CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.198/2
du 26 octobre 2022

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’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.198/2
van 26 oktober 2022

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’

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡

Le 15 septembre 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 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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre les 24 et 26 octobre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 octobre 2022.

*

Op 15 september 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 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'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 en 26 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

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

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 26 oktober 2022.

*

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de 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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Articles 3 et 8

Les articles 3 et 8 modifient la date à laquelle la condition de nationalité doit être remplie pour qu'un candidat puisse être élu.

En ne prévoyant plus qu'elle soit remplie au plus tard le jour de l'élection mais au plus tard lors de la remise des actes de présentation, les dispositions privent par conséquent un citoyen devenu belge entre le jour de la remise des actes de présentation et le jour des élections de la possibilité d'exercer son droit politique à être candidat. Ce faisant, le législateur modifierait les modalités selon lesquelles il est fait application de la condition touchant à la nationalité belge qui résulte de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution pour l'exercice de ce droit politique. En évoquant par ailleurs le fait que des candidats non-belges s'étaient présentés lors des élections régionales de 2019, le commentaire des dispositions à l'examen justifie cette modification par les risques de dérives qui existent jusqu'à présent. Il mentionne ainsi l'hypothèse de la candidature d'un citoyen non-belge très connu qui participerait indirectement à la visibilité et au score électoral de la liste de son parti nonobstant l'écartement du candidat non-belge à l'issue du scrutin.

Or, le commentaire reconnaît explicitement que, lors des élections régionales de 2019, tous les candidats ont bien obtenu la nationalité belge avant l'élection et remarque que la procédure de la vérification des pouvoirs permet précisément d'écarter les candidats qui ne jouiraient pas de la nationalité au jour de l'élection.

Au titre de la nécessité et de la proportionnalité des dispositions en projet, il appartient à l'auteur de l'avant-projet, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, d'examiner s'il n'y a pas d'autres règles, moins attentatoires à l'exercice de leurs droits politiques par ceux qui auraient la « qualité de Belge » le jour de l'élection sans l'avoir lors de la remise des actes de présentation, qui pourraient être envisagées pour tenir compte du risque pouvant advenir que des candidats se présentent sachant qu'ils ne rempliront pas la condition de nationalité le jour de l'élection.

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

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡

Article 10

L'article 10 prévoit que les articles 3 et 8 entrent en vigueur le 1er octobre 2023, sauf si le Roi décide de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure, sans que l'exposé des motifs n'en fournisse la moindre explication.

Il est renvoyé sur ce point à l'observation formulée sur les dispositions analogues que constituent les articles 129 et 130 de l'avant-projet de loi 'portant diverses modifications en matière électorale (I)' dans l'avis 72.196/2 donné ce jour sur cet avant-projet.

*

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡

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 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikelen 3 en 8

De artikelen 3 en 8 wijzigen de datum waarop aan de nationaliteitsvoorwaarde moet zijn voldaan opdat een kandidaat kan worden verkozen.

Door niet langer te bepalen dat uiterlijk op de dag van de verkiezingen, maar wel uiterlijk bij de indiening van de voordrachtsakten aan die voorwaarde moet zijn voldaan, ontnemen de bepalingen aan een burger die Belg is geworden tussen de dag van de indiening van de voordrachtsakten en de dag van de verkiezingen, dus de mogelijkheid om zijn politiek recht om zich kandidaat te stellen, uit te oefenen. Aldus zou de wetgever de nadere regels wijzigen volgens welke toepassing wordt gemaakt van de voorwaarde die verband houdt met de Belgische nationaliteit die voortvloeit uit artikel 8, tweede lid, van de Grondwet voor de uitoefening van dat politiek recht. In de bespreking van de voorliggende bepalingen wordt voorts verwezen naar het feit dat niet-Belgische kandidaten zich bij de regionale verkiezingen van 2019 kandidaat hadden gesteld. Aldus wordt de wijziging in die bespreking gerechtvaardigd door te wijzen op de risico's op ontsporingen dat tot op heden bestaan. Zo bijvoorbeeld wordt in die bespreking het geval vermeld waarin de kandidatuur van een zeer bekende niet-Belgische burger onrechtstreeks zou bijdragen tot de zichtbaarheid en de verkiezingsscore van de lijst van zijn partij, terwijl de niet-Belgische kandidaat na de verkiezing geweerd zou worden.

In de toelichting wordt echter uitdrukkelijk erkend dat bij de regionale verkiezingen van 2019 alle kandidaten wel degelijk de Belgische nationaliteit vóór de verkiezingen hadden verkregen en wordt opgemerkt dat de procedure voor het onderzoek van de geloofsbrieven het juist mogelijk maakt de kandidaten die op de dag van de verkiezing niet zouden beschikken over de Belgische nationaliteit, te weren.

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

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡

Met betrekking tot de noodzaak en de evenredigheid van de ontworpen bepalingen, staat het aan de steller van het voorontwerp om, in het licht van het beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, na te gaan of er geen andere regels bestaan die minder afbreuk doen aan de uitoefening van de politieke rechten door diegenen die op de dag van de verkiezing, maar niet bij de afgifte van de akten van voordracht, over "de staat van Belg" zouden beschikken, en die genomen zouden kunnen worden om rekening te houden met het mogelijke risico dat kandidaten zich kandidaat stellen in de wetenschap dat ze op de dag van de verkiezing niet aan de nationaliteitsvoorwaarde zullen voldoen.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de artikelen 3 en 8 in werking zullen treden op 1 oktober 2023, tenzij de Koning beslist om een eerdere datum van inwerkingtreding vast te stellen, zonder dat de memorie van toelichting daarover enige uitleg verschaft.

Op dit punt wordt verwezen naar de opmerking die over de vergelijkbare artikelen 129 en 130 van het voorontwerp van wet 'houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)' wordt gemaakt in advies 72.196/2 dat vandaag over dat voorontwerp gegeven is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-BELWJEJEI-HCBJIUQ‡