



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.822/2
du 8 mai 2024

advies 75.822/2
van 8 mei 2024

sur

over

un projet de loi spéciale
‘modifiant la loi spéciale du
8 août 1980 de réformes
institutionnelles et la loi
spéciale du 12 janvier 1989
relative aux Institutions
bruxelloises en vue d’étendre
à l’élection des Parlements de
Communauté et de Région le
droit de vote des Belges
résidant à l’étranger’

een ontwerp van bijzondere
wet ‘tot wijziging van de
bijzondere wet van
8 augustus 1980 tot
hervorming der instellingen en
de bijzondere wet van
12 januari 1989 met
betrekking tot de Brusselse
Instellingen om het stemrecht
van de in het buitenland
verblijvende Belgen uit te
breiden naar de verkiezing van
de Gemeenschaps- en
Gewestparlementen’

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 spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises en vue d'étendre à l'élection des Parlements de Communauté et de Région le droit de vote des Belges résidant à l'étranger' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1443/001).

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 VANCRAVEBECK, 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 bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen om het stemrecht van de in het buitenland verblijvende Belgen uit te breiden naar de verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen' (*Parl.St.*, Kamer, 2019-2020, nr. 55-1443/001).

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 VANCRAVEBECK, 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.

*

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET DE LOI SPÉCIALE

1. Le projet de loi spéciale examiné constitue une nouvelle version d'un précédent avant-projet ayant donné lieu à l'avis 60.100/AG¹.

Dans cet avis, la section de législation a relevé ce qui suit :

« Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet examiné :

'La première étape afin de réaliser cette extension est de modifier les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises qui définissent respectivement la qualité d'électeur pour le Parlement wallon et le Parlement flamand et la qualité d'électeur pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Au moyen des dispositions en projet (art. 2 et 3) et tout comme pour l'élection de la Chambre des représentants, le principe du vote des Belges de l'étranger – inscrits dans les registres de la population tenus dans les postes diplomatiques de carrière – à l'élection des Parlements de région sera ainsi acquis.

Dans une seconde étape, des modifications devront alors être apportées aux lois ordinaires du 12 janvier 1989 (régulant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand) et du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (élection du Parlement wallon et du Parlement flamand) afin de déterminer les critères de rattachement des Belges résidant à l'étranger à une commune du Royaume ; le rattachement à une commune du Royaume déterminant l'élection régionale à laquelle le Belge de l'étranger a le droit de prendre part. Conformément à l'accord de gouvernement, les Belges de l'étranger seront rattachés pour l'élection des Parlements régionaux à une commune belge selon les mêmes critères que ceux du Code électoral pour l'élection de la Chambre des représentants'.

Ces critères sont modifiés par le projet de loi 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen', qui a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 59.388/2 donné le 13 juin 2016².

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

¹ Avis 60.100/AG donné le 18 octobre 2016 sur un avant-projet de loi spéciale « portant extension du droit de vote des Belges résidant à l'étranger pour les élections des Parlements de région » (*Doc. parl.*, Chambre 2016-2017, n° 54-2246/001, pp. 23-33).

² Note de bas de page n° 30 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 2032/001.

Pareils critères constituent, comme le relevait la section de législation du Conseil d'État dans ses avis 36.228/2-36.230/2 et 36.229/2 précités, des éléments essentiels qui doivent être adoptés par le législateur spécial. Il en va de même pour d'autres éléments, tels que les modalités d'exercice du droit de vote ³.

L'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a encore rappelé récemment :

‘En vertu de l'article 39bis de la Constitution, il revient au législateur régional agissant à la majorité spéciale de fixer ‘les modalités et l'organisation de la consultation populaire’.

Il en résulte que le cadre normatif de l'organisation doit en principe être fixé par le législateur agissant à la majorité spéciale.

Par analogie avec l'observation que le Conseil d'État a formulée précédemment sur l'obligation de principe de régler dans une loi spéciale les élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il peut être admis que les ‘dispositions techniques et très détaillées’ relatives à l'organisation d'une consultation populaire soient fixées dans un décret adopté à la majorité ordinaire ⁴, ⁵.

Il convient dès lors d'intégrer tous les éléments non secondaires relatifs à l'élection des parlements régionaux par les Belges résidant à l'étranger dans l'avant-projet de loi spéciale. À défaut, la section de législation n'est pas en mesure d'apprécier la validité du système envisagé par l'avant-projet examiné ».

Dans les développements de la proposition devenue le projet de loi spéciale examiné ⁶, les auteurs de la proposition précisent bien que, conformément à cet avis du Conseil d'État, les articles 2 à 10 de la proposition « reprennent tous les éléments non secondaires relatifs au droit de vote des Belges résidant à l'étranger pour l'élection des parlements de Communauté et de Région » et que « les règles prévues par la proposition de loi spéciale en ce qui concerne les critères de rattachement sont parallèles à celles en vigueur pour les élections législatives fédérales et pour l'élection du Parlement européen ».

Ainsi, l'article 26bis/1, § 2, en projet de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’ reprend les mêmes critères de rattachement des Belges résidant à l'étranger à une commune du Royaume que ceux figurant à l'article 180, § 1^{er}, alinéa 2, du Code électoral, remplacé par la loi du 17 novembre 2016.

³ Note de bas de page n° 31 de l'avis cité : Voir, à propos du vote par correspondance, les observations relatives au secret du vote dans les avis précités.

⁴ Note de bas de page n° 32 de l'avis cité : Note de bas de page 9 de l'avis cité : En ce qui concerne les dispositions relatives aux élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, voir l'avis 18.757/VR du 23 novembre 1988 sur un projet devenu notamment la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 61.

⁵ Note de bas de page n° 33 de l'avis cité : Avis 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 donné le 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial « visant à instituer la consultation populaire régionale », une proposition de décret spécial « mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional » et une proposition de décret « introduisant l'usage de la consultation populaire à l'échelon régional », *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 79/002.

⁶ *Doc. parl.*, Sénat, 2019-2020, n° 7-119/1, p. 5.

Pour ce qui concerne les objections soulevées quant à l'objectivité des différents critères de rattachement⁷, des justifications ont été avancées dans l'exposé des motifs accompagnant le projet devenu la loi du 17 novembre 2016⁸.

2. Selon l'article 39ter de la Constitution,

« [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 39ter de la Constitution ont observé ce qui suit à propos de la portée de cette disposition⁹ :

« 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.

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'¹⁰. 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 39bis, 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.

⁷ Voir à ce sujet l'avis 59.388/2 du 13 juin 2016 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 novembre 2016 'modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 54-2032/001, pp. 60-61) et l'avis 60.100/AG.

⁸ *Doc. parl.*, Chambre 2015-2016, n° 54-2032/001, pp. 7-9.

⁹ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1749/1, pp. 5-6.

¹⁰ *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.

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 ¹¹. 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 ».

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 » ¹².

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 spéciale 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.

¹¹ 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 ».

¹² 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 ».

Il faut dès lors conclure que la loi spéciale 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 des Parlements de Communauté et de Région 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 spéciale 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.

*

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 ONTWERP VAN BIJZONDERE WET

1. Het voorliggende ontwerp van bijzondere wet is een nieuwe versie van een vorig voorontwerp waarover advies 60.100/AV is gegeven.¹

In dat advies heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“In de memorie van toelichting van het thans voorliggende voorontwerp wordt het volgende bepaald:

‘De eerste fase om deze uitbreiding te bereiken, is de wijziging van de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, die respectievelijk de hoedanigheid van kiezer voor het Waals Parlement en het Vlaams Parlement en de hoedanigheid van kiezer voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement definiëren.

Met behulp van de ontwerpbepalingen (art. 2 en 3), en net als voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zal het principe van de stemming door de Belgen in het buitenland – die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters bijgehouden in de diplomatieke beroepsposten – voor de verkiezing van de regionale parlementen dus worden verworven.

In een tweede fase zullen dan wijzigingen aangebracht moeten worden aan de gewone wetten van 12 januari 1989 (tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement verkozen worden) en van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (verkiezing van het Waals Parlement en het Vlaams Parlement), om de aanhechtingscriteria voor de Belgen in het buitenland bij een gemeente van het Koninkrijk te bepalen; deze aanhechting aan een bepaalde gemeente van het Koninkrijk bepaalt aan welke regionale verkiezing de Belg in het buitenland het recht heeft om deel te nemen. In overeenstemming met het regeerakkoord, zullen de Belgen in het buitenland voor de verkiezing van de Gewestparlementen gehecht worden aan een Belgische gemeente op basis van dezelfde criteria als deze in het Kieswetboek voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers’.

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

¹ Advies 60.100/AV van 18 oktober 2016 over een voorontwerp van bijzondere wet ‘houdende uitbreiding van het stemrecht van de Belgen die in het buitenland verblijven voor de verkiezingen van de Gewestparlementen’ (*Parl.St. Kamer* 2016-17, nr. 54-2246/001, 23-33).

Die criteria zijn gewijzigd bij het ontwerp van wet ‘tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement’ waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 13 juni 2016 advies 59.388/2 gegeven heeft.²

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar voornoemde adviezen 36.228/2-36.230/2 en 36.229/2 reeds heeft gesteld, vormen zulke criteria essentiële elementen die door de bijzondere wetgever moeten worden aangenomen. Hetzelfde geldt voor andere elementen, zoals de nadere regels inzake de uitoefening van het stemrecht.³

Onlangs nog heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende gesteld:

‘En vertu de l’article 39bis de la Constitution, il revient au législateur régional agissant à la majorité spéciale de fixer ‘les modalités et l’organisation de la consultation populaire’.

Il en résulte que le cadre normatif de l’organisation doit en principe être fixé par le législateur agissant à la majorité spéciale.

Par analogie avec l’observation que le Conseil d’État a formulée précédemment sur l’obligation de principe de régler dans une loi spéciale les élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, il peut être admis que les ‘dispositions techniques et très détaillées’ relatives à l’organisation d’une consultation populaire soient fixées dans un décret adopté à la majorité ordinaire⁴.⁵

In het voorontwerp van bijzondere wet behoren derhalve alle niet-bijkomstige elementen opgenomen te worden die verband houden met de verkiezing van de regionale parlementen door de Belgen die in het buitenland verblijven. Zo niet is de afdeling Wetgeving niet bij machte de geldigheid te beoordelen van de regeling die vervat ligt in het thans voorliggende voorontwerp.”

In de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot het voorliggende ontwerp van bijzondere wet⁶ stellen de indieners van dat voorstel inderdaad dat de artikelen 2 tot 10 van het voorstel “alle niet-secundaire elementen met betrekking tot het stemrecht van de Belgen in het buitenland voor de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestparlementen” overnemen, overeenkomstig dat advies van de Raad van State, en dat “de regeling die het voorstel van bijzondere wet voorziet met betrekking tot de criteria voor aanhechting parallel [verloopt] met de

² Voetnoot 30 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Kamer, 2015-16, nr. 2032/001.

³ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Zie in verband met het stemmen per briefwisseling, de opmerkingen die in de voornoemde adviezen geformuleerd zijn met betrekking tot het geheim van de stemming.

⁴ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Voetnoot 9 van het geciteerde advies: En ce qui concerne les dispositions relatives aux élections pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, voir l’avis 18.757/VR du 23 novembre 1988 sur un projet devenu notamment la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’, *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 61.

⁵ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Advies 56.969/AG/2-56.970/AG/2-56.988/AG/2 op 10 maart 2015 gegeven over een voorstel van bijzonder decreet ‘visant à instituer la consultation populaire régionale’, een voorstel van bijzonder decreet ‘mettant en oeuvre l’article 39bis de la Constitution en vue d’instituer la consultation populaire au niveau régional’ en een voorstel van decreet ‘introduisant l’usage de la consultation populaire à l’échelon régional’, *Parl. St. W. Parl.*, 2014-15, nr. 79/002.

⁶ *Parl.St.* Senaat 2019-20, nr. 7-119/1, 5.

regeling zoals ze voorzien is voor de federale parlementsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement”.

Zodoende neemt het ontworpen artikel 26bis/1, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dezelfde criteria over voor aanhechting aan een gemeente van het Rijk van Belgen die in het buitenland verblijven, als die welke vermeld staan in artikel 180, § 1, tweede lid, van het Kieswetboek, vervangen bij de wet van 17 november 2016.

De bezwaren die in verband met de objectiviteit van de verschillende aanhechtingscriteria werden aangevoerd,⁷ zijn ondervangen in de memorie van toelichting van het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 november 2016.⁸

2. Artikel 39ter van de Grondwet bepaalt het volgende:

“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.”

In de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot artikel 39ter van de Grondwet werd het volgende opgemerkt in verband met de draagwijdte van die bepaling:⁹

“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’.¹⁰ Daarom beveelt ze onder meer aan te vermijden dat de kiesregels minder dan een jaar voor de verkiezingen worden gewijzigd.

⁷ Zie daarover advies 59.388/2 van 13 juni 2016 over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de wet van 17 november 2016 ‘tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2032/001, 60-61) en advies 60.100/AV.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2032/001, 7-9.

⁹ *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1749/1, 5-6.

¹⁰ 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.

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.

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.¹¹ 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 accordeonenvelopen, 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 gevisieerd 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.”

¹¹ 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.”

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 detailkwesies met het oog op de organisatie van de verkiezingen”.¹²

Kiezers die in het buitenland verblijven, wordt in dat opzicht door het feit van hun inschrijving stemrecht toegekend, zodat de ontworpen bijzondere 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.

De conclusie is dan ook dat de ontworpen bijzondere 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 bijzondere 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

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Bernard BLERO

¹² 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”.