CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.820/2
du 8 mai 2024

sur

un projet de loi 'modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.820/2
van 8 mei 2024

over

een ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, om in het buitenland verblijvende Belgen stemrecht toe te kennen voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap'

#LW-BGFYPAJBF-HFICAVT#

Le 6 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet de loi 'modifiant la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1950/001).

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 mai 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 mai 2024.

*

Op 6 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, om in het buitenland verblijvende Belgen stemrecht toe te kennen voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap' (*Parl.St.*, Kamer, 2020-2021, nr. 55-1950/001).

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 mei 2024.

*

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

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 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.

EXAMEN DU PROJET DE LOI

Le 8 mars 2021, la section de législation a donné l'avis 68.208/2 sur une proposition de loi « modifiant la loi ordinaire du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, en vue d'octroyer le droit de vote aux Belges résidant à l'étranger pour l'élection du Parlement de la Communauté germanophone » [1].

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées, sauf s'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Néanmoins, compte tenu du moment où la saisine de la section de législation intervient, à savoir à la fin de la législature, l'attention du législateur est attirée sur la nécessité de respecter l'article 39*ter* de la Constitution.

Selon cette disposition,

> « [l]a loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, entre en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation ».

Les développements de la proposition devenue l'article 39*ter* de la Constitution ont observé ce qui suit à propos de la portée de cette disposition [2] :

> « L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011, entend rendre notre système électoral plus transparent et plus compréhensible.
>
> À ce titre, il prévoit entre autres l'interdiction de modifier les règles électorales moins d'un an avant la date prévue des élections.
>
> La présente proposition de révision de la Constitution entend exécuter ce point de l'Accord institutionnel.

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

[1] *Doc. parl.*, Sénat, 2020-2021, n° 7-174/2, pp. 2-4.

[2] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1749/1, pp. 5-6.

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

Elle s'inspire pour ce faire des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, mieux connue sous le nom de Commission de Venise, instaurée au sein du Conseil de l'Europe en 1990. En 2002, cette Commission a établi un 'Code de bonne conduite en matière électorale' comprenant des directives à respecter dans le cadre de l'organisation des élections.

Ainsi, selon la Commission de Venise, 'la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie' [3]. C'est pourquoi elle préconise notamment d'éviter de modifier les règles électorales moins d'un an avant les élections.

La présente proposition de révision de la Constitution insère dans le Titre III un nouvel article 39*bis*, qui dispose que toute modification d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution qui organise les élections pour la Chambre des représentants ou pour un Parlement de communauté ou de région qui est promulguée moins d'un an avant la date prévue des élections qui sont organisées à l'issue de l'échéance normale de la législature (à l'exclusion du cas d'élections dues à la dissolution anticipée de la Chambre des représentants), ne peut entrer en vigueur au plus tôt qu'un an après sa promulgation.

En vertu du principe de la hiérarchie des normes juridiques, la présente règle doit en effet être inscrite dans la Constitution, si l'on veut qu'elle s'impose au législateur.

La législation électorale dont il est question concerne l'ensemble des principes de base et toutes les prescriptions fondamentales qui ont trait aux élections, tels que le droit de vote, les conditions d'éligibilité, le système électoral et la division en circonscriptions [4]. Il ne s'agit pas des mesures supplémentaires ou de questions de détail en vue de l'organisation des élections, comme la répartition des électeurs en cantons et en sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isoloirs, l'emploi d'enveloppes en accordéon, etc. (cf. avis du Conseil d'État du 23 novembre 1988, *Doc. parl.* Sénat 1988-89, n° 514-1, 61-63 ; avis du Conseil d'État du 28 juin 2000, *Doc. parl.* Chambre 2000-01, n° 50-1050/1, 15-20). Dès lors, ces mesures pourront donc bien faire l'objet, dans la limite du nécessaire, d'une modification durant l'année qui précède la date prévue des élections. La législation électorale dont il est question ne concerne pas la législation sur les dépenses électorales et le financement des partis politiques, puisque cette législation n'est pas visée par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

Toutefois, la règle selon laquelle toute modification de la législation électorale qui est promulguée moins d'un an avant la date prévue des élections n'entre en vigueur au plus tôt qu'un an après sa promulgation ne s'applique pas lorsque cette modification a pour but de rendre la législation électorale conforme à une décision de justice qui n'est plus susceptible de recours. Dans cette seule hypothèse, la modification de la législation électorale (en ce compris les principes de base) peut entrer en vigueur immédiatement, sans attendre un an après sa promulgation ».

[3] *Note de bas de page n° 1 du document parlementaire cité* : CDL-AD (2002), avis n° 190/2002 rendu à Strasbourg le 23 mai 2003, Code de bonne conduite en matière électorale.

[4] *Note de bas de page n° 2 du document parlementaire cité* : Commission de Venise, « Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral », CDL-AD (2005) 043, p. 2 :
« Sont des règles fondamentales, notamment :
– le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges ;
– les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ;
– le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions ».

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

Il découle des développements cités que l'article 39*ter* de la Constitution n'est certes pas applicable à toute loi, à tout décret ou à toute ordonnance réglant les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région. Cette disposition constitutionnelle ne s'applique qu'aux « principes de base et [aux] prescriptions fondamentales qui ont trait aux élections », et non aux « mesures supplémentaires ou [aux] questions de détail en vue de l'organisation des élections » [5].

À cet égard, par l'inscription d'électeurs résidant à l'étranger, le bénéfice du droit de vote est reconnu à ces personnes, de sorte que la loi en projet relève des principes de base et des prescriptions fondamentales ayant trait aux élections. En outre, l'inscription d'électeurs résidant à l'étranger emporte que le nombre d'électeurs de chaque circonscription tend à augmenter, ce qui a pour effet de réduire le poids du vote de chacun des électeurs résidant dans cette circonscription par rapport à la situation qui résulterait de l'absence d'inscription des électeurs de l'étranger.

Il faut dès lors conclure que la loi en projet relève du champ d'application de l'article 39*ter* de la Constitution et que, par conséquent, si elle est promulguée avant l'élection du Parlement de la Communauté germanophone du 9 juin 2024, son entrée en vigueur sera d'office reportée à une date située au plus tôt un an après sa promulgation.

Dans l'hypothèse envisagée d'une promulgation à une date antérieure à celle du 9 juin 2024, la sécurité juridique commande qu'une disposition soit ajoutée à la loi en projet pour fixer la date d'entrée en vigueur de celle-ci à une date postérieure d'au moins un an à celle de sa promulgation.

*

[5] Voir notamment l'avis 65.673 donné le 29 avril 2019 sur une proposition de loi « modifiant le Code électoral en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres des bureaux électoraux ».

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

ONDERZOEK VAN HET WETSONTWERP

Op 8 maart 2021 heeft de afdeling Wetgeving advies 68.208/2 uitgebracht over een wetsvoorstel "tot wijziging van de gewone wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, om in het buitenland verblijvende Belgen stemrecht toe te kennen voor de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap".[1]

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt volledig uitgeoefend en komt het haar derhalve niet toe zich opnieuw uit te spreken over reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of die zijn herzien om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies zijn gemaakt, dan wel ongewijzigd blijven. Dat geldt niet wanneer overwogen wordt in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies zijn geformuleerd. Het voorgaande is *in casu* niet het geval. Gelet op het ogenblik waarop de afdeling Wetgeving om advies wordt verzocht, namelijk op het einde van de zittingsperiode, wordt de wetgever er evenwel op gewezen dat artikel 39*ter* van de Grondwet moet worden nageleefd.

Dat artikel luidt als volgt:

> "De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt, en die minder dan een jaar voor de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode wordt afgekondigd, treedt in werking ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan."

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

[1] *Parl.St.* Senaat 2020-21, nr. 7-174/2, 2-4.

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

In de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot artikel 39*ter* van de Grondwet werd het volgende opgemerkt in verband met de draagwijdte van die bepaling:[2]

"Het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 strekt ertoe ons kiesstelsel transparanter en begrijpelijker te maken.

Daartoe voorziet het Institutioneel Akkoord onder meer in een verbod om de kiesregels op minder dan een jaar voor de geplande datum van de verkiezingen te wijzigen.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet strekt ertoe deze bepaling van het Institutioneel Akkoord uit te voeren.

Dit voorstel inspireert zich daartoe op de werkzaamheden van de Europese Commissie voor Democratie door Recht, beter gekend onder de naam Commissie van Venetië, die werd opgericht in de schoot van de Raad van Europa in 1990. In 2002 heeft deze Commissie een 'Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden' vastgesteld die een aantal in het kader van het organiseren van verkiezingen na te leven richtlijnen bevat.

Aldus is volgens de Commissie van Venetië 'de stabiliteit van het recht een belangrijk element voor de geloofwaardigheid van het kiesproces, die op haar beurt essentieel is voor de bestendiging van de democratie'.[3] Daarom beveelt ze onder meer aan te vermijden dat de kiesregels minder dan een jaar voor de verkiezingen worden gewijzigd.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet voegt in Titel III een nieuw artikel 39*bis* in, dat bepaalt dat elke wijziging van een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement organiseert die wordt afgekondigd minder dan een jaar voor de voorziene datum van de verkiezingen die worden georganiseerd ten gevolge van het einde van de zittingsperiode (met uitsluiting van verkiezingen ten gevolge van de vervroegde ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers), slechts ten vroegste één jaar na de afkondiging ervan in werking mag treden.

Krachtens het beginsel van de hiërarchie der rechtsnormen moet deze regel inderdaad in de Grondwet worden ingeschreven, indien men wenst dat dit verbod tegenstelbaar is aan de wetgever.

[2] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1749/1, 5-6.

[3] *Voetnoot 1 van het geciteerde parlementair stuk:* CDL-AD (2002), advies nr. 190/2002 gegeven te Straatsburg op 23 mei 2003, Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden.

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

De wetgeving op de verkiezingen waarvan sprake, betreft alle basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen, zoals het stemrecht, de verkiesbaarheidsvereisten, het kiessysteem en de indeling in kieskringen.[4] Het gaat niet om de bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezingen, zoals de verdeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het kiespapier, de schikking van de stemhokjes, het gebruik van accordeonenveloppen, etc. (*cf.* advies van de Raad van State van 23 november 1988, *Parl. St.* Senaat 1988-89, nr. 514-1, 61-63; advies van de Raad van State van 28 juni 2000, *Parl. St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1050/1, 15-20). Deze maatregelen zullen bijgevolg dus wel nog, voor zover nodig, kunnen gewijzigd worden gedurende het jaar dat voorafgaat aan de geplande datum van de verkiezingen. De wetgeving op de verkiezingen waarvan sprake, betreft niet de wetgeving op de verkiezingsuitgaven en de financiering van politieke partijen, omdat deze wetgeving ook niet wordt geviseerd door de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië.

Evenwel is de regel volgens dewelke elke wijziging van de kieswetgeving die wordt afgekondigd minder dan een jaar voor de voorziene datum van de verkiezingen slechts in werking treedt ten vroegste één jaar na de afkondiging ervan, niet van toepassing wanneer deze wijziging tot doel heeft de kieswetgeving in overeenstemming te brengen met een rechterlijke uitspraak die niet meer vatbaar is voor hoger beroep. Enkel in deze hypothese mag de wijziging van de kieswetgeving (met daar in begrepen de basisprincipes) onmiddellijk in werking treden, zonder dat een jaar na de afkondiging ervan moet afgewacht worden."

Uit de geciteerde toelichting vloeit voort dat artikel 39*ter* van de Grondwet inderdaad niet van toepassing is op elke wet, elk decreet of elke ordonnantie die de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van een gemeenschaps- of gewestparlement regelt. Die grondwetsbepaling is enkel van toepassing op de "basisbeginselen en fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen", en niet op "bijkomstige maatregelen of detailkwesties met het oog op de organisatie van de verkiezingen".[5]

Kiezers die in het buitenland verblijven, wordt in dat opzicht door het feit van hun inschrijving stemrecht toegekend, zodat de ontworpen wet ressorteert onder de basisbeginselen en de fundamentele voorschriften betreffende de verkiezingen. De inschrijving van kiezers die in het buitenland verblijven brengt bovendien met zich mee dat het aantal kiezers uit elke kieskring veeleer zal toenemen, wat tot gevolg heeft dat het gewicht van de stem van elke kiezer uit die kieskring zal afnemen ten opzichte van de situatie die zou ontstaan indien de kiezers uit het buitenland niet worden ingeschreven.

---

[4] *Voetnoot 2 van het geciteerde parlementair stuk:* Commissie van Venetië, "Interpretatieve verklaring omtrent de stabiliteit van het kiesrecht", CDL-AD (2005) 043, p. 2:
"Zijn onder meer fundamentele regels, onder meer:
– het kiesstelsel in de stricte zin van het woord, namelijk de regels met betrekking tot de omzetting van stemmen in zetels;
– de regels met betrekking tot de samenstelling van de kiesbureaus of andere organen met de opdracht om de verkiezingen te organiseren;
– de afbakening van de kieskringen en de regels met betrekking tot de verdeling van de zetels onder de kieskringen."

[5] Zie met name advies 65.673 van 29 april 2019 over een wetsvoorstel "tot wijziging van het Kieswetboek om de leden van de kiesbureaus te verbieden uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging te dragen".

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡

De conclusie is dan ook dat de ontworpen wet in het toepassingsgebied van artikel 39*ter* van de Grondwet valt en dat, indien ze vóór de verkiezing van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap van 9 juni 2024 wordt afgekondigd, haar inwerkingtreding bijgevolg van rechtswege moet worden uitgesteld tot een datum die ten vroegste een jaar na de afkondiging van de wet valt.

In het beoogde geval waarin de ontworpen wet eerder dan 9 juni 2024 wordt afgekondigd, moet er ter wille van de rechtszekerheid een bepaling aan worden toegevoegd die stelt dat die wet minstens een jaar na de afkondiging ervan in werking treedt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

Béatrice DRAPIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernard BLERO

‡LW-BGFYPAJBF-HFICAVT‡