas être encouragé'.

6.3. Le Code de bonne conduite en matière électorale précité ne paraît toutefois pas conduire à une conception aussi négative de l'opportunité du recours au vote par correspondance.

En effet, aux termes de la ligne directrice n° I.3.2, iii, de ce 'Code', portant sur '[l]a libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale', 'le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité [notamment] aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles'.

Selon le rapport explicatif de ce Code,

'38. Dans les pays occidentaux, il est souvent possible de voter par correspondance [...], bien que les modalités diffèrent largement d'un pays à l'autre. Ainsi, le vote par correspondance peut être très répandu dans un pays et interdit dans un autre, en raison des risques de fraude. Il ne doit être admis que si le service postal est sûr – c'est-à-dire à l'abri des manipulations volontaires – et fiable, en ce sens qu'il fonctionne correctement [...]

39. Ces pratiques ne doivent pas être encouragées si des problèmes d'organisation des services postaux s'ajoutent aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de 'vote familial'. Le vote par correspondance peut toutefois être utilisé, avec certaines précautions, pour permettre [notamment] de voter aux électeurs résidant à l'étranger, dans la mesure où les risques de fraude et d'intimidation sont éliminés. Cette solution éviterait d'avoir à transporter des urnes, avec les problèmes et les risques de fraude que cela comporte. Le vote par correspondance aurait lieu selon une procédure spéciale quelques jours avant les élections'.

De même, l'observation générale 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, portant sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le *littera b* garantit notamment à '[t]out citoyen [...]' le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables [...] de voter [...], au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs', expose ce qui suit :

'20. [...] Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance [...] lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte[e] les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. [...]'⁷.

Il en résulte que, plutôt que de 'décourager' le vote par correspondance, la Commission de Venise, en suivant le Comité des droits de l'homme, paraît plutôt fixer les conditions auxquelles il est admissible.

⁶ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Note de bas de page n° 25 de l'avis cité : Document CDL-AD (2002) 23 rev.

⁷ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Note de bas de page n° 26 de l'avis cité : Observation générale 25, adoptée le 12 juillet 1996, document CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7.

6.4. Compte tenu de l'importance, en fait, que représente la facilité du vote par correspondance pour les électeurs expatriés⁸, ainsi que du caractère obligatoire du vote des Belges résidant à l'étranger et disposant en principe de la qualité d'électeurs par l'effet de leur inscription aux registres de la population tenus dans les postes diplomatiques ou consulaires de carrière⁹, cette question mérite un réexamen par les Chambres législatives à la lumière de la présente observation^{10, 11}.

En outre, dans son avis 59.388/2 donné le 13 juin 2016 sur un projet devenu la loi du 17 novembre 2016 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen', la section de législation a relevé ce qui suit :

'[...] [A]lors que les possibilités de vote par procuration sont strictement limitées pour les Belges résidant en Belgique et que le vote par correspondance leur est interdit, l'avant-projet continue à permettre sans restriction le vote par procuration aux Belges résidant à l'étranger et supprime les formalités particulières du vote par correspondance qui tendaient à garantir que la personne qui vote par correspondance soit effectivement l'électeur. L'abrogation de l'article 180septies, § 1^{er}, notamment, et l'abrogation de la règle selon laquelle l'électeur qui n'a pas participé à une élection doit effectuer une démarche pour participer aux élections suivantes¹², supprime toute garantie que l'enveloppe contenant le bulletin de vote soit adressée à un lieu où vit encore l'électeur. Si certes la distance qui peut séparer l'électeur vivant à l'étranger de tout poste consulaire où il pourrait se déplacer pour voter peut justifier qu'il puisse voter par correspondance¹³, l'interdiction du vote par correspondance pour le Belge résidant en Belgique qui, pour quelque raison que ce soit, est dans l'impossibilité de se déplacer pour voter ne peut se justifier que pour des raisons liées à la régularité du scrutin (absence de fraude et d'intimidation, etc.) et au secret du vote. Si l'avant-projet tend à supprimer des mesures qui ont précisément cet objectif de garantir l'intégrité du scrutin et l'obligation de vote du Belge qui réside à l'étranger, l'égalité entre électeurs qui ne peuvent se déplacer pour se rendre au bureau de vote n'est plus assurée, puisque seuls ceux qui résident à l'étranger peuvent voter personnellement (par correspondance), alors que ceux qui résident en Belgique sont obligés de voter par procuration sans qu'il existe une justification à cette différence de traitement'¹⁴.

⁸ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Note de bas de page n° 27 de l'avis cité : F. VANDEVENNE, *op. cit.*, p. 357, n° 36.

⁹ Note de bas de page 4 de l'avis cité : Note de bas de page n° 28 de l'avis cité : Voir les observations 3.1-3.3.8.

¹⁰ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Note de bas de page n° 29 de l'avis cité : Voir aussi le « rapport sur le vote à l'étranger » adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e session (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venice lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011) (étude n° 580/2010, document CDL-AD(2011)22, spéc. Nos 58 et 75). Ce rapport n'émet des réserves à l'égard du vote par correspondance que lorsqu'il y a « des difficultés de garantir la régularité du processus électoral » (*ibid.*, n° 75).

¹¹ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Avis 51.196/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2139/002, pp. 15 et 16, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51196).

¹² Note de bas de page 7 de l'avis cité : Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir en outre à cet égard l'observation particulière sous l'article 16.

¹³ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Voir à cet égard l'avis 51.196/AG précité.

¹⁴ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Avis 59.388/2 donné le 13 juin 2016 sur un projet devenu la loi du 17 novembre 2016 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2032/001, pp. 55 et s., www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59388).

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, a par ailleurs exposé récemment ce qui suit sur ces questions :

‘135. Les modalités de vote ont une incidence directe sur la participation. Toutes les modalités de vote à distance (vote par correspondance, vote par internet, urnes mobiles, vote par procuration) ainsi que le vote anticipé, l’augmentent notamment en cas de pandémie ; cependant, elles comportent des risques différents en termes de suffrage libre et secret. Comme le précise le Code de bonne conduite en matière électorale, par exemple, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que lorsque le service postal est sûr et fiable, des règles très strictes doivent s’appliquer au vote par procuration ; le nombre de procurations qu’un seul électeur peut détenir doit être limité et les urnes mobiles ne devraient être autorisées que dans des conditions strictes, en évitant tout risque de fraude ¹⁵. Le vote par internet doit être sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs ¹⁶. L’observation de toutes les formes de vote à distance est difficile. Cela peut entraîner une certaine méfiance’ ¹⁷.

Dans son Guide de bonnes pratiques, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l’homme (BIDDH) de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) considère le vote par correspondance comme une manière effective de rendre le vote plus accessible et déconseille le vote par procuration ¹⁸.

3.1. Il résulte de ce qui précède que le vote par correspondance ne peut être admis qu’à la condition qu’il fasse l’objet d’une procédure garantissant l’intégrité et le secret du vote.

[...] » ¹⁹.

¹⁵ Note de bas de page 10 de l’avis cité : Note de bas de page n° 101 du rapport cité : Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.

¹⁶ Note de bas de page 11 de l’avis cité : Note de bas de page n° 102 du rapport cité : Conseil de l’Europe, Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

¹⁷ Note de bas de page 12 de l’avis cité : Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l’UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l’état de droit et les droits fondamentaux, adopté par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne, (8-9 octobre 2020), p. 32 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f)).

¹⁸ Note de bas de page 13 de l’avis cité : Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic (www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf).

¹⁹ Avis 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 et 70.523/2 donnés le 2 février 2022 sur respectivement une proposition de loi spéciale « modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2219/002, pp. 3-13, une proposition de loi « modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l’élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue de permettre aux électeurs handicapés ou aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2220/002, pp. 3-15, une proposition de loi « modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l’élection du Parlement européen, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour ces élections », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2221/002, pp. 3-15 et une proposition de loi « modifiant le Code électoral, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour l’élection de la Chambre des représentants », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2222/002, pp. 3-16.

4.3. Le vote en ligne soulève des préoccupations analogues ²⁰, quand bien même il serait réellement et efficacement garanti par des technologies de cryptage ou de certification approfondies et d'autant plus que des cyberattaques ont déjà été constatées dans d'autres pays à l'encontre du déroulement normal de processus électoraux ²¹.

Les dernières recommandations émises le 10 décembre 2024 par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, dans sa « Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur les technologies numériques et l'intelligence artificielle » soulignent d'ailleurs, en cas d'utilisation de technologies numériques par les administrations électorales, la nécessité de « garanties », procédurales, judiciaires et technologiques, en vue d'en assurer « une utilisation sûre, fiable et transparente » ²².

4.4. Au regard de ce qui précède et compte tenu de la vigilance recommandée par la Commission de Venise et le Conseil de l'Europe ²³, il apparaît que le dispositif proposé ne comporte pas de garanties substantielles et procédurales de nature à assurer, outre la fiabilité technique du système et sa vérifiabilité, le secret du vote, ou encore la protection de données personnelles sensibles ²⁴. À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute

²⁰ F. BOUHON et M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 1^{ère} éd., Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 21-22, soulignaient déjà : « [s]ans même aborder ici la problématique de la fiabilité de la technologie et de sa capacité à résister aux assauts des flibustiers du net, il convient de noter que la possibilité de voter par Internet généraliserait l'inconvénient de toute modalité de vote à distance ; c'est que, hors du bureau de vote, l'isoloir est facultatif. Si une telle mesure était instaurée, l'électeur pourrait certes décider d'exercer son droit de vote à l'abri des regards, mais il n'y serait pas obligé. Dans ce contexte, il pourrait aussi être invité – avec plus ou moins de force – à remplir son bulletin électronique sous les yeux de personnes de son entourage. Cette invitation pourrait être faite avec les intentions les plus bienveillantes – on imagine ainsi assez facilement un parent qui proposerait à son enfant de 18 ans de l'assister pour sa première participation à une élection –, mais pourrait aussi être guidée par le dessein nettement moins louable de contrôler si un proche utilise bien sa voix dans un sens convenu. Ce risque de dérive peut paraître anodin, mais c'est pourtant le sens même du secret du vote qui serait mis en cause : l'électeur n'aurait plus la certitude de pouvoir exprimer son vote confidentiellement ». Voir également F. BOUHON, « Le droit à des élections libres et Internet », in. Q. VAN ENIS et C. DE TERWANGNE, *L'Europe des droits de l'homme à l'heure d'Internet*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 557-580.

²¹ Voir à cet égard le Rapport urgent de la Commission de Venise sur l'annulation des résultats des élections par les Cours constitutionnelles, rendu le 27 janvier 2025 en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise, CDL-PI(2025)001.

²² CDL-AD(2024)044 : « 23. [...] L'adoption d'une technologie, quelle qu'elle soit, doit se faire dans la transparence, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et avec l'engagement politique de la mettre en œuvre intégralement et de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette obligation. 24. Les technologies numériques et l'intelligence artificielle ne devraient être utilisées que lorsque des garanties appropriées sont en place, notamment pour en assurer une utilisation sûre, fiable et transparente. L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle devrait se faire dans le plein respect des principes d'autonomie individuelle, de respect de la vie privée, d'égalité et de non-discrimination ».

²³ Voir tout particulièrement l'annexe I de la Recommandation CM/Rec (2017) 5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, adoptée par le Comité des ministres le 14 juin 2017, lors de la 1289^e réunion des délégués des ministres, points 3 et 4 (quant au suffrage universel), 10 à 18 (quant au suffrage libre) et 19 à 26 (quant au suffrage secret).

²⁴ Le point 27, b), souligne aussi : « L'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle doit être transparente pour garantir l'intégrité et l'impartialité des élections, en particulier dans le traitement des votes. Les possibilités offertes aux observateurs électoraux de surveiller l'utilisation des technologies numériques et de l'intelligence artificielle pourront devoir être mises en balance avec les considérations de cybersécurité et/ou la protection des données personnelles sensibles ».

atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels d'un régime de protection du traitement de données personnelles sensibles inhérent au système proposé devraient être fixés dans la loi même ²⁵.

Des garanties solides relatives au secret du vote et à l'organisation d'élections libres sont d'autant plus nécessaires que, contrairement aux propositions relatives au vote par correspondance postal ayant donné lieu aux avis 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 et 70.523/2, la proposition à l'examen concerne l'ensemble du corps électoral ²⁶.

À cet égard, les considérations selon lesquelles « [d]ans notre société contemporaine, le vote à domicile ne devrait généralement pas poser de problème » et « il ne faut pas nécessairement considérer [que les personnes qui vivent sous le même toit] vont se surveiller mutuellement en suivant les activités en ligne de l'un ou de l'autre pour pouvoir exercer une influence éventuelle » ne sont pas de nature à répondre aux réserves fondamentales exposées ci-avant.

5. Par ailleurs, l'article 62 de la Constitution pose le principe selon lequel le vote doit avoir lieu à la commune, sauf les exceptions prévues par une loi. Si le législateur fédéral est compétent pour prévoir des exceptions sur ce point, la proposition de loi soulève à cet égard la difficulté suivante.

En permettant potentiellement à l'ensemble des électeurs de voter depuis n'importe quel lieu bénéficiant d'une connexion à l'internet, la proposition de loi examinée permet que l'intégralité des votes émis par les citoyens résidant en Belgique soient exprimés depuis un lieu situé en dehors de la commune de résidence où l'électeur est inscrit sur la liste des électeurs. En ce qu'elle est de nature à vider de sa substance le principe que la disposition énonce, une telle modalité ne peut être mise en œuvre par le législateur sans une révision préalable de l'article 62 de la Constitution.

6. Le système proposé prévoit que « [t]out électeur peut voter soit sur la plateforme [...], soit sur place, dans le bureau de vote » (article 147*octies*, § 2, alinéa 3, proposé). Il reçoit une « confirmation électronique de son vote par le canal de son choix ».

²⁵ Voir notamment l'avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55-127.

²⁶ Concernant le vote par correspondance, le Code de bonne conduite en matière électorale ne l'admet que dans certaines circonstances, à savoir si le service postal est sûr et fiable, et s'il est utilisé par les personnes hospitalisées, les détenus, les personnes à mobilité réduite et les électeurs résidant à l'étranger. En ce qui concerne le vote électronique, le Code précise qu'il ne devrait être utilisé que s'il est sûr et fiable. L'électeur doit en outre pouvoir obtenir confirmation de son vote et avoir l'assurance de sa confidentialité. La Commission de Venise semble admettre la légitimité du recours à ce processus mais dans le cadre d'hypothèses dans lesquelles l'électeur éprouve objectivement des difficultés pour exprimer son suffrage.

Concernant l'hypothèse de l'expression successive de plusieurs votes, le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 147*octies* proposé du Code électoral se limite à énoncer que

« [l]e dernier vote exprimé au moment de la fermeture du bureau de vote constitue un vote définitif ».

Ainsi, le dispositif proposé ne règle spécifiquement ni l'hypothèse d'un vote exprimé dans l'isoloir postérieurement au vote exprimé par voie électronique, ni celle, inverse, d'un vote en ligne postérieur à un vote dans l'isoloir, ni encore celle de l'expression d'un électeur qui voterait de manière concomitante sur place et sur la plateforme. Il ressort toutefois des développements de la proposition que la possibilité de voter par internet « restera valable jusqu'à la fermeture des bureaux de vote et jusqu'à ce moment, le vote pourra être modifié – en ligne ou dans un bureau de vote. Seul le dernier vote enregistré sera valable ».

S'il peut se concevoir de permettre à l'électeur de modifier en ligne son vote précédemment exprimé par le même procédé, il ne paraît pas justifié d'ouvrir une telle possibilité postérieurement au vote dans l'isoloir, dès lors que le vote dans l'isoloir constitue le moyen le plus sûr de garantir le vote libre, secret et sincère de l'électeur et compte tenu des difficultés pratiques liées à la nécessité d'annuler le vote exprimé dans l'isoloir en cas de vote en ligne postérieur. Le dispositif proposé devrait par conséquent mieux articuler les deux modalités de vote qu'il autorise, et ce de manière à prévenir tout risque de double comptabilisation du vote de l'électeur, situation qui méconnaîtrait le principe consacré par l'article 61, alinéa 2, de la Constitution selon lequel « [c]haque électeur n'a droit qu'à un vote ».

7. Enfin, à supposer la difficulté mentionnée au point 5 réglée, il convient de s'assurer de la cohérence du système envisagé avec d'autres modalités de vote qui sont actuellement prévues par le droit positif.

Ainsi conviendrait-il de régler l'articulation du système envisagé avec, notamment, les dispositions organisant les modalités de vote par correspondance ou par procuration, ainsi qu'avec l'article 89*bis* du Code électoral, qui énonce :

« Par dérogation à l'article 4, les électeurs inscrits sur la liste des électeurs des communes de Fourons et de Comines-Warneton ont la faculté de voter respectivement à Aubel et à Heuvelland, au bureau de vote désigné par le Ministre de l'Intérieur ».

Cette disposition continuant à s'appliquer tant aux élections de la Chambre des représentants qu'aux élections européennes, implique en effet un déplacement physique de l'électeur²⁷.

²⁷ Cette difficulté ne se pose pas en ce qui concerne les modalités fixées par l'article 89*ter* du Code électoral, qui dispose : « Pour l'élection de la Chambre des représentants, les électeurs inscrits sur la liste des électeurs des communes du canton électoral de Rhode-Saint-Genèse ont la faculté de voter en faveur soit d'une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale, soit d'une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand ». En effet, en application de cette disposition, l'électeur peut voter sans déplacement pour une liste électorale ou pour une autre.

8. Compte tenu des observations qui précèdent, la proposition de loi doit être fondamentalement revue et il n'y a dès lors pas lieu d'en poursuivre l'examen plus avant.

*

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 zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Het voorliggende wetsvoorstel wil het Kieswetboek wijzigen zodat elektronisch stemmen vanop afstand mogelijk wordt. Vanuit de idee “de toegankelijkheid, de inclusiviteit en het gebruiksgemak van de deelname aan het verkiezingsproces [te] verhogen” schetst de toelichting bij het voorstel de voordelen van een dergelijk gebruik van het internet, met name voor studenten tijdens de examenperiodes, voor mensen die in het buitenland of in private of publieke permanentie- en ploegsystemen werken, alsook voor personen die minder in staat zijn zich te verplaatsen vanwege een handicap of hun leeftijd. Wat Belgen betreft die in het buitenland verblijven, die reeds de mogelijkheid hebben vanop afstand per brief te stemmen, geeft de indiener van het voorstel aan dat digitaal stemmen “vertragingen van verzending via de post kan wegnemen”.

In de toelichting wordt benadrukt dat digitaal online stemmen meer flexibiliteit biedt voor de kiezer, aangezien deze zijn stemrecht zou kunnen uitoefenen vanop om het even welke elektronische terminal.

2. De hier beoogde technologische innovatie moet worden onderzocht ten aanzien van de grondwettelijke regels en grondbeginselen voor de organisatie van vrije en democratische verkiezingen.

3. Artikel 62, derde lid, van de Grondwet luidt: “De stemming is verplicht en geheim. Zij heeft plaats in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen.”

De vraag rijst dan ook of het voorliggende voorstel tegemoetkomt aan de verplichtingen die uit het “geheim van de stemming” voortvloeien en of het coherent aansluit bij de regels voor “stemming in de gemeente”.

4.1. Het vereiste inzake het geheim van de stemming, gewaarborgd bij artikel 62, derde lid, van de Grondwet, is eveneens verankerd in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens,¹ in artikel 25 van het Internationaal

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

¹ Dat artikel waarborgt de organisatie van “vrije, geheime verkiezingen (...) onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen”.

Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en, voor de verkiezing van het Europees Parlement, in artikel 39, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.²

Het geheim van de stemming impliceert dat de verkiezingen zo worden georganiseerd dat onmogelijk te weten is welke stem de kiezer uitbrengt³ en dat de kiezer beschermd wordt tegen mogelijke beïnvloeding van buitenaf.

Om de vrije keuze van de kiezer te vrijwaren, bevatten de artikelen 181 tot 189 van het Kieswetboek trouwens een reeks regels die elke druk of intimidatie jegens de kiezer strafbaar stellen.

4.2.1. De stemming vanop afstand, die mogelijk niet op een regelmatig gesurveilleerde plaats verloopt, kan niet garanderen dat de kiezer helemaal vrij is in zijn keuze.

Over het stemmen per brief, waarnaar de indiener van het voorstel verwijst en dat bij de huidige stand van het Belgische recht alleen openstaat voor kiezers die in het buitenland gevestigd zijn,⁴ heeft de afdeling Wetgeving in advies 30.271/2 van 6 december 2001 het volgende opgemerkt:

“De stemming per brief, zoals daarin wordt voorzien in de ontworpen artikelen 180septies en volgende, garandeert in geen enkel opzicht dat de stem die zou worden uitgebracht door de Belg die in het buitenland verblijft omringd zou zijn met de elementaire voorwaarden inzake geheimhouding. Geen enkele overheid zou bij voorbeeld bij machte zijn te garanderen dat de stem persoonlijk is uitgebracht door de kiezer, noch dat de stem niet onder dwang is uitgebracht.

Zoals de stemming per brief is georganiseerd, neemt ze het beginsel niet in acht dat is vervat in artikel 62, derde lid, van de Grondwet.”⁵

² Zie ook artikel 21 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens.

³ VELAERS J., *De Grondwet - Een artikelsgewijze commentaar. Deel II - De machten (de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten)*, die Keure, 2019, 287.

⁴ Zie de artikelen 180 en 180septies van het Kieswetboek.

⁵ Advies 30.271/2 van 6 december 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 7 maart 2002 ‘tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers en tot instelling van de vrijheid van keuze van de gemachtigde in geval van stemming per volmacht’ (*Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1378/1, 29-31). Zie ook advies 36.228/2-36.230/2 van 6 januari 2004 over een voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van artikel 25 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen en artikel 13 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, om stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven” (*Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 3-297/3), advies 36.229/2 van 6 januari 2004 over een voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van de artikelen 25 en 26bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de artikelen 13 en 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven voor de verkiezing van de gewestraden” (*Parl.St.* Senaat 2003-04, nr. 284/3), advies 60.100/AV van 18 oktober 2016 over een voorontwerp van bijzondere wet “houdende uitbreiding van het stemrecht van de Belgen die in het buitenland verblijven voor de verkiezingen van de Gewestparlementen” (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2246/1, 23-33) en advies 75.822/2 van 8 mei 2024 over een voorontwerp van bijzondere wet “tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen om het stemrecht van de in het buitenland verblijvende Belgen uit te breiden naar de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen” (*Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-1443/2, 3-8).

4.2.2. Vervolgens heeft de afdeling Wetgeving in de adviezen 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 en 70.523/2 van 2 februari 2022 nog het volgende opgemerkt over het stemmen per brief:

“In advies 51.196/AV, op 2 mei 2012 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 ‘tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

‘6.2. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat die bijzondere maatregelen verklaard kunnen worden door het feit dat, volgens de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van 2002 van de Europese Commissie voor democratie door recht, de zogenaamde ‘Commissie van Venetië’,⁶

‘de stemming per briefwisseling de minste waarborgen [biedt] (met name wat betreft de geheime stemming en het verhoogde risico van ‘familiestemming’) en (...) die precies daarom niet [moet] worden aangemoedigd.’

6.3. De voornoemde Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden lijkt evenwel niet een zodanig negatief beeld te schetsen van de mogelijkheid om te stemmen per brief.

Immers, volgens richtlijn nr. I.3.2, iii, van die ‘Code’, die betrekking heeft op de vrije wilsuiting van de kiezer en de strijd tegen de verkiezingsfraude,

‘postal voting should be allowed only where the postal service is safe and reliable; the right to vote using postal votes may be confined to people who are in hospital or imprisoned or to persons with reduced mobility or to electors residing abroad; fraud and intimidation must not be possible.’

In het toelichtend verslag bij die Code staat het volgende:

‘38. Postal voting [is] permitted in countries throughout the western world, but the pattern varies considerably. Postal voting, for instance, may be widespread in one country and prohibited in another owing to the danger of fraud. It should be allowed only if the postal service is secure – in other words, safe from intentional interference – and reliable, in the sense that it functions properly.

39. Neither of these practices should be widely encouraged if problems with the postal service are added to other difficulties inherent in this kind of voting, including the heightened risk of ‘family voting’. Subject to certain precautions, however, postal voting can be used to enable hospital patients, persons in custody, persons with restricted mobility and electors resident abroad to vote, in so far as there is no risk of fraud or intimidation. This would dispense with the need for a mobile ballot box, which often causes problems and risks of fraud. Postal voting would take place under a special procedure a few days before the election.’

Zo ook wordt in algemene opmerking 25 van het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, die betrekking heeft op artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, waarvan *littera* b inzonderheid bepaalt dat ‘[e]lke burger (...) het recht [heeft] en (...) in de gelegenheid [dient] te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen (...) [om] te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig

⁶ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Voetnoot 25 van het geciteerde advies; Document CDL-AD (2002) 23 rev.

kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd', het volgende gesteld:

'20. (...) States should take measures to guarantee the requirement of the secrecy of the vote during elections, including absentee voting, where such a system exists. This implies that voters should be protected from any form of coercion or compulsion to disclose how they intend to vote or how they voted, and from any unlawful or arbitrary interference with the voting process. [...]'.⁷

Daaruit blijkt dat de Commissie van Venetië, in navolging van het Comité voor de Rechten van de Mens, in plaats van de stemming per briefwisseling te 'ontmoedigen', eerder de voorwaarden lijkt vast te stellen waaronder deze toegestaan kan worden.

6.4. Gelet op het feitelijk belang van de mogelijkheid voor kiezers in het buitenland om per briefwisseling te stemmen,⁸ alsook op de stemplicht van de Belgen die in het buitenland verblijven en in principe de hoedanigheid van kiezer hebben door hun inschrijving in de bevolkingsregisters die bijgehouden worden op de diplomatieke of consulaire beroepsposten,⁹ zou het goed zijn dat de Wetgevende Kamers deze aangelegenheid opnieuw zouden onderzoeken, in het licht van deze opmerking.^{10,11}

Bovendien heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 59.388/2, op 13 juni 2016 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 november 2016 'tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement', het volgende opgemerkt:

'Terwijl voor de Belgen die in België verblijven de mogelijkheden om bij volmacht te stemmen strikt beperkt zijn en het hun verboden is om te stemmen per briefwisseling, laat het voorontwerp immers nog steeds zonder beperking toe dat de Belgen die in het buitenland verblijven bij volmacht stemmen, en heft het de bijzondere formaliteiten voor het stemmen per briefwisseling op die erop gericht waren te waarborgen dat de persoon die per briefwisseling stemt, wel degelijk de kiezer is. Door het opheffen van inzonderheid artikel 180septies, § 1, en van de regel dat de kiezer die niet aan een stemming heeft deelgenomen, stappen moet ondernemen om aan de volgende verkiezingen deel te nemen,¹² kan niet worden gewaarborgd dat de omslag met het stembiljet wordt verstuurd naar een plaats waar de kiezer nog woonachtig is. De afstand die de in het buitenland woonachtige kiezer mogelijk moet afleggen om zich te begeven naar een consulaire post teneinde er zijn stem uit te brengen, kan weliswaar verantwoorden dat hij per briefwisseling mag

⁷ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Algemene opmerking 25, aangenomen op 12 juli 1996, document CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

⁸ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Voetnoot 27 van het geciteerde advies: F. VANDEVENNE, *op. cit.*, p. 357, n° 36.

⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Zie opmerkingen 3.1 3.3.8.

¹⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Zie ook het "Report on out-of-country voting", aangenomen door de Raad voor democratische verkiezingen tijdens zijn 37ste vergadering (Venetië, 16 juni 2011) en door de Commissie van Venetië tijdens haar 87ste plenaire zitting (Venetië, 17-18 juni 2011) (advies nr. 580/2010, document CDL-AD(2011)22, inz. nrs. 58 en 75). In dat verslag wordt alleen voorbehoud gemaakt wat betreft de stemming per briefwisseling wanneer er sprake is van "difficulties in guaranteeing that the election process is conducted in the proper way" (*ibid.*, nr. 75).

¹¹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Advies 51.196/AV, op 2 mei 2012 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2139/2, 15 en 16, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51196).

¹² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie daaromtrent ook de bijzondere opmerking die over artikel 16 wordt geformuleerd.

stemmen,¹³ maar de in België verblijvende Belg verbieden om per briefwisseling te stemmen als hij zich om welke reden ook niet kan verplaatsen om zijn stem uit te brengen, kan alleen worden verantwoord om redenen die verband houden met het regelmatige verloop van de stemming (zonder fraude en intimidatie, enz.) en met het geheim van de stemming. Indien het voorontwerp ertoe strekt maatregelen op te heffen die precies tot doel hebben de integriteit van de stemming en de stemplicht van de Belg die in het buitenland verblijft, te waarborgen, dan is de gelijkheid tussen kiezers die zich niet kunnen verplaatsen om zich naar het stembureau te begeven, niet langer gewaarborgd aangezien alleen diegenen die in het buitenland verblijven, persoonlijk (per briefwisseling) kunnen stemmen, terwijl diegenen die in België verblijven, verplicht zijn om bij volmacht te stemmen zonder dat dit verschil in behandeling kan worden verantwoord.¹⁴

Wat die aangelegenheden betreft, heeft de Europese Commissie voor democratie door recht, de zogenaamde Commissie van Venetië, overigens onlangs het volgende gesteld:

‘135. Les modalités de vote ont une incidence directe sur la participation. Toutes les modalités de vote à distance (vote par correspondance, vote par internet, urnes mobiles, vote par procuration) ainsi que le vote anticipé, l’augmentent notamment en cas de pandémie; cependant, elles comportent des risques différents en termes de suffrage libre et secret. Comme le précise le Code de bonne conduite en matière électorale, par exemple, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que lorsque le service postal est sûr et fiable, des règles très strictes doivent s’appliquer au vote par procuration; le nombre de procurations qu’un seul électeur peut détenir doit être limité et les urnes mobiles ne devraient être autorisées que dans des conditions strictes, en évitant tout risque de fraude.¹⁵ Le vote par internet doit être sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs.¹⁶ L’observation de toutes les formes de vote à distance est difficile. Cela peut entraîner une certaine méfiance.’¹⁷

In zijn *Gids voor goede praktijken* beschouwt het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (BDIMR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) het stemmen per brief als een doeltreffende manier om het stemmen toegankelijker te maken en raadt het het stemmen bij volmacht af.¹⁸

¹³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie daaromtrent het voornoemde advies 51.196/AV.

¹⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Advies 59.388/2, op 13 juni 2016 gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 november 2016 ‘tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement’ (*Parl. St. Kamer* 2015-16, nr. 54-2032/1, 55 e.v., www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59388).

¹⁵ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Voetnoot 101 van het geciteerde rapport: Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.

¹⁶ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Voetnoot 102 van het geciteerde rapport: Conseil de l’Europe, Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

¹⁷ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l’UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l’état de droit et les droits fondamentaux, adopté par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne, (8-9 octobre 2020), 32 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f)).

¹⁸ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic (www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf).

3.1. Uit wat voorafgaat volgt dat het stemmen per brief enkel kan worden toegestaan op voorwaarde dat daarvoor een procedure wordt uitgewerkt die de integriteit en het geheim van de stemming waarborgt.

(...).”¹⁹

4.3. Online stemmen baart gelijkaardige bezorgdheden²⁰ - ook al zou het daadwerkelijk en efficiënt worden beschermd door geavanceerde encryptie- en certificeringstechnologieën -, temeer daar in andere landen al cyberaanvallen tegen het normale verloop van de kiesverrichtingen vastgesteld zijn.²¹

De meest recente aanbevelingen die de Europese Commissie voor Democratie door Recht, de zogeheten Commissie van Venetië, op 10 december 2024 heeft geformuleerd in haar Interpretatieve verklaring omtrent de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden

¹⁹ Adviezen 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 en 70.523/2 over respectievelijk een voorstel van bijzondere wet “tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, teneinde het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement” (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2219/2, 3-13), een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en de kiezers van 75 jaar of ouder” (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2220/2, 3-15), een wetsvoorstel “tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, teneinde het stemmen per brief voor deze verkiezingen mogelijk te maken voor de kiezers met een beperking en voor de kiezers van 75 jaar of ouder” (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2221/2, 3-15) en een wetsvoorstel “tot wijziging van het Kieswetboek, teneinde het stemmen per brief voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder” (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2222/2, 3-16).

²⁰ In BOUHON F. en REUCHAMPS M., *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruylant, 2012, 21-22, is reeds het volgende opgemerkt: “Sans même aborder ici la problématique de la fiabilité de la technologie et de sa capacité à résister aux assauts des flibustiers du net, il convient de noter que la possibilité de voter par Internet généraliserait l’inconvénient de toute modalité de vote à distance ; c’est que, hors du bureau de vote, l’isoloir est facultatif. Si une telle mesure était instaurée, l’électeur pourrait certes décider d’exercer son droit de vote à l’abri des regards, mais il n’y serait pas obligé. Dans ce contexte, il pourrait aussi être invité – avec plus ou moins de force – à remplir son bulletin électronique sous les yeux de personnes de son entourage. Cette invitation pourrait être faite avec les intentions les plus bienveillantes – on imagine ainsi assez facilement un parent qui proposerait à son enfant de 18 ans de l’assister pour sa première participation à une élection –, mais pourrait aussi être guidée par le dessein nettement moins louable de contrôler si un proche utilise bien sa voix dans un sens convenu. Ce risque de dérive peut paraître anodin, mais c’est pourtant le sens même du secret du vote qui serait mis en cause : l’électeur n’aurait plus la certitude de pouvoir exprimer son vote confidentiellement.” Zie ook BOUHON F., “Le droit à des élections libres et Internet”, in VAN ENIS Q. en DE TERWANGNE C., *L’Europe des droits de l’homme à l’heure d’Internet*, Bruylant, 2019, 557-580.

²¹ Zie in dat verband het dringend verslag van de Commissie van Venetië over de nietigverklaring van de verkiezingsresultaten door de grondwettelijke hoven, opgemaakt op 27 januari 2025 krachtens artikel 14a van het herziene huishoudelijk reglement van de Commissie van Venetië, CDL-PI(2025)001.

inzake digitale technologieën en artificiële intelligentie, wijzen er trouwens op dat, wanneer de verkiezingsadministratie digitale technologieën gebruikt, procedurele, gerechtelijke en technologische “garanties” nodig zijn om te zorgen voor een veilig, betrouwbaar en transparant gebruik (“une utilisation sûre, fiable et transparente”).²²

4.4. In het licht van het voorgaande en rekening houdend met de waakzaamheid waartoe de Commissie van Venetië en de Raad van Europa oproepen,²³ blijkt dat het voorgestelde dispositief geen substantiële en procedurele waarborgen bevat voor het geheim van de stemming of de bescherming van gevoelige persoonsgegevens, noch voor de technische betrouwbaarheid en de verifieerbaarheid van het systeem.²⁴ In dat verband dient te worden opgemerkt dat, overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, voor iedere verwerking van persoonsgegevens en meer in het algemeen voor iedere inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, het legaliteitsbeginsel moet worden nageleefd. Bijgevolg zouden de essentiële elementen van een beschermingsregeling voor de verwerking van gevoelige persoonsgegevens die inherent is aan de voorgestelde regeling, in de wet zelf moeten worden vastgelegd.²⁵

Stevige waarborgen voor het geheim van de stemming en voor de organisatie van vrije verkiezingen zijn des te noodzakelijker daar het voorliggende voorstel betrekking heeft op heel het kiezerskorps, dit in tegenstelling tot de voorstellen in verband met het stemmen per brief waarover de adviezen 70.520/2, 70.521/2, 70.522/2 en 70.523/2 zijn gegeven.²⁶

²² CDL-AD(2024)044: “23. (...) L’adoption d’une technologie, quelle qu’elle soit, doit se faire dans la transparence, par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, et avec l’engagement politique de la mettre en œuvre intégralement et de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d’évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette obligation. 24. Les technologies numériques et l’intelligence artificielle ne devraient être utilisées que lorsque des garanties appropriées sont en place, notamment pour en assurer une utilisation sûre, fiable et transparente. L’utilisation des technologies numériques et de l’intelligence artificielle devrait se faire dans le plein respect des principes d’autonomie individuelle, de respect de la vie privée, d’égalité et de non-discrimination.”

²³ Zie in het bijzonder bijlage I bij aanbeveling CM/Rec (2017) 5 van het Comité van ministers aan de lidstaten omtrent de normen voor het elektronisch stemmen, op 14 juni 2017 aangenomen door het Comité van ministers tijdens de 1289^e vergadering van de afgevaardigden van de ministers, punten 3 en 4 (over het algemeen stemrecht), 10 tot 18 (over vrije verkiezingen) en 19 tot 26 (over het geheim van de stemming).

²⁴ In punt 27, b), wordt ook het volgende onderstreept: “L’utilisation des technologies numériques et de l’intelligence artificielle doit être transparente pour garantir l’intégrité et l’impartialité des élections, en particulier dans le traitement des votes. Les possibilités offertes aux observateurs électoraux de surveiller l’utilisation des technologies numériques et de l’intelligence artificielle pourront devoir être mises en balance avec les considérations de cybersécurité et/ou la protection des données personnelles sensibles.”

²⁵ Zie met name advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 55-127.

²⁶ Het stemmen per brief wordt door de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden alleen in bepaalde omstandigheden toegestaan, namelijk als de postdienst veilig en betrouwbaar is en het systeem gebruikt wordt door personen die in een ziekenhuis zijn opgenomen, gedetineerden, personen met beperkte mobiliteit en in het buitenland verblijvende kiezers. Het elektronisch stemmen mag volgens de Code alleen worden toegepast als het veilig en betrouwbaar is. De kiezer moet bovendien een bevestiging van zijn stem kunnen krijgen en de verzekering krijgen dat zijn stem vertrouwelijk is. De Commissie van Venetië lijkt te aanvaarden dat het een legitiem procedé is, maar dan in gevallen waarin de kiezer objectief moeilijkheden ondervindt om zijn stem uit te brengen.

De overwegingen dat “[het i]n onze hedendaagse maatschappij (...) doorgaans geen probleem [zal] opleveren dat een persoon van thuis uit een stem uitbrengt” en dat “[h]uisgenoten niet per definitie over elkaars schouder [kijken] om elke online activiteit te zien of deze bij te willen sturen” kunnen in dezen niet tegemoetkomen aan de hierboven uiteengezette punten van fundamenteel voorbehoud.

5. Voorts huldigt artikel 62 van de Grondwet het beginsel dat de stemming, behoudens wettelijk bepaalde uitzonderingen, in de gemeente plaatsvindt. Weliswaar is de federale wetgever bevoegd om in uitzonderingen hierop te voorzien, maar het wetsvoorstel levert in dat verband de volgende moeilijkheid op.

Het voorliggende wetsontwerp houdt in dat mogelijk alle kiezers vanop gelijk welke plaats met een internetverbinding kunnen stemmen, en maakt het zodoende mogelijk dat alle stemmen van burgers die in België verblijven, worden uitgebracht van buiten de gemeente waar dezen hun verblijfplaats hebben en op de kiezerslijst zijn ingeschreven. Doordat het in de bepaling vervatte beginsel door een dergelijke regel mogelijk wordt uitgehold, kan de wetgever die regel niet ten uitvoer leggen zonder een voorafgaande herziening van artikel 62 van de Grondwet.

6. De voorgestelde regeling stelt dat “[d]e kiezer (...) zowel via het platform (...) als ter plaatse in het stembureau, de stem [kan] uitbrengen” (voorgesteld artikel 147*octies*, § 2, derde lid). Hij ontvangt “een elektronische bevestiging van de stemming via een zelf gekozen kanaal”.

Over het geval waarin meerdere stemmen na elkaar worden uitgebracht, staat in paragraaf 2, tweede lid, van het voorgestelde artikel 147*octies* van het Kieswetboek alleen dat

“[d]e laatste stem uitgebracht bij het sluiten van het stembureau (...) de definitieve stem [vormt]”.

Zodoende bevat het voorgestelde dispositief geen specifieke regeling voor het geval waarin een stem in het stemhokje wordt uitgebracht nadat ze elektronisch is uitgebracht, noch voor het geval waarin, omgekeerd, een stem online wordt uitgebracht nadat ze in het stemhokje is uitgebracht, noch het geval waarin een kiezer zijn stem tegelijk ter plaatse en op het platform uitbrengt. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt evenwel dat de mogelijkheid om via internet te stemmen “geldig [blijft] tot de sluiting van de stembussen en (...) tot dat tijdstip de gelegenheid [biedt] de stem te wijzigen, online of ter plaatse in een stembureau, waarbij enkel de laatst geregistreerde stem geldt”.

Het is weliswaar denkbaar dat de kiezer de mogelijkheid krijgt online zijn stem te wijzigen die hij via diezelfde weg heeft uitgebracht, maar het lijkt niet gerechtvaardigd dat hij die mogelijkheid ook krijgt voor een stem die in een stemhokje is uitgebracht, rekening houdende met het feit dat de stemming in het stemhokje immers de veiligste garantie vormt voor de vrije, geheime en oprechte stem van de kiezer en gelet op de praktische moeilijkheden als de in het stemhokje

uitgebrachte stem ongedaan moet worden gemaakt in geval van een latere onlinestem. De twee stemmogelijkheden die het voorgestelde dispositief mogelijk maakt, zouden bijgevolg beter op elkaar moeten worden afgestemd, en wel zo dat er geen enkel risico bestaat dat de stem van de kiezer tweemaal wordt geteld. Dat laatste zou voorbijgaan aan het beginsel, verankerd in artikel 61, tweede lid, van de Grondwet, dat zegt dat “[i]eder[e] kiezer (...) recht [heeft] op slechts één stem”.

7. In de veronderstelling dat de in punt 5 vermelde moeilijkheid verholpen wordt, dient men zich er ten slotte van te vergewissen dat de beoogde regeling spoort met andere wijzen van stemmen waarin het positief recht momenteel voorziet.

Zo zou men moeten regelen hoe de beoogde regeling samenhangt met in het bijzonder de bepalingen houdende nadere regels voor het stemmen per brief of bij volmacht, alsook met artikel 89bis van het Kieswetboek, dat bepaalt:

“In afwijking van artikel 4, hebben de kiezers die zijn ingeschreven op de kiezerslijsten van de gemeenten Voeren en Komen-Waasten de mogelijkheid respectievelijk in Aubel en Heuvelland te stemmen, in het door de Minister van Binnenlandse Zaken aangeduide bureau.”

Die bepaling, die nog steeds van toepassing is zowel op de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers als op de Europese verkiezingen, impliceert immers dat de kiezer zich fysiek moet verplaatsen.²⁷

8. Gelet op de voorgaande opmerkingen moet het wetsvoorstel grondig worden herzien en is er dus geen reden om het nog nader te onderzoeken.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

²⁷ Die moeilijkheid doet zich niet voor ten aanzien van de nadere regels vastgesteld in artikel 89ter van het Kieswetboek, dat luidt: “Voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben de kiezers die zijn ingeschreven op de kiezerslijst van de gemeenten van het kieskanton Sint-Genesius-Rode de mogelijkheid te stemmen hetzij voor een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij voor een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad.” Met toepassing van die bepaling kan de kiezer immers voor de ene of de andere kieslijst stemmen zonder zich te hoeven verplaatsen.