



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.179/4
du 26 avril 2023

advies 73.179/4
van 26 april 2023

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant le
nouveau Code électoral
communal bruxellois'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'houdende het nieuw Brussels
Gemeentelijk Kieswetboek'

Le 3 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant le nouveau Code électoral communal bruxellois'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 avril 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2023.

*

Op 3 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met werk en beroepsopleiding, digitalisering en de plaatselijke besturen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende het nieuw Brussels Gemeentelijk Kieswetboek'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 26 april 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 april 2023.

*

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 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Divers articles de l'avant-projet, en particulier ses articles 11, 12, 19, 32, 33, 59 et 109, impliquent la collecte et le traitement de données à caractère personnel.

Selon les informations transmises par la déléguée du Ministre, l'Autorité de protection des données a été consultée parallèlement à la saisine de la section de législation.

En raison de la consultation simultanée de l'Autorité de protection des données et de la section de législation, les observations que l'Autorité de protection des données formulera éventuellement, n'ont pu être prises en considération par l'auteur de l'avant-projet ni par la section de législation.

Ainsi qu'il a déjà été observé à de nombreuses reprises, il convient de renoncer à pareille manière de procéder afin d'éviter que la section de législation donne un avis sur un projet non définitif au stade de sa saisine ; il est en effet recommandé de ne lui soumettre ce projet qu'à l'issue des différentes étapes de sa préparation administrative, en ce compris la consultation de l'Autorité de protection des données¹.

Ceci aurait permis en l'espèce à l'auteur de l'avant-projet de tenir compte des observations de l'Autorité de protection des données et, le cas échéant, d'expliquer dans l'exposé des motifs pourquoi certaines de celles-ci n'auraient pas été suivies ou ne l'auraient été que partiellement. Cela aurait été d'autant plus opportun que, compte tenu de l'objet de l'avant-projet, s'agissant spécialement des listes des électeurs, les données concernées sont traitées à grande échelle.

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

¹ Voir notamment les avis suivants : avis n° 72.196/2 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2023 'portant diverses modifications en matière électorale (I) ; avis n° 67.849/2/V donné le 2 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2020 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' ; avis n° 71.198/2 donné le 12 avril 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 juin 2022 'modifiant l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif aux modalités de fonctionnement du registre UBO' ; avis n° 71.258/2 donné le 4 mai 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 16 octobre 2022 'visant la création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et modifiant la procédure d'assises relative à la récusation des jurés', observations n°s 1 et 2 formulées sur les formalités préalables, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2754/001, pp. 69 et 70.

Quoi qu'il en soit, si, à la suite de l'avis de l'Autorité de protection des données, des modifications du texte soumis à la section de législation devaient encore intervenir, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

En tout état de cause, il est rappelé qu'en vertu du principe de légalité déduit de l'article 22 de la Constitution, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la norme de rang législatif et qu'à cet égard, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des éléments essentiels, les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et 5°) le délai maximal de conservation des données ².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. En vertu de l'article 6, § 1, VIII, alinéa 1^{er}, 4°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ³, les régions sont compétentes pour « l'élection des organes provinciaux, supracommunaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris la réglementation et le contrôle des dépenses électorales y afférentes (et l'origine des fonds qui y ont été affectés) ».

1.2. Toutefois, certains articles de l'avant-projet soulèvent des difficultés sur le plan de la compétence dès lors qu'ils reprennent le contenu de dispositions qui relèvent des compétences du législateur fédéral.

Il y a ainsi lieu de relever, notamment, les dispositions suivantes de l'avant-projet :

1° Les articles 9 et 10 qui prévoient respectivement les conditions que doivent remplir les personnes qui n'ont pas la nationalité belge pour acquérir la qualité d'électeur ; ainsi que les articles 30 et 33, § 4, en ce qu'ils fixent notamment des conditions d'éligibilité pour ce qui concerne ces mêmes personnes ; à cet égard, dans l'avis n° 32.153/VR/2V/1/V ⁴, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1. L'article 8 de la Constitution dispose :

'La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile.

² Voir l'avis n° 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', observation n° 101, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2.

³ Rendu applicable par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

⁴ Avis n° 32.153/VR/2V/1V donné le 4 septembre 2001 sur une proposition de loi « relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique », *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 548/2, pp. 1-6.

La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.

Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 4 ne peut pas être adoptée avant le 1^{er} janvier 2001⁵.

Dans son avis n° 30.118/VR du 13 juin 2000, le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a formulé l'observation suivante en ce qui concerne les alinéas 3 et 4 de cette disposition constitutionnelle, insérés lors de la révision constitutionnelle du 11 décembre 1998 :

‘Par ‘loi’ au sens de ces deux alinéas, il y a lieu d’entendre une loi fédérale. Si, en effet, le Constituant avait voulu permettre aux communautés et aux régions d’accorder, dans le cadre de leurs compétences respectives, des droits politiques aux étrangers, il aurait visé non seulement la loi, mais aussi le décret et la règle visée à l’article 134 de la Constitution.

Des travaux préparatoires, il résulte par ailleurs clairement que le ‘droit de vote’ au sens de ces alinéas vise tant le droit d’être électeur que celui d’être élu⁵’.

Il ressort de ce qui précède que le législateur fédéral est compétent – et le restera aussi après le 1^{er} janvier 2002 – pour organiser le droit de vote au niveau communal des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique et pour étendre ce droit de vote aux étrangers résidents en Belgique qui ne sont pas citoyens d'un État membre de l'Union européenne⁶.

Il n'est pas porté atteinte à cette compétence – et il n'aurait d'ailleurs pas pu l'être – par quelque attribution de compétence que ce soit aux régions en matière de pouvoirs subordonnés, inscrite à l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, ces attributions de pouvoirs ne peuvent être interprétées de façon telle qu'elles seraient contraires à la compétence que l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution [attribue] au législateur fédéral. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, dispose au demeurant que les communautés et les régions exercent leurs compétences ‘sans préjudice des compétences que la Constitution a réservées à la loi après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles’.

⁵ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, n° 354/5 – 95/96, pp. 4 et suivantes ; *Doc. parl.*, Sénat, n° 1-1131/3 – 1998/1999, p. 27. Voir à ce sujet, J. VAN NIEUWENHOVE, « Parlementair recht - toekenning van stemrecht aan vreemdelingen », *T.B.P.*, 1999, p. 188.

⁶ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Au cours des travaux parlementaires relatifs à la révision de l'article 8 de la Constitution, un amendement qui visait à accorder au législateur régional le pouvoir d'organiser le droit de vote des étrangers au niveau communal, a du reste été rejeté. (Rapport VERSNICK, *Doc. parl.*, Chambre, 1998-99, n° 354/17, p. 56).

Il découle de ce qui précède que, plus particulièrement, le pouvoir d'organiser l'élection des organes provinciaux, communaux et intracommunaux, inscrit à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^e, de la loi spéciale du 8 août 1980, lequel pouvoir implique en principe également le pouvoir de fixer les conditions d'exercice du droit de vote et d'éligibilité ⁷, n'englobe pas le pouvoir de fixer également ces conditions pour les non-Belges.

2. Force est dès lors d'en conclure que, même après le 1^{er} janvier 2002, le législateur fédéral restera compétent pour étendre le droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux personnes résidant en Belgique, qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne, et pour apporter des modifications au droit électoral déjà en vigueur pour les citoyens de l'Union européenne, qui ne sont pas belges » ⁸.

2° L'article 32, § 1^{er}, alinéa 3, qui prévoit :

« Le sigle peut être soit formulé dans une seule langue nationale, soit traduit dans une autre langue nationale, soit composé à la fois de sa formule dans une langue nationale et de sa traduction dans une autre langue nationale ».

Or, comme la section de législation l'a déjà observé ⁹, l'emploi des langues pour les opérations électorales relève de la notion de « l'emploi des langues en matière administrative » au sens de l'article 129, § 1^{er}, 1^o, de la Constitution ¹⁰. Il n'appartient donc pas au législateur régional de régler l'emploi des langues pour les sigles ou logo des listes de candidats, cette compétence revenant au législateur fédéral à la majorité ordinaire en vertu de l'article 129, § 2, de la Constitution.

3° L'article 34, relatif l'appartenance linguistique des candidats, qui reprend le contenu de l'article 23bis de la loi électorale communale ; les régions ne sont en effet pas compétentes à l'égard de cette disposition en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4^o, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ¹¹.

⁷ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Cons. Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 10 ; rapport MONFILS et MOENS, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/7, pp. 180-181 et 191.

⁸ Voir également l'avis n° 48.756/3 donné le 26 octobre 2010 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 8 juillet 2011 'houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1084/1, pp. 187-213, observation 5.1 ; ainsi que l'avis n° 69.775/VR donné le 30 novembre 2021 sur une proposition de loi « supprimant le droit de vote aux élections communales pour les ressortissants non européens », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1720/002, pp. 3-10.

⁹ Avis n° 49.707/4 du 6 juin 2011 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 décembre 2011 'modifiant le Code électoral communal bruxellois', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2010-2011, n° A-215/1, pp. 39-44 ; voir également l'avis n° 39.080/AV/3 donné le 18 octobre 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 10 février 2006 'houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n° 578/1, pp. 91-130.

¹⁰ C.C., 22 décembre 1994, n° 90/94, B 5.14.

¹¹ Voir l'avis n° 60.837/1 donné le 10 avril 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 14 mars 2019 'modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., n° B-136/1, pp. 69-75.

Par conséquent, ces dispositions doivent être omises de l'avant-projet. En effet, le caractère exclusif des compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions fait obstacle, en principe, à la reproduction, par un législateur incompetent, de dispositions en vigueur dans l'ordre juridique relevant d'un autre législateur compétent. En outre, des impératifs de sécurité juridique plaident également en ce sens : en effet, qu'un législateur incompetent pour ce faire adopte une règle peut induire en erreur dans l'hypothèse où le législateur compétent vient à modifier cette règle ¹².

1.3. Il ressort de précédents avis de la section de législation ¹³ que lorsqu'il est néanmoins recouru à cette méthode pour des raisons de clarté et d'accessibilité de la réglementation, il convient de faire précéder la reproduction des dispositifs relevant de la compétence d'un autre législateur des mots « Conformément à l'article ... de la loi du [...] », afin qu'il ne subsiste aucun doute quant au fait que l'entité concernée n'est pas compétente pour adopter ou modifier le dispositif reproduit, lequel doit être compris à la lumière de l'interprétation que la Cour constitutionnelle a le cas échéant donnée à ce dispositif.

À cet égard, si certaines de ses dispositions recourent effectivement à cette méthode, en se référant aux dispositions analogues du Code électoral communal bruxellois, à savoir à ses articles 1*bis*, 1*ter* et 23*bis*, il convient d'observer, d'une part, que le renvoi doit être fait à la loi électorale communale, coordonnée le 4 août 1932 (et non au Code électoral communal bruxellois) ¹⁴ et, d'autre part, que tous les articles concernés ne sont pas, dans l'avant-projet, précédés d'une mention renvoyant explicitement à la législation fédérale pertinente.

Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a répondu :

« In het voorontwerp van ordonnantie werd enkel naar de federale regelgeving verwezen ('Overeenkomstig artikel...') in de bepalingen die de artikelen 1*bis*, 1*ter*, 22*bis*, § 1 en 23*bis* van de het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (die oorspronkelijk 'de Gemeentekieswet' was) overnemen. Het gaat om bepalingen van de oorspronkelijke Gemeentekieswet die tot de federale bevoegdheid behoren en door de Brusselse wetgever niet mogen gewijzigd worden. We hebben ervoor gekozen telkens de volledige bepaling over te nemen omdat het gaat om fundamentele bepalingen voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen (kiesbevoegdheidsvoorwaarden, taalaanhorigheid) en om zo over een volledige tekst te beschikken zodat deze ook leesbaarder wordt.

¹² Voir l'avis n° 38.960/2 donné le 19 septembre 2005 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 février 2006 modifiant la loi électorale communale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2005-2006, n° A-198/1, pp. 56-59.

¹³ Voir les avis n°s 38.530/VR donné le 12 juillet 2005 sur un avant-projet devenu le 'Provinciedecreet' du 9 décembre 2005, *Doc. parl.*, Parl. fl., n° 473/1, pp. 261-298 ; 36.211/3 donné le 18 décembre 2003 sur une première mouture de l'avant-projet de « Provinciedecreet ». Dans le même sens, déjà, l'avis n° 34.480/3 donné le 7 juillet 2003 sur un avant-projet de « Gemeentedecreet ».

¹⁴ Voir l'avis n° 60.837/1.

Hierbij wil ik tevens verwijzen naar het advies van de Raad van State nr. 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp van decreet 'houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn':

'Artikel 8, tweede tot vierde lid, van de Grondwet bepaalt:

'De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen. In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België. Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald'.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, volgt uit deze bepalingen dat alleen de federale wetgever bevoegd is om aan niet-Belgen actief en passief kiesrecht toe te kennen.

(Zie bijvoorbeeld advies 30.118/VR van 13 juni 2000 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'; advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel 'betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven', *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-548/2; advies 38.240/3 van 26 april 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 347/1.)

De genoemde bepalingen van het ontwerp dienen in beginsel dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Omwille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de regelgeving zou het evenwel te billijken vallen toch van die regelgeving melding te maken, maar zulks dient dan te gebeuren op een wijze dat geen betwisting kan bestaan over wie bevoegd is ten aanzien van de betrokken regels ("overeenkomstig artikel ... van de Gemeentekieswet"), en met inachtneming van de grondwetsconforme interpretatie die het Grondwettelijk Hof aan bepaalde van die artikelen heeft gegeven (Grondwettelijk Hof, nr. 31/ 2002, 30 januari 2002, B.4.1 en B.4.2 en dispositief) ».

Toutefois, il convient de relever que contrairement à ce qu'indique la déléguée du Ministre, l'article 32, § 1^{er}, de l'avant-projet, lequel reproduit le contenu de l'article 22bis, § 1^{er}, du Code électoral communal bruxellois, ne fait pas mention de la disposition de droit fédéral pertinente qui s'y trouve reproduite, et ce en méconnaissance des principes rappelés ci-dessus. Il en va de même de l'article 33, § 4, de l'avant-projet, qui ne fait pas mention de la disposition de la loi électorale communale dont il reproduit le contenu.

1.4. Par conséquent, si l'auteur de l'avant-projet ne renonce pas au procédé consistant à reproduire des dispositifs relevant de la compétence d'un autre législateur, il lui appartient à tout le moins de réexaminer l'ensemble de l'avant-projet afin d'insérer dans les dispositions concernées une référence aux dispositions de la législation fédérale qui sont reproduites.

2. L'avant-projet, en son titre VI, section 1, comprenant les articles 109 à 114, fixe les règles relatives aux recours contre la validité des élections communales.

L'avant-projet reprend en substance le contenu des articles 74 à 77 du Code électoral communal bruxellois, en fixant la procédure à respecter devant le collège juridictionnel (articles 109 à 111 de l'avant-projet) ainsi que les modalités de recours devant le Conseil d'État (articles 112 à 113 de l'avant-projet).

Comme l'a observé à de nombreuses reprises la section de législation ¹⁵, il convient de rappeler que les articles 145, 146 et 161 de la Constitution réservent à l'autorité fédérale la compétence d'établir des juridictions administratives et de définir leurs attributions.

Toutefois, la création d'une juridiction administrative par une Communauté ou une Région et la définition de ses attributions ont été admises, tant par la Cour constitutionnelle que par le Conseil d'État, sur le fondement des pouvoirs implicites dont disposent les Communautés et Régions en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Comme la section de législation l'a rappelé notamment dans ses avis n^{os} 39.080/AV/3, 53.941/AV/3 ¹⁶, 63.864/2/V ¹⁷ et 72.576/AV ¹⁸, il est nécessaire à cet effet que l'empiètement de compétence réalisé par la Communauté ou la Région concernée sur les compétences de l'autorité fédérale soit nécessaire à l'exercice des compétences de cette Communauté ou Région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

Il ressort de la jurisprudence de la section de législation que le recours aux pouvoirs implicites par une région, en vue de régler le contentieux des élections locales, est envisageable en principe à partir du moment où il est démontré que les trois conditions requises pour la mise en œuvre des pouvoirs implicites sont remplies.

Même s'il s'agit en grande partie d'une reprise de dispositions existantes, l'exposé des motifs sera complété afin de rappeler les éléments qui sont de nature à justifier le recours aux pouvoirs implicites.

¹⁵ Voir encore récemment, pour un rappel de ces principes, l'avis n° 72.442/4 donné le 16 janvier 2023 sur un avant-projet de décret « modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales ».

¹⁶ Avis n° 53.941/AV/3 donné le 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2013-2014, 2383/1, pp. 163-199.

¹⁷ Avis n° 63.864/2/V donné le 13 août 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 4 octobre 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux', *Doc. parl.*, Parl. w., 2018-2019, n° 1163/1, pp. 25-26.

¹⁸ Avis n° 72.576/AV donné le 15 février 2023 sur un avant-projet de décret 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, la version française mentionne un délai de cinquante jours entre la décision du conseil communal ou l'arrêté du Gouvernement et l'organisation des élections, à l'instar de ce qu'énonce l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, du Code électoral communal bruxellois, tandis que la version néerlandaise fait état d'un délai de quinze jours.

La concordance entre les deux versions sera rétablie.

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 2, la version française confie au Gouvernement le soin de constater que le système de vote électronique et les logiciels électoraux utilisés garantissent le secret des votes, ce que la version néerlandaise ne prévoit pas.

La concordance entre les deux versions sera revue.

Article 4

Au paragraphe 2, alinéa 4, les mots « ils peuvent contrôler la totalisation des divers supports mémoire d'un bureau de vote » n'apparaissent pas dans la version néerlandaise de la disposition.

La concordance entre les deux versions sera rétablie.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} énonce :

« Le matériel de vote électronique peut être acheté ou loué par la Région ou par la commune.

Ce matériel acquis par la Région reste sa propriété et est mis gratuitement à la disposition des communes ».

Le paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, prévoit, au sujet du matériel de vote électronique, que :

« Les autorités communales assurent l'entretien et la conservation du matériel. Elles gèrent les biens de manière prudente et raisonnable. Elles font aussitôt réparer ou remplacer tout matériel qui est hors d'usage.

Ces frais sont à charge de la commune, qui conclut un contrat d'entretien à cet effet ».

Il se déduit de ces dispositions que les frais de réparation et de remplacement du matériel de vote électronique sont mis à charge de la commune alors même que celle-ci ne serait pas propriétaire de ce matériel.

Or, l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 12 juillet 2012 'organisant le vote électronique pour les élections communales', dont s'inspire en grande partie l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, a été modifié par une ordonnance du 20 juillet 2016 'modifiant l'ordonnance du 12 juillet 2012 organisant le vote électronique pour les élections communales' dans le but de « préciser que les obligations actuelles incombant aux différentes autorités sont d'application en cas d'achat du matériel »¹⁹. Ainsi, l'article 9, § 2, alinéas 1^{er} et 2, dispose sur ce point :

« En cas d'achat, les autorités communales assurent l'entretien et la conservation du matériel. Elles gèrent les biens en bon père de famille. Elles font aussitôt réparer ou remplacer tout matériel qui est hors d'usage.

Ces frais sont à charge de la commune, qui conclut un contrat d'entretien à cet effet ».

En reprenant le contenu de l'article 9, § 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 12 juillet 2012 sans préciser que les obligations ne sont imposées aux communes qu'en cas d'achat du matériel par celles-ci, l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, soumet à un même régime les communes en ce qui concerne les coûts de réparation ou de remplacement du matériel, sans distinction selon que la commune est propriétaire de ce matériel ou qu'elle le loue.

Le commentaire de la disposition ne fait état d'aucun motif justifiant que les frais de réparation et de remplacement du matériel soient mis à charge de la commune qui loue ce matériel.

La disposition sera réexaminée et le cas échéant revue, à la lumière de cette observation, et le commentaire de l'article sera en tout état de cause complété pour expliquer la portée du dispositif et justifier la différence de traitement résultant de ce qu'une même règle pour la réparation et le remplacement du matériel est rendue applicable à des communes se trouvant dans de situations différentes en ce qui concerne les droits dont elles disposent sur ce matériel.

Article 11

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il convient de remplacer les mots « l'article 2, alinéa 2, de la loi du 8 août 1983 » par les mots « l'article 2, § 3, de la loi du 8 août 1983 ».

La même observation vaut pour les articles 13, § 3, alinéa 5, 33, § 2, alinéa 1^{er}, et 59, § 3, alinéa 2.

2. Au même paragraphe 1^{er}, les références faites aux articles 1bis et 1ter sont manifestement erronées et visent en réalité les articles 9 et 10.

¹⁹ Doc. parl., Parl. Rég. Bxl.-Cap., 2015-2016, n° A-340/1, p. 5.

Les chiffres « 1bis » et « 1ter » seront chaque fois remplacés respectivement par les chiffres « 9 » et « 10 ».

Article 18

Le paragraphe 1^{er} omet la condition, pour les assesseurs et les assesseurs suppléants désignés par le président du bureau principal afin de faire partie des bureaux de vote, de savoir lire et écrire.

Cette suppression est justifiée comme suit dans le commentaire de la disposition :

« les termes ‘sachant lire et écrire’, se rapportant aux électeurs de la commune parmi lesquels les assesseurs effectifs et suppléants sont désignés, sont supprimés car dans la pratique cette exigence n’est pas vérifiée au moment de la désignation ».

Comme la section de législation l’a déjà observé, « [c]ette justification ne paraît pas pertinente. La condition de savoir lire et écrire paraît en effet justifiée par elle-même pour l’exercice de la fonction publique d’assesseur d’un bureau de vote »²⁰.

L’article 18 sera revu en conséquence.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l’article 21, § 2, alinéa 2.

Article 26

À l’alinéa 4, les mots « l’article 23, § 1^{er}, alinéa 3 » seront remplacés par les mots « l’article 23, § 1^{er}, alinéa 4 ».

Article 39

À l’alinéa 9, il convient de remplacer les mots « articles 75, 87 et 93 » par les mots « articles 75, 77 et 93 ».

²⁰ Voir l’avis n° 72.196/2 donné le 26 octobre 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2023 ‘portant diverses modifications en matière électorale (I)’, *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 3085/001, pp. 105-116.

Article 43

L'alinéa 1^{er} prévoit ce qui suit :

« Si lors de l'arrêt provisoire de la liste des candidats, le bureau principal a écarté certains candidats pour motif d'inéligibilité ou si une réclamation a été introduite conformément à l'article 42, invoquant l'inéligibilité d'un candidat, le président du bureau principal invite par voie électronique ou par réquisitoire porté par le secrétaire du bureau principal à l'administration communale du domicile du candidat à lui transmettre sur le champ et sous pli recommandé exprès ou tout autre moyen dont la preuve de réception peut être actée et garantissant l'identification de l'expéditeur et du destinataire, copie ou extrait certifié conforme de tous les documents en sa possession, susceptibles de donner des indications au sujet de l'éligibilité du candidat ».

La disposition manque en l'état de clarté.

Dans un souci de sécurité juridique, sa formulation mériterait d'être revue.

L'alinéa pourrait par exemple être formulé comme suit :

« Si lors de l'arrêt provisoire de la liste des candidats, le bureau principal a écarté certains candidats pour motif d'inéligibilité ou si une réclamation a été introduite conformément à l'article 42, invoquant l'inéligibilité d'un candidat, le président du bureau principal invite l'administration, par voie électronique ou par réquisitoire portée à celle-ci par le secrétaire du bureau principal, à lui transmettre sur-le-champ et par envoi recommandé ou par tout autre moyen garantissant la date et l'assurance de la délivrance de cet envoi ainsi que l'identification de l'expéditeur et du destinataire, copie ou extrait certifié conforme de tous les documents en sa possession, susceptibles de donner des indications au sujet de l'éligibilité du candidat ».

Article 59

1. Aux termes du paragraphe 1^{er}, 2^o, les membres de la famille qui « résident » avec l'électeur retenu à l'étranger pour des raisons professionnelles ou de service peuvent voter par procuration.

La même possibilité existe, en vertu du 3^o de la même disposition, pour les membres de la famille d'un travailleur indépendant exerçant la profession de batelier, de marchand ambulant ou de forain, à la condition qu'ils « habitent » avec lui.

Par souci de cohérence, il convient de remplacer la condition d'habitation commune énoncée au 3^o par celle de résidence, à l'instar de ce que prévoit le 2^o ²¹.

2. Le paragraphe 1^{er}, 5^o, énonce que l'électeur qui, en raison de « ses convictions religieuses », se trouve dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote peut mandater un autre électeur pour voter en son nom.

²¹ Voir l'observation en ce sens formulée dans l'avis n° 72.196/2. À la suite de cette observation, dans l'article 147bis, § 1^{er}, 3^o, alinéa 2, du Code électoral, tel que remplacé par la loi du 28 mars 2023 'portant diverses modifications en matière électorale', le mot « habitent » a été remplacé par le mot « résident ».

Comme l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le « droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion » et que l'article 19 de la Constitution garantit la liberté d'opinion sans distinction, l'électeur qui se trouverait dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote en raison de motifs liés à l'exercice de sa liberté de pensée ou de conscience doit, sauf justification en sens contraire qui serait admissible au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, avoir la possibilité de mandater un autre électeur pour voter en son nom, au même titre que cela est rendu possible pour l'électeur qui se trouve dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote en raison de motifs tirés de l'exercice de sa liberté de religion ²².

Le paragraphe 1^{er}, 5°, sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 65

Le paragraphe 4 énonce une liste d'hypothèses dans lesquelles le président du bureau refuse à l'électeur le droit d'émettre un autre vote et place le bulletin de vote marqué des mots « vote interdit » dans « l'enveloppe des votes interdits ».

L'alinéa 2 précise à cet égard que cette enveloppe « contient les votes des électeurs qui, bien que présents au scrutin n'ont pas voté ». Compte tenu du régime de sanctions qui s'applique en vertu de l'article 105 de l'avant-projet dans le cas d'une absence non justifiée de l'électeur le jour du scrutin, mieux vaut indiquer que l'enveloppe des votes interdits « contient les votes exprimés par les électeurs présents lors du scrutin et qui ont été considérés comme non valables par le président du bureau en application de l'alinéa 1^{er} ».

Article 78

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, la version française indique que les urnes sont « descellées immédiatement après la clôture de la machine du président » tandis que la version néerlandaise prévoit que celles-ci seront « onmiddelijk na de stemming geopend ».

La concordance entre les deux versions sera rétablie.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dans la version française, le mot « contant » sera remplacé par le mot « contenant ».

3. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient, dans la version française, de faire mention de « l'article 65, § 4, » et non de « l'article 6, § 4 ».

²² Voir l'observation en ce sens formulée dans l'avis n° 72.196/2. À la suite de cette observation, l'article 147bis, § 1^{er}, 5°, du Code électoral, tel que remplacé par la loi du 28 mars 2023, a été reformulé comme suit : « l'électeur qui, en raison de sa participation à une activité faisant suite à sa liberté de manifester sa religion ou ses convictions conformément à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, se trouve dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote. Cette impossibilité est attestée par les organisateurs de l'activité à laquelle participe l'électeur dans le cadre de sa religion ou de ses convictions, sur le formulaire de procuration visé au paragraphe 3 ».

Article 108

Il convient de remplacer les mots « articles 24, 33, 48, 58 et 114 » par les mots « articles 24, alinéa 2, 33, § 1^{er}, alinéa 4, 48, alinéa 1^{er}, 58, § 2 et § 3, alinéa 2, et 115, alinéa 3 ».

Article 114

Comme le précise son commentaire, la disposition reprend le contenu de l'article 77, alinéa 2, du Code électoral communal bruxellois.

Il y est cependant ajouté un second alinéa énonçant que « [l]es dispositions de l'article 2, § 1^{er}, sont d'application ».

Cette référence à l'article 2, § 1^{er}, *in extenso*, manque de sens puisque celui-ci fixe, de manière générale, la date des élections.

La section de législation n'aperçoit d'ailleurs pas l'utilité de ce renvoi dès lors que l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet, fait lui-même référence aux modalités spécifiques à suivre dans l'hypothèse d'une annulation totale ou partielle de l'élection mentionnée à l'article 114 auquel il renvoie.

La disposition sera omise.

Article 116

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, énonce :

« En cas de non-respect des dispositions de l'article 3, § 1^{er}, ou 7 de la loi du 7 juillet 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils provinciaux, communaux et de districts et pour l'élection directe des conseils de l'action sociale ou de l'article 33, § 7, un candidat en tête de liste est passible des sanctions mentionnées à l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe ».

Comme le précise son commentaire, cet alinéa reprend le contenu de l'article 74bis, § 2, alinéa 2, du Code électoral communal bruxellois dont l'actuelle version est le résultat d'une modification apportée à ce code par l'ordonnance du 3 avril 2014 'modifiant le Code électoral communal bruxellois concernant le contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des conseils communaux'. Cette dernière est issue d'une proposition qui n'a pas été soumise à la section de législation.

Premièrement, le dispositif s'abstient d'indiquer que c'est le candidat en tête de liste « élu » qui est passible des sanctions prévues, et ce alors que les sanctions mentionnées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne sont rendues applicables qu'aux candidats élus, les sanctions prévues aux troisième à cinquième tirets n'étant par définition susceptibles d'être appliquées qu'aux candidats élus.

Deuxièmement, ni la disposition ni son commentaire n'évoque de motifs de nature à justifier que seul le candidat en tête de liste élu soit passible des sanctions mentionnées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la disposition examinée en cas de violation de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 7 juillet 1994, qui concerne l'hypothèse où le maximum des dépenses et engagements financiers afférents à la propagande de la liste a été dépassé, ou de l'article 7 de cette loi, relatif aux comportements interdits dans le chef des partis politiques, des listes, des candidats et des tiers qui souhaitent faire de la propagande pour ces partis, listes ou candidats.

La disposition sera revue à la lumière de ces observations, et, à tout le moins, son commentaire complété pour justifier cette différence de traitement.

Article 119

Compte tenu de l'observation générale 1, l'article 119 sera revu.

*

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.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Verschillende artikelen van het voorontwerp, met name de artikelen 11, 12, 19, 32, 33, 59 en 109, houden de verzameling en verwerking van persoonsgegevens in.

Volgens de informatie die de gemachtigde van de minister heeft overgezonden, is de Gegevensbeschermingsautoriteit gelijktijdig met de afdeling Wetgeving om advies verzocht.

Doordat de Gegevensbeschermingsautoriteit en de afdeling Wetgeving tegelijkertijd zijn geraadpleegd, heeft noch de steller van het voorontwerp, noch de afdeling Wetgeving rekening kunnen houden met de opmerkingen die de Gegevensbeschermingsautoriteit eventueel zal maken.

Zoals al meermalen is opgemerkt, is een dergelijke werkwijze af te raden om te voorkomen dat de afdeling Wetgeving een advies geeft over een ontwerp dat op dat moment nog niet definitief is. Het is namelijk raadzaam een ontwerp pas na het doorlopen van alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding, waaronder ook de raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit, aan de afdeling Wetgeving voor te leggen.¹

Als de steller van het voorontwerp zo had gehandeld, had hij *in casu* rekening kunnen houden met de opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit en, in voorkomend geval, in de memorie van toelichting kunnen uitleggen waarom hij aan sommige van die opmerkingen geen of slechts gedeeltelijk gevolg had gegeven. Dat zou des te meer gepast geweest zijn daar, gelet op de strekking van het voorontwerp, de gegevens in kwestie, in het bijzonder wat de kiezerslijsten betreft, op grote schaal worden verwerkt.

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

¹ Zie met name de volgende adviezen: advies 72.196/2 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2023 ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)’; advies 67.849/2/V van 2 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’; advies 71.198/2 van 12 april 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 6 juni 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register’; advies 71.258/2 van 4 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 oktober 2022 ‘tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen en tot wijziging van de assisenprocedure betreffende de wraking van de gezworenen’, opmerkingen 1 en 2 over de voorafgaande vormvereisten, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2754/001, 69-70.

Wat er ook van zij, indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst naar aanleiding van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog wijzigingen zou ondergaan, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen die niet louter vormelijk zijn of die niet eveneens voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

Hoe dan ook wordt erop gewezen dat krachtens het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit, de essentiële elementen van verwerkingen van persoonsgegevens in de wetgevende norm moeten worden vastgesteld, en dat, ongeacht om welke aangelegenheid het gaat, de volgende elementen in principe essentiële elementen zijn: 1°) de categorie van verwerkte gegevens, 2°) de categorie van betrokken personen, 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling, 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

ALGEMENE OPMERKINGEN

1.1. Krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’³ zijn de gewesten bevoegd voor “de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de regeling van en de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven (en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed)”.

1.2. Op het stuk van de bevoegdheden leveren sommige artikelen van het voorontwerp echter moeilijkheden op, aangezien ze de inhoud overnemen van bepalingen die onder de bevoegdheden van de federale wetgever vallen.

Zo dient met name op de volgende bepalingen van het voorontwerp te worden gewezen:

² Zie advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

³ Toepasselijk gemaakt bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

1° De artikelen 9 en 10, waarin respectievelijk de voorwaarden worden bepaald waaraan personen die niet de Belgische nationaliteit hebben, moeten voldoen om de hoedanigheid van kiezer te verwerven, alsook de artikelen 30 en 33, § 4, in zoverre ze voor diezelfde personen met name de voorwaarden vaststellen om verkozen te kunnen worden. In dat verband heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 32.153/VR/2V/1V⁴ het volgende opgemerkt:

“1. Artikel 8 van de Grondwet luidt:

‘De staat van Belg wordt verkregen, behouden en verloren volgens de regelen bij de burgerlijke wet gesteld.

De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen.

In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald.

Overgangsbepaling.

De wet bedoeld in het vierde lid kan niet worden aangenomen vóór 1 januari 2001.’

In zijn advies nr. 30.118/VR van 13 juni 2000 heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdende in verenigde kamers, omtrent het derde en het vierde lid van deze grondwetsbepaling, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 11 december 1998, het volgende opgemerkt:

‘Onder het woord ‘wet’ in de zin van die twee leden moet een federale wet worden verstaan. Immers, als de Grondwetgever de gemeenschappen en gewesten binnen hun respectieve bevoegdheden de mogelijkheid had willen geven om vreemdelingen politieke rechten te verlenen, dan had hij niet alleen naar de wet, maar ook naar het decreet en naar de regel in artikel 134 van de Grondwet verwezen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien duidelijk dat het woord ‘stemrecht’ in de zin van die leden zowel slaat op het actieve als op het passieve kiesrecht ⁵.’

Uit wat voorafgaat volgt dat de federale wetgever bevoegd is - en ook na 1 januari 2002 zal blijven - om het stemrecht op gemeentelijk vlak te regelen voor burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België, en om dit stemrecht uit te breiden tot de in België verblijvende vreemdelingen die geen burger zijn van de Europese Unie ⁶.

⁴ Advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel ‘betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven’, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 548/2, 1-6.

⁵ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: *Gedr. St.*, Kamer, nr. 354/5 - 95/96, blz. 4 en volgende; *Gedr. St.*, Senaat, nr. 1-1131/3 - 1998/1999, blz. 27. Zie in dat verband J. VAN NIEUWENHOVE, “Parlementair recht - toekenning van stemrecht aan vreemdelingen”, TBP, 1999, 188.

⁶ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Overigens werd tijdens de parlementaire bespreking van de herziening van artikel 8 van de Grondwet een amendement verworpen dat ertoe strekte aan de gewestwetgever de bevoegdheid te verlenen om het stemrecht voor vreemdelingen op gemeentelijk vlak te regelen. (Verslag VERSNICK, *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 354/17, p. 56).

Aan die bevoegdheid wordt niet geraakt - en zou overigens niet kunnen worden geraakt - door enige bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten inzake ondergeschikte besturen, vervat in het nieuwe artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Die bevoegdheidstoewijzingen mogen immers niet zo worden geïnterpreteerd dat ze in strijd zouden komen met de duidelijk door artikel 8, derde en vierde lid, van de Grondwet verrichte bevoegdheidstoewijzing aan de federale wetgever. Overigens bepaalt artikel 19, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, dat de gemeenschappen en de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen ‘onverminderd de bevoegdheden die na de inwerkingtreding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden’.

Uit wat voorafgaat volgt dat inzonderheid de in artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte bevoegdheid tot het regelen van de verkiezing van de provinciale, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, die in beginsel ook de bevoegdheid bevat om kiesgerechtigheids- en verkiesbaarheidsvoorwaarden te bepalen ⁷, niet de bevoegdheid inhoudt die voorwaarden ook vast te stellen ten aanzien van niet-Belgen.

2. Conclusie is dan ook dat de federale wetgever, ook na 1 januari 2002, bevoegd blijft om het recht om te kiezen en verkozen te worden op gemeentelijk vlak uit te breiden tot in België verblijvende personen die geen burger van de Europese Unie zijn en om wijzigingen aan te brengen in het reeds bestaande kiesrecht van burgers van de Europese Unie die geen Belg zijn”.⁸

2° Artikel 32, § 1, derde lid, dat het volgende bepaalt:

“Het letterwoord kan worden gesteld, hetzij in een enkele nationale taal, hetzij vertaald in een andere nationale taal, hetzij in een nationale taal samen met de vertaling in een andere nationale taal.”

Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt,⁹ valt het gebruik der talen voor de kiesverrichtingen echter onder het begrip “gebruik van de talen voor (...) de bestuurszaken” in de zin van artikel 129, § 1, 1°, van de Grondwet.¹⁰ Het staat dus niet aan de gewestwetgever om het gebruik der talen voor letterwoorden of logo's van kandidatenlijsten te regelen, omdat die bevoegdheid krachtens artikel 129, § 2, van de Grondwet toekomt aan de federale wetgever, die bij gewone meerderheid beslist.

⁷ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Raadpl. Memorie van toelichting, *Parl.St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 10; Verslag MONFILS en MOENS, *Parl.St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 180-181 en 191.

⁸ Zie ook advies 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Vlaams decreet van 8 juli 2011 ‘houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1084/1, 187-213, opmerking 5.1; alsook advies 69.775/VR van 30 november 2021 over een wetsvoorstel ‘tot afschaffing van het gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1720/002, 3-10.

⁹ Advies 49.707/4 van 6 juni 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 december 2011 ‘tot wijziging van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek’, *Parl.St.* Br.Parl. 2010-11, nr. A-215/1, 39-44. Zie ook advies 39.080/AV/3 van 18 oktober 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 februari 2006 ‘houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en het decreet van 18 mei 1994 houdende regeling van het taalgebruik bij de verkiezingen’, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 578/1, 91-130.

¹⁰ GwH 22 december 1994, nr. 90/94, B.5.14.

3° Artikel 34, dat betrekking heeft op de taalaanhorigheid van de kandidaten, en dat de inhoud van artikel 23bis van de gemeentekieswet overneemt. Wat die bepaling betreft, zijn de gewesten, krachtens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, immers niet bevoegd.¹¹

Die bepalingen moeten bijgevolg uit het voorontwerp worden weggelaten. Het exclusieve karakter van de respectieve bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten staat er in principe namelijk aan in de weg dat een onbevoegde wetgever bepalingen overneemt die van toepassing zijn in de rechtsorde die onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt. Daarvoor zijn ook dwingende redenen inzake rechtszekerheid aan te halen: indien een wetgever een regel aanneemt zonder dat hij daartoe bevoegd is, kan verwarring ontstaan in het geval dat de bevoegde wetgever die regel naderhand zou wijzigen.¹²

1.3. Indien die werkwijze toch wordt toegepast omwille van een duidelijke en toegankelijke regelgeving, dient men, zoals uit vorige adviezen van de afdeling Wetgeving naar voren komt,¹³ de overgenomen tekst die onder de bevoegdheid van een andere wetgever valt, te doen voorafgaan door de woorden “Overeenkomstig artikel ... van de wet van ...”. Op die manier is er niet de minste twijfel dat de betreffende deelstaat niet bevoegd is om de overgenomen tekst vast te stellen of te wijzigen; die tekst moet worden gelezen in het licht van de interpretatie die het Grondwettelijk Hof er in voorkomend geval aan heeft gegeven.

Hoewel sommige bepalingen inderdaad van die werkwijze gebruikmaken doordat ze verwijzen naar de overeenkomstige bepalingen van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, namelijk de artikelen 1bis, 1ter en 23bis ervan, dient te worden opgemerkt, enerzijds, dat moet worden verwezen naar de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932 (en niet naar het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek),¹⁴ en, anderzijds, dat niet alle betreffende artikelen in het voorontwerp worden voorafgegaan door een expliciete verwijzing naar de relevante federale wetgeving.

Op een vraag daarover heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“In het voorontwerp van ordonnantie werd enkel naar de federale regelgeving verwezen (‘Overeenkomstig artikel...’) in de bepalingen die de artikelen 1bis, 1ter, 22bis, § 1 en 23bis van de het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek (die oorspronkelijk ‘de Gemeentekieswet’ was) overnemen. Het gaat om bepalingen van de oorspronkelijke Gemeentekieswet die tot de federale bevoegdheid behoren en door de Brusselse wetgever niet mogen gewijzigd worden. We hebben ervoor gekozen telkens de volledige bepaling

¹¹ Zie advies 60.837/1 van 10 april 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 14 maart 2019 ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, *Parl.St. Ver.Verg.Gem.Gem.Comm.*, nr. B-136/1, 69-75.

¹² Zie advies 38.960/2 van 19 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 februari 2006 ‘houdende wijziging van de gemeentekieswet’, *Parl.St. Br.Parl.* 2005-06, nr. A-198/1, 56-59.

¹³ Zie advies 38.530/VR van 12 juli 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ‘Provinciedecreet’ van 9 december 2005, *Parl.St. Vl.Parl.*, nr. 473/1, 261-298; advies 36.211/3 van 18 december 2003 over een eerste versie van het voorontwerp van het ‘Provinciedecreet’. Zie in dezelfde zin reeds advies 34.480/3 van 7 juli 2003 over een voorontwerp van het ‘Gemeentedecreet’.

¹⁴ Zie advies 60.837/1.

over te nemen omdat het gaat om fundamentele bepalingen voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen (kiesbevoegdheidsvoorwaarden, taalaanhorigheid) en om zo over een volledige tekst te beschikken zodat deze ook leesbaarder wordt.

Hierbij wil ik tevens verwijzen naar het advies van de Raad van State nr. 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp van decreet 'houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn':

‘Artikel 8, tweede tot vierde lid, van de Grondwet bepaalt:

‘De Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten bepalen welke de vereisten zijn waaraan men moet voldoen, benevens de staat van Belg, om die rechten te kunnen uitoefenen. In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België. Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald’.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds heeft opgemerkt, volgt uit deze bepalingen dat alleen de federale wetgever bevoegd is om aan niet-Belgen actief en passief kiesrecht toe te kennen.

(Zie bijvoorbeeld advies 30.118/VR van 13 juni 2000 over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’; advies 32.153/VR/2V/1V van 4 september 2001 over een wetsvoorstel ‘betreffende de uitbreiding van het gemeentelijk stemrecht en het recht om verkozen te worden tot de niet-Europese onderdanen die in België verblijven’, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-548/2; advies 38.240/3 van 26 april 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 347/1.)

De genoemde bepalingen van het ontwerp dienen in beginsel dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Omwille van de duidelijkheid en de toegankelijkheid van de regelgeving zou het evenwel te billijken vallen toch van die regelgeving melding te maken, maar zulks dient dan te gebeuren op een wijze dat geen betwisting kan bestaan over wie bevoegd is ten aanzien van de betrokken regels (‘overeenkomstig artikel ... van de Gemeentekieswet’), en met inachtneming van de grondwetsconforme interpretatie die het Grondwettelijk Hof aan bepaalde van die artikelen heeft gegeven (Grondwettelijk Hof, nr. 31/ 2002, 30 januari 2002, B.4.1 en B.4.2 en dispositief).”

Toch moet worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot wat de gemachtigde van de minister stelt, artikel 32, § 1, van het voorontwerp, dat de inhoud van artikel 22bis, § 1, van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek overneemt, de overgenomen relevante bepaling van federaal recht onvermeld laat, wat in strijd is met de hierboven aangehaalde principes. Hetzelfde geldt voor artikel 33, § 4, van het voorontwerp, waarin de bepaling van de gemeentekieswet waarvan de inhoud wordt overgenomen, onvermeld blijft.

1.4. Als de steller van het voorontwerp niet afziet van de werkwijze waarbij hij teksten overneemt die tot de bevoegdheid van een andere wetgever behoren, hoort hij bijgevolg op zijn minst heel het voorontwerp opnieuw te onderzoeken teneinde in de betreffende bepalingen een verwijzing naar de overgenomen bepalingen van de federale wetgeving in te voegen.

2. Afdeling 1 van titel VI van het voorontwerp, dat de artikelen 109 tot 114 omvat, stelt de regels vast betreffende het beroep tegen de geldigheid van de gemeenteraadsverkiezingen.

Inzake het bepalen van de procedure die voor het rechtscollege moet worden gevolgd (artikelen 109 tot 111 van het voorontwerp) en van de nadere regels voor het beroep voor de Raad van State (artikelen 112 en 113 van het voorontwerp) neemt het voorontwerp in hoofdzaak de inhoud van de artikelen 74 tot 77 van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek over.

Er moet op worden gewezen dat, zoals de afdeling Wetgeving al meermalen heeft opgemerkt,¹⁵ krachtens de artikelen 145, 146 en 161 van de Grondwet enkel de federale overheid bevoegd is om administratieve rechtscolleges in te stellen en hun bevoegdheden te bepalen.

Op grond van de impliciete bevoegdheden waarover de gemeenschappen en de gewesten krachtens artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikken, heeft echter zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State reeds aanvaard dat een gemeenschap of een gewest een administratief rechtscollege opricht en de bevoegdheden ervan bepaalt.

Zoals de afdeling Wetgeving onder meer in haar adviezen 39.080/AV/3, 53.941/AV/3,¹⁶ 63.864/2/V¹⁷ en 72.576/AV¹⁸ heeft opgemerkt, is daarvoor vereist dat de inbreuk die de betreffende gemeenschap of het betreffende gewest maakt op de bevoegdheden van de federale overheid, noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van die gemeenschap of dat gewest, dat de aangelegenheid zich leent voor een gedifferentieerde regeling en dat de bepalingen in kwestie slechts een bijkomstig effect op die aangelegenheid hebben.

Uit de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving vloeit voort dat het in principe denkbaar is dat een gewest gebruikmaakt van impliciete bevoegdheden om de geschillen inzake lokale verkiezingen te regelen, zodra wordt aangetoond dat is voldaan aan de drie voorwaarden die vereist zijn om die impliciete bevoegdheden uit te oefenen.

Ook al gaat het grotendeels om een overname van bestaande bepalingen, in de memorie van toelichting moeten aanvullend de gegevens worden vermeld die de gebruikmaking van de impliciete bevoegdheden kunnen rechtvaardigen.

¹⁵ Die beginselen zijn onlangs nog in herinnering gebracht in advies 72.442/4 van 16 januari 2023 over een voorontwerp van decreet 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales'.

¹⁶ Advies 53.941/AV/3 van 17 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, 2383/1, 163-199.

¹⁷ Advies 63.864/2/V van 13 augustus 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 oktober 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de réformer la tutelle sur les pouvoirs locaux', *Parl.St.* W.Parl. 2018-19, nr. 1163/1, 25-26.

¹⁸ Advies 72.576/AV van 15 februari 2023 over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen'.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 2

In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, wordt, naar het voorbeeld van het bepaalde in artikel 7, § 1, tweede lid, van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, melding gemaakt van een termijn van vijftig dagen tussen het gemeenteraadbesluit of het besluit van de regering en de organisatie van de verkiezingen, terwijl in de Nederlandse tekst sprake is van een termijn van vijftien dagen.

De overeenstemming tussen beide versies moet worden hersteld.

Artikel 3

Luidens de Franse tekst van paragraaf 2, tweede lid, wordt de regering ermee belast vast te stellen dat de gebruikte elektronische stelsystemen en verkiezingssoftware het geheim van de stemming waarborgen, maar in de Nederlandse tekst wordt dat niet voorzien.

De overeenstemming tussen beide versies moet worden herzien.

Artikel 4

De woorden “ils peuvent contrôler la totalisation des divers supports mémoire d'un bureau de vote” in de Franse tekst van paragraaf 2, vierde lid, hebben geen tegenhanger in de Nederlandse tekst van de bepaling.

De overeenstemming tussen beide versies moet worden hersteld.

Artikel 5

Paragraaf 1 bepaalt:

“De elektronische stemapparatuur kan aangekocht of gehuurd worden door het Gewest of door de gemeente.

De stemapparatuur, aangekocht door het Gewest, wordt kosteloos ter beschikking gesteld van de gemeenten.”

Paragraaf 2, eerste en tweede lid, bepaalt in verband met de elektronische stemapparatuur:

“De gemeenteoverheden zorgen voor het onderhoud en de bewaring van de apparatuur. Ze beheren die goederen zoals een voorzichtig en redelijk persoon. Ze laten alle apparatuur die buiten gebruik is, zo spoedig mogelijk herstellen of vervangen.

De kosten daarvan zijn ten laste van de gemeente. De gemeente sluit daarvoor een onderhoudscontract.”

Uit die bepalingen volgt dat de kosten voor herstelling en vervanging van de elektronische stemapparatuur ten laste worden gelegd van de gemeente, zelfs al zou deze geen eigenaar van die apparatuur zijn.

Artikel 9, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 12 juli 2012 ‘houdende organisatie van de elektronische stemming voor de gemeenteraadsverkiezingen’, waarop artikel 5, § 2, eerste lid, van het voorontwerp grotendeels geïnspireerd is, is evenwel gewijzigd bij een ordonnantie van 20 juli 2016 ‘houdende wijziging van de ordonnantie van 12 juli 2012 houdende de organisatie van de elektronische stemming voor de gemeenteraadsverkiezingen’, met de bedoeling “te verduidelijken dat de huidige verplichtingen die rusten op de verschillende overheden van toepassing zijn bij de aankoop van de apparatuur”.¹⁹ Zo bepaalt artikel 9, § 2, eerste en tweede lid, dienaangaande:

“In geval van aankoop, zorgen de gemeenteoverheden voor het onderhoud en de bewaring van de apparatuur. Ze beheren die goederen als een goede huisvader. Ze laten alle apparatuur die buiten gebruik is, zo spoedig mogelijk herstellen of vervangen.

De kosten daarvan zijn ten laste van de gemeente. De gemeente sluit daarvoor een onderhoudscontract.”

Doordat artikel 5, § 2, eerste lid, van het voorontwerp de inhoud van artikel 9, § 2, eerste lid, van de ordonnantie van 12 juli 2012 overneemt maar niet nader bepaalt dat de verplichtingen aan de gemeenten enkel worden opgelegd in het geval dat zij de apparatuur aankopen, worden de gemeenten onderworpen aan eenzelfde regeling voor de kosten voor herstelling of vervanging van de apparatuur, ongeacht of ze eigenaar dan wel huurder van die apparatuur zijn.

In de toelichting bij de bepaling wordt op geen enkele manier verantwoord dat de kosten voor herstelling en vervanging van de apparatuur ten laste worden gelegd van de gemeente die de apparatuur huurt.

De bepaling moet opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden herzien in het licht van deze opmerking. De toelichting bij het artikel moet in ieder geval worden aangevuld zodat ze de draagwijdte van de tekst uitlegt, en zodat ze een verantwoording geeft voor het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het feit dat eenzelfde regel met betrekking tot de herstelling en de vervanging van de apparatuur toepasselijk wordt gemaakt op gemeenten die zich, qua rechten in verband met die apparatuur, in verschillende situaties bevinden.

Artikel 11

1. In paragraaf 1, derde lid, dienen de woorden “artikel 2, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983” te worden vervangen door de woorden “artikel 2, § 3, van de wet van 8 augustus 1983”.

¹⁹ *Parl.St.* Br.Parl. 2015-16, nr. A-340/1, 5.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13, § 3, vijfde lid, 33, § 2, eerste lid, en 59, § 3, tweede lid.

2. In dezelfde paragraaf 1 wordt klaarblijkelijk verkeerdelijk verwezen naar de artikelen 1bis en 1ter; in werkelijkheid moeten dat de artikelen 9 en 10 zijn.

De aanduidingen “1bis” en “1ter” moeten telkens worden vervangen door respectievelijk de cijfers “9” en “10”.

Artikel 18

In paragraaf 1 vervalt de voorwaarde dat bijzitters en plaatsvervangende bijzitters die door de voorzitter van het hoofdbureau worden aangewezen om deel uit te maken van de stembureaus, moeten kunnen lezen en schrijven.

Die weglating wordt in de toelichting bij de bepaling als volgt verantwoord:

“de woorden ‘kunnen lezen en schrijven’, met betrekking tot de kiezers van de gemeente onder wie de bijzitters en plaatsvervangende bijzitters worden aangewezen, wordt geschrapt omdat deze eis in de praktijk niet wordt geverifieerd bij de benoeming.”

In dat verband heeft de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt dat “[d]ie verantwoording (...) niet afdoend [lijkt]. De voorwaarde dat men kan lezen en schrijven lijkt namelijk *an sich* verantwoord voor de uitoefening van de openbare functie van bijzitter van een stembureau.”²⁰

Artikel 18 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 21, § 2, tweede lid.

Artikel 26

In het vierde lid moeten de woorden “artikel 23, § 1, derde lid” worden vervangen door de woorden “artikel 23, § 1, vierde lid”.

Artikel 39

In het negende lid dienen de woorden “artikelen 75, 87 en 93” te worden vervangen door de woorden “artikelen 75, 77 en 93”.

²⁰ Zie advies 72.196/2 van 26 oktober 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2023 ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen (I)’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 085/001, 105-116.

Artikel 43

Het eerste lid bepaalt:

“Indien het hoofdbureau bij het voorlopig afsluiten van de kandidatenlijst bepaalde kandidaten wegens onverkiesbaarheid afgewezen heeft of indien een bezwaarschrift, gegrond op de onverkiesbaarheid van een kandidaat, overeenkomstig artikel 42 is ingediend, verzoekt de voorzitter van het hoofdbureau het gemeentebestuur van de woonplaats van de kandidaat, elektronisch of bij een door de secretaris van het hoofdbureau gedragen schriftelijke vordering of elk ander middel waarvan de ontvangst kan worden bewezen en dat de identificatie van de afzender en de ontvanger waarborgt, een voor eensluidend verklaard afschrift van of uittreksel uit alle stukken die dat bestuur in zijn bezit heeft en die omtrent de verkiesbaarheid van de kandidaat nadere aanwijzingen kunnen verschaffen, toe te zenden.”

In haar huidige vorm is die bepaling onduidelijk.

Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling ze te herformuleren. Het lid zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

“Indien het hoofdbureau bij het voorlopig afsluiten van de kandidatenlijst bepaalde kandidaten wegens onverkiesbaarheid afgewezen heeft of indien een bezwaarschrift, gegrond op de onverkiesbaarheid van een kandidaat, overeenkomstig artikel 42 is ingediend, verzoekt de voorzitter van het hoofdbureau het bestuur, elektronisch of bij een door de secretaris van het hoofdbureau aan het bestuur bezorgde vordering, hem onverwijld en per aangetekende zending of via elk ander middel waarmee de afgifte van die zending kan worden gegarandeerd en de datum van die afgifte alsook de identiteit van de verzender en de ontvanger kunnen worden bewaarheid, een voor eensluidend verklaard afschrift van of uittreksel uit alle stukken toe te zenden die dat bestuur in zijn bezit heeft en die omtrent de verkiesbaarheid van de kandidaat nadere aanwijzingen kunnen verschaffen.”

Artikel 59

1. Luidens paragraaf 1, 2°, mogen gezinsleden die “verblijven” bij de kiezer die om beroeps- of dienstredenen is opgehouden in het buitenland, stemmen bij volmacht.

Dezelfde mogelijkheid bestaat, krachtens punt 3° van dezelfde bepaling, voor gezinsleden van een zelfstandige die het beroep uitoefent van schipper, marktkramer of foorkramer, op voorwaarde dat ze met hem “samenwonen”.

Ter wille van de samenhang dient de voorwaarde van samenwonen, bepaald in punt 3°, te worden vervangen door de voorwaarde van verblijf, naar het voorbeeld van het bepaalde in punt 2°.²¹

²¹ Zie de opmerking in die zin in advies 72.196/2. Naar aanleiding van die opmerking is in artikel 147bis, § 1, 3°, tweede lid, van het Kieswetboek, zoals vervangen bij de wet van 28 maart 2023 ‘houdende diverse wijzigingen inzake verkiezingen’, het woord “samenwonen” vervangen door het woord “verblijven”.

2. Paragraaf 1, 5°, bepaalt dat de kiezer die, om redenen in verband met zijn “geloofsovertuiging”, in de onmogelijkheid verkeert zich op het stembureau te melden, een andere kiezer kan machtigen om in zijn naam te stemmen.

Aangezien artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens “het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst” vastlegt en artikel 19 van de Grondwet de vrijheid van mening zonder onderscheid waarborgt, moet de kiezer die, om redenen die verband houden met de uitoefening van zijn vrijheid van gedachte of geweten, zich niet op het stembureau zou kunnen melden, tenzij voor het tegendeel gegronde redenen worden opgegeven die aanvaardbaar zijn in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie, de mogelijkheid hebben een andere kiezer te machtigen om namens hem te stemmen, op dezelfde wijze als dat mogelijk wordt gemaakt voor de kiezer die niet in staat is zich naar het stembureau te begeven om redenen die verband houden met de uitoefening van zijn vrijheid van godsdienst.²²

Paragraaf 1, 5°, moet worden herzien in het licht van die opmerking.

Artikel 65

Paragraaf 4 geeft een lijst van gevallen waarin de voorzitter van het stembureau de kiezer het recht weigert om een nieuwe stem uit te brengen en het stembiljet, waar hij de woorden “verboden stem” op schrijft, in “de envelop met verboden stemmen” stopt.

In het tweede lid staat in dat verband dat die envelop “de stemmen bevat van de kiezer die, hoewel aanwezig bij de stemming, geen stem heeft uitgebracht”. Rekening houdend met de krachtens artikel 105 van het voorontwerp geldende sanctieregeling in geval van niet-gewettigd verzuim van de kiezer op de verkiezingsdag, verdient het aanbeveling te bepalen dat de envelop met verboden stemmen “de stemmen bevat die door de bij de verkiezing aanwezige kiezers zijn uitgebracht en die met toepassing van het eerste lid door de voorzitter van het bureau als ongeldig zijn beschouwd”.

Artikel 78

1. In de Franse tekst van paragraaf 1, eerste lid, eerste zin, staat dat de stembussen “sont descellées immédiatement après la clôture de la machine du président”, terwijl in de Nederlandse tekst staat dat ze “onmiddellijk na de stemming geopend” worden.

De overeenstemming tussen de twee versies moet worden hersteld.

²² Zie de opmerking in die zin in advies 72.196/2. Naar aanleiding van die opmerking is artikel 147bis, § 1, 5°, van het Kieswetboek, zoals vervangen bij de wet van 28 maart 2023, geherformuleerd als volgt: “de kiezer die, wegens zijn deelname aan een activiteit naar aanleiding van zijn vrijheid om zijn godsdienst te belijden of zijn overtuiging tot uiting te brengen krachtens artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in de onmogelijkheid verkeert zich in het stembureau te melden. Deze onmogelijkheid wordt door de organisatoren van de activiteit waaraan de kiezer deelneemt in het kader van zijn godsdienst of zijn overtuiging, op het in paragraaf 3 bedoelde volmachtformulier vermeld.”

2. In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, moet het woord “contant” worden vervangen door het woord “contenant”.

3. In de Franse tekst van paragraaf 1, tweede lid, dient te worden verwezen naar “l'article 65, § 4,” in plaats van naar “l'article 6, § 4”.

Artikel 108

De woorden “artikelen 24, 33, 48, 58 en 114” dienen te worden vervangen door de woorden “artikelen 24, tweede lid, 33, § 1, vierde lid, 48, eerste lid, 58, § 2 en § 3, tweede lid, en 115, derde lid”.

Artikel 114

Zoals wordt aangegeven in de betreffende toelichting, neemt de bepaling de inhoud over van artikel 77, tweede lid, van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek.

Er wordt evenwel een tweede lid aan toegevoegd waarin wordt bepaald dat “[d]e bepalingen van art. 2, § 1, (...) van toepassing [zijn]”.

Die verwijzing naar artikel 2, § 1, *in extenso* heeft geen zin aangezien die bepaling de datum van de verkiezingen op algemene wijze vaststelt.

De afdeling Wetgeving begrijpt voorts niet het nut van die verwijzing, aangezien artikel 2, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, via een verwijzing naar artikel 114, zelf refereert aan de daar vermelde specifieke regels die moeten worden gevolgd in geval van gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezing.

De bepaling moet worden weggelaten.

Artikel 116

Paragraaf 1, tweede lid, bepaalt:

“Bij niet-naleving van de bepalingen van artikel 3, § 1, of van artikel 7 van de wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn of van de bepalingen van artikel 33, §7, kan een lijsttrekker gestraft worden met de in het eerste lid van deze paragraaf bedoelde straffen.”

Zoals wordt aangegeven in de betreffende toelichting, neemt dit lid de inhoud over van artikel 74*bis*, § 2, tweede lid, van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek, waarvan de huidige versie het resultaat is van een wijziging die in dat wetboek is aangebracht bij de ordonnantie van 3 april 2014 ‘tot wijziging van het Brussels Gemeentelijk Kieswetboek betreffende de controle van

de verkiezingsuitgaven voor de gemeenteraadsverkiezingen'. Die laatste vloeit voort uit een voorstel dat niet aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd.

Ten eerste wordt in het dispositief niet aangegeven dat het de “verkozen” lijsttrekker is die zich blootstelt aan de voorziene sancties, en dit terwijl de sancties vermeld in paragraaf 1, eerste lid, alleen op de verkozen kandidaten toepasselijk worden gemaakt en de sancties bedoeld onder het derde tot het vijfde streepje per definitie alleen op verkozen kandidaten kunnen worden toegepast.

Ten tweede wordt noch in de bepaling, noch in de toelichting verantwoord dat alleen de verkozen lijsttrekker blootstaat aan de sancties vermeld in paragraaf 1, eerste lid, van de voorliggende bepaling, in geval van schending van artikel 3, § 1, van de wet van 7 juli 1994, dat het geval betreft waarin het maximumbedrag van de uitgaven en de financiële verbintenissen voor de verkiezingspropaganda van de lijst is overschreden, of in geval van schending van artikel 7 van die wet, dat betrekking heeft op gedragingen die verboden zijn voor politieke partijen, lijsten en kandidaten, evenals van derden die propaganda wensen te maken voor die politieke partijen, lijsten of kandidaten.

In het licht van die opmerkingen moet de bepaling worden herzien en moet, op zijn minst, de toelichting worden aangevuld zodat dit verschil in behandeling wordt verantwoord.

Artikel 119

Gelet op algemene opmerking 1 moet artikel 119 worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRESIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET