



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 71.668/2
du 6 juillet 2022

advies 71.668/2
van 6 juli 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal
'relatif au matériel à utiliser
lors des élections de la
Chambre des représentants, du
Parlement européen ou des
Parlements de communauté et
de région'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het te
gebruiken materiaal bij de
verkiezingen van de Kamer
van volksvertegenwoordigers,
het Europees Parlement of de
Gemeenschaps- en
Gewestparlementen'

Le 9 juin 2022, 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 trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au matériel à utiliser lors des élections de la Chambre des représentants, du Parlement européen ou des Parlements de communauté et de région'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 juillet 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 juillet 2022.

*

Op 9 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het te gebruiken materiaal bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, het Europees Parlement of de Gemeenschaps- en Gewestparlementen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 6 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Marianne DONY, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juli 2022.

*

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 son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

FONDEMENT LÉGAL

1. S'agissant des élections législatives fédérales, l'article 130, alinéa 3, du Code électoral, dispose que

« [s]ont à charge des communes, les urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons qu'elles fournissent d'après les modèles approuvés par le Roi ».

En ce qui concerne les élections législatives de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 7, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1989 'régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand' dispose que

« [s]ont à charge des communes, les urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons qu'elles fournissent ».

Pour les élections européennes, l'article 27, alinéa 3, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' prévoit que

« [s]ont à charge des communes, les urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons qu'elles fournissent d'après les modèles approuvés par le Roi ».

En ce qui concerne les élections du Parlement de la Communauté germanophone, l'article 29, alinéa 3, de la loi du 6 juillet 1990 'régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone' dispose que

« [s]ont à la charge des communes les urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons qui sont fournis par elles d'après les modèles approuvés par le Roi ».

Enfin, s'agissant des élections du Parlement wallon et du Parlement flamand, l'article 8, alinéa 2, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', prévoit que

« [s]ont à la charge des communes les urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons qu'elles fournissent d'après les modèles approuvés par le Roi ».

2. Pour le surplus, les autres dispositions légales visées aux alinéas 2 à 6 du préambule de l'arrêté en projet ne comportent aucune habilitation au Roi.

3. À l'exception de l'article 7, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1989, toutes les dispositions expressément reproduites au point 1 ci-avant comportent une habilitation au Roi, dont l'objet spécifique est défini de manière précise, à savoir l'approbation par le Roi de modèles du matériel que les communes devront fournir, s'agissant des « urnes, cloisons, pupitres, enveloppes et crayons ».

Quant au projet, il n'a pas pour objet d'« approuver » ni même de fixer des « modèles » de ces différents matériels : il fixe des normes générales et abstraites auxquelles lesdits matériels devront satisfaire, sans en arrêter un modèle précis.

Par conséquent, l'arrêté en projet ne peut être considéré comme mettant en œuvre ces habilitations spécifiques, étant entendu par ailleurs qu'une telle habilitation fait défaut s'agissant des élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand.

4. La question se pose dès lors de savoir si le Roi peut adopter le projet.

À cet égard, il peut se concevoir que celui-ci peut trouver un fondement juridique dans les législations visées aux alinéas 2 à 6 du préambule, en ce compris les dispositions particulières y énumérées ¹, combinées avec le pouvoir général d'exécution des lois conféré au Roi par l'article 108 de la Constitution, dès lors que la bonne organisation des élections dans le respect du principe d'égalité entre tous les électeurs impose que des dispositions générales et abstraites soient ou puissent être adoptées pour garantir que le matériel électoral réponde à des normes communes applicables partout de manière identique.

L'arrêté en projet n'est dès lors pas dépourvu de fondement légal.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 2 à 6, les dispositions visées doivent être accompagnées de la mention des modifications encore en vigueur qu'elles ont subies.

Ces alinéas seront complétés en conséquence.

2. L'arrêté royal du 9 août 1894 'concernant le matériel électoral' et l'arrêté ministériel du 10 août 1894 'relatif au mobilier électoral pour les élections législatives, provinciales et communales' sont abrogés par l'article 6 du projet.

¹ Il convient toutefois :

– à l'alinéa 3 du préambule, de viser également l'article 7, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 1989 ;
– à l'alinéa 4 du préambule, de remplacer le visa de l'article 18, § 4, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 par le visa de l'article 19, § 4, de cette loi.

Par conséquent, ils doivent être visés au préambule dans deux alinéas nouveaux à insérer en suite des alinéas visant les fondements légaux que se donne le projet.

Le préambule sera complété en conséquence.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Il y a lieu de définir ce que l'on entend par la notion de « bureaux de vote traditionnel ».

Article 3

La phrase introductive de l'alinéa 1^{er} laisse à penser que l'article 3 ne s'applique qu'aux élections législatives fédérales.

Le 4^o de l'alinéa 1^{er} prévoit toutefois que l'enveloppe porte en lettre apparente l'indication de l'élection à laquelle se rapportent les bulletins qu'elle est destinée à recevoir, cette indication étant apposée sur un fond de couleur identique à celle des bulletins de vote de l'élection. Ainsi formulée, la disposition semble envisager une application à l'ensemble des élections et non seulement les élections législatives fédérales.

Cette incohérence sera levée afin de viser l'ensemble des élections dont il est question dans le préambule.

Article 5

Un aménagement spécial est prévu à l'attention des électeurs handicapés « par tranche de cinq bureaux de vote ».

Il ne peut être exclu que, dans un bâtiment où se déroulent les élections, il y ait moins de cinq bureaux de vote.

L'aménagement envisagé devrait également être prévu dans cette hypothèse.

Article 6

Il convient de mentionner les modifications encore en vigueur dont ont fait l'objet les deux arrêtés abrogés.

L'article 6 sera dès lors rédigé comme suit :

« Art. 6. L'arrêté royal du 9 août 1894 concernant le matériel électoral, modifié par les arrêtés royaux du 10 mai 1963 et du 16 juillet 1976, et l'arrêté ministériel du 10 août 1894 relatif au mobilier électoral pour les élections législatives, provinciales et Communales, modifié par les arrêtés ministériels du 13 mai 1963 et du 6 mai 1980, sont abrogés ».

*

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKINGEN

RECHTSGROND

1. Wat de verkiezingen voor de federale Wetgevende Kamers betreft, wordt in artikel 130, derde lid, van het Kieswetboek het volgende bepaald:

“Ten laste van de gemeenten zijn de stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden die zij leveren volgens de door de Koning goedgekeurde modellen.”

Wat de verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement betreft, wordt in artikel 7, tweede lid, 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’, het volgende bepaald:

“Ten laste van de gemeente zijn de door haar geleverde stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden.”

Wat de Europese verkiezingen betreft, wordt in artikel 27, derde lid, van de wet van 23 maart 1989 ‘betreffende de verkiezing van het Europese Parlement’ het volgende bepaald:

“Ten laste van de gemeente zijn de stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden die zij leveren volgens de door de Koning goedgekeurde modellen.”

Wat de verkiezingen voor het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap betreft, wordt in artikel 29, derde lid, van de wet van 6 juli 1990 ‘tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen’ het volgende bepaald:

“Ten laste van de gemeente zijn de door haar geleverde stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden volgens de door de Koning goedgekeurde modellen.”

Wat ten slotte de verkiezingen voor het Waals Parlement en het Vlaams Parlement betreft, wordt in artikel 8, tweede lid, van de gewone wet van 16 juli 1993 ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ het volgende bepaald:

“Ten laste van de gemeenten zijn de stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden die zij leveren volgens de door de Koning goedgekeurde modellen.”

2. Voor het overige bevatten de andere wetsbepalingen waarnaar verwezen wordt in het tweede tot zesde lid van de aanhef van het ontworpen besluit geen enkele machtiging aan de Koning.

3. Met uitzondering van artikel 7, tweede lid, van de wet van 12 januari 1989, bevatten alle bepalingen die woordelijk overgenomen zijn in punt 1 hierboven een machtiging aan de Koning waarvan het specifiek doel nauwkeurig bepaald wordt, namelijk de goedkeuring door de Koning van modellen van materiaal dat door de gemeenten geleverd moet worden met name “stembussen, schotten, lessenaars, omslagen en potloden”.

Het ontwerp, zijnerzijds, strekt er niet toe “modellen” van dat veelsoortig materiaal “goed te keuren” of zelfs maar te bepalen: het voorziet in algemene en abstracte normen waaraan voornoemd materiaal moet voldoen, zonder dat daarbij voor dat materiaal een welomschreven model vastgelegd wordt.

Er kan derhalve niet van uitgegaan worden dat met het ontworpen besluit uitvoering gegeven wordt aan die welbepaalde machtigingen, waarbij overigens opgemerkt dient te worden dat, wat de verkiezing van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement betreft, een dergelijke machtiging ontbreekt.

4. De vraag rijst dan ook of de Koning het ontwerp kan vaststellen.

In dat verband kan ervan uitgegaan worden dat het ontwerp een rechtsgrond kan vinden in de wetgevingen waarvan sprake is in het tweede tot zesde lid van de aanhef, met inbegrip van de bijzondere bepalingen die daarin opgesomd worden,¹ gelezen in samenhang met de algemene bevoegdheid om de wetten uit te voeren die aan de Koning verleend is bij artikel 108 van de Grondwet, aangezien een goede organisatie van de verkiezingen met inachtneming van het beginsel van gelijkheid tussen alle kiezers veronderstelt dat algemene en abstracte bepalingen aangenomen moeten of kunnen worden om ervoor te zorgen dat het kiesmateriaal beantwoordt aan gemeenschappelijke normen die overal op identieke wijze van toepassing zijn.

Het ontworpen besluit mist derhalve geen rechtsgrond.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het tweede tot zesde lid moet bij de genoemde bepalingen ook melding gemaakt worden van de nog geldende wijzigingen die ze reeds ondergaan hebben.

Die leden moeten dienovereenkomstig aangevuld worden.

2. Het koninklijk besluit van 9 augustus 1894 ‘betreffende de kiestoestellen’ en het ministerieel besluit van 10 augustus 1894 ‘betreffende de kiestoestellen voor de parlements-, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen’ worden opgeheven bij artikel 6 van het ontwerp.

¹ Evenwel dient:

– in het derde lid van de aanhef eveneens verwezen te worden naar artikel 7, tweede lid, van de wet van 12 januari 1989;

– in het vierde lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 18, § 4, van de gewone wet van 16 juli 1993 vervangen te worden door de verwijzing naar artikel 19, § 4, van die wet.

Naar die besluiten moet derhalve in de aanhef verwezen worden in twee nieuw in te voegen leden na de leden waarin melding wordt gemaakt van de rechtsgronden van het ontwerp.

De aanhef moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Er dient gedefinieerd te worden wat verstaan wordt onder het begrip “traditioneel stembureau”.

Artikel 3

De inleidende zin van het eerste lid wekt de indruk dat artikel 3 alleen geldt voor de federale parlementsverkiezingen.

In het eerste lid, 4°, wordt evenwel bepaald dat op de omslag in goed zichtbare letters de vermelding staat van de verkiezing waarop de stembiljetten die erin moeten worden gestopt, betrekking heeft en dat deze vermelding aangebracht is op een achtergrond in dezelfde kleur als die van de stembiljetten voor de verkiezing. Zoals die bepaling is gesteld, lijkt het te gaan om een regeling die van toepassing is op alle verkiezingen en niet alleen op de federale parlementsverkiezingen.

Dat gebrek aan samenhang moet aldus verholpen worden dat de bepaling van toepassing wordt op alle verkiezingen waarvan in de aanhef sprake is.

Artikel 5

Voor kiezers met een handicap wordt “per vijf stembureaus” voorzien in een daartoe speciaal ingericht stemhokje.

Er kan niet worden uitgesloten dat er in een gebouw waar verkiezingen gehouden worden minder dan vijf stembureaus ondergebracht zijn.

Ook voor die gevallen zou voorzien moeten worden in een dergelijk daartoe speciaal ingericht stemhokje.

Artikel 6

Er dient melding te worden gemaakt van de nog geldende wijzigingen die aangebracht zijn in de twee besluiten die opgeheven worden.

Artikel 6 dient bijgevolg gesteld te worden als volgt:

“Art. 6. Het koninklijk besluit van 9 augustus 1894 ‘betreffende de kiestoestellen’, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 10 mei 1963 en 16 juli 1976, en het ministerieel besluit van 10 augustus 1894 ‘betreffende de kiestoestellen voor de parlements-, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen’, gewijzigd bij de ministeriële besluiten van 13 mei 1963 en 6 mei 1980, worden opgeheven.”

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT