

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 mars 2020

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**modifiant diverses dispositions
de la loi spéciale du 8 août 1980
de réformes institutionnelles,
de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative
aux institutions bruxelloises
et de la loi du 6 juillet 1990 réglant
les modalités de l'élection du Parlement
de la Communauté germanophone
en vue de supprimer l'obligation
de se présenter aux urnes**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 66.838/AG-AV21 FÉVRIER 2020**

Voir:

Doc 55 **0672/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi spéciale de M. Van der Donckt et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 maart 2020

VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET

**tot wijziging van diverse bepalingen
van de bijzondere wet
van 8 augustus 1980 tot hervorming
van de instellingen, van de bijzondere wet van
12 januari 1989 met betrekking tot
de Brusselse instellingen en van de wet van
6 juli 1990 tot regeling van de wijze
waarop het Parlement
van de Duitstalige Gemeenschap wordt
verkozen om de opkomstplicht af te schaffen**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 66.838/AG-AV21 FEBRUARI 2020**

Zie:

Doc 55 **0672/ (2019/2020):**

001: Voorstel van bijzondere wet van de heer Van der Donckt c.s.

01776

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarantecinq jours¹, sur une proposition de loi spéciale 'modifiant diverses dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone en vue de supprimer l'obligation de se présenter aux urnes', déposée par M. Wim VAN DER DONCKT et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 20192020, n° 550672/001).

La proposition a été examinée par l'assemblée générale le 28 janvier 2020. L'assemblée générale était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, présidents de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section, et Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2020.

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 la proposition^{2†}, 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.

¹ Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

² † S'agissant d'une proposition de loi spéciale, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 18 december 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen¹ een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van diverse bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen en van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen om de opkomstplicht af te schaffen', ingediend door de heer Wim VAN DER DONCKT c.s. (*Parl.St.* Kamer 201920, nr. 550672/001).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 28 januari 2020. De Algemene vergadering was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Jo BAERT, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, kamervoorzitters, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeurafdelingshoofd, en Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2020.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, 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 voorstel^{2†}, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

¹ Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

² † Aangezien het om een voorstel van bijzondere wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

1. Selon l'article 62, alinéa 3, première phrase, de la Constitution, le vote est obligatoire et secret. Cette disposition constitutionnelle s'applique uniquement à l'élection des membres de la Chambre des représentants³.

La question de savoir si cette disposition consacre un principe général de droit à valeur constitutionnelle, qui vaudrait donc également pour les élections régionales et communautaires, auquel cas une modification préalable ou concomitante de l'article 62, alinéa 3, de la Constitution serait nécessaire⁴, appelle une réponse négative.

En effet, contrairement aux élections fédérales pour lesquelles les articles 61 et suivants de la Constitution ont fixé les principes essentiels en la matière⁵, les articles 41, alinéas 1^{er} et 2, 118, § 1^{er}, et 162, alinéa 2, 1^o, de la Constitution chargent le législateur compétent de fixer toutes les règles relatives aux élections concernées (élections régionales, communautaires, provinciales et communales).

Dans ce cadre, le législateur a certes rendu le principe de l'obligation de vote applicable à ces élections⁶. Il a également consacré ce principe pour l'élection du Parlement européen⁷.

Cependant, à la différence par exemple du secret de vote⁸, l'obligation de vote ne constitue pas une garantie qui, en l'absence d'une règle expresse en la matière, aurait été instaurée au profit des administrés et imposée à l'autorité en vue d'assurer le bon déroulement des élections.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Volgens artikel 62, derde lid, eerste zin, van de Grondwet is de stemming verplicht en geheim. Die grondwetsbepaling geldt alleen voor de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers.³

De vraag of in die bepaling een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde verankerd is, dat dus ook voor de gemeenschaps- en gewestverkiezingen zou gelden en aldus zou nopen tot een voorafgaande of gelijktijdige wijziging van artikel 62, derde lid, van de Grondwet,⁴ moet ontkennend worden beantwoord.

Anders dan wat betreft de federale verkiezingen, waarvoor de ter zake geldende essentiële principes in de artikelen 61 en volgende van de Grondwet zijn vastgesteld,⁵ moeten de betreffende verkiezingen (op gewestelijk, gemeenschaps-, provinciaal en gemeentelijk niveau) krachtens de artikelen 41, eerste en tweede lid, 118, § 1, en 162, tweede lid, 1^o, van de Grondwet volledig worden geregeld door de bevoegde wetgever.

In dat kader heeft de wetgever het principe van de verplichte stemming weliswaar op die verkiezingen toepasselijk verklaard⁶ en dit principe ook voor de verkiezing van het Europees Parlement vastgelegd.⁷

Anders dan wat het geval is met bijvoorbeeld het geheim van de stemming,⁸ vormt de stemplicht echter geen garantie die, bij gebrek aan een uitdrukkelijke regel ter zake, zou zijn ingevoerd ten voordele van de burgers en opgelegd zou zijn aan de overheid met het oog op het vlotte verloop van de verkiezingen.

³ Avant la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014, l'article 68, § 2, de la Constitution consacrait également l'obligation de vote pour l'élection des sénateurs.

⁴ Voir, notamment, M. KAISER, "Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote", *Rev. b. dr. const.*, 1998, p. 260.

⁵ Il s'agit notamment du mode de scrutin, de la capacité électorale, des conditions d'éligibilité et de la périodicité des élections.

⁶ Voir, notamment, l'article 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

⁷ Voir l'article 39, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen'.

⁸ Le secret de vote est, par ailleurs, expressément consacré à l'article 1^{er}, paragraphe 3, de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, du Conseil du 20 septembre 1976, à l'article 25, b), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

³ Vóór de grondwetsherziening van 6 januari 2014 was in artikel 68, § 2, van de Grondwet ook de stemplicht bij de verkiezing van de senatoren verankerd.

⁴ Zie onder meer M. KAISER, "Les enjeux et les perspectives de l'obligation de vote", *Rev. b. dr. const.*, 1998, 260.

⁵ Het gaat met name om de manier van stemmen, de stemgerechtigdheid, de voorwaarden van kiesbaarheid en de periodiciteit van de verkiezingen.

⁶ Zie inzonderheid artikel 26bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

⁷ Zie artikel 39, eerste lid, van de wet van 23 maart 1989 'betreffende de verkiezing van het Europees Parlement'.

⁸ Het geheim van de stemming is overigens uitdrukkelijk verankerd in artikel 1, lid 3, van de Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 20 september 1976, in artikel 25, b), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en in artikel 3 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

La présente proposition de loi spéciale ne soulève dès lors pas d'objection à cet égard.

2. Afin de se conformer au prescrit de l'article 118, § 1^{er}, de la Constitution, les articles 4 à 6 de la proposition de loi spéciale doivent en être distraits et faire l'objet d'une proposition distincte de loi ordinaire.

Le greffier en chef,

Gregory DELANNAY

*Le président du Conseil
d'État,*

Jacques JAUMOTTE

In dat opzicht rijst tegen het voorliggende voorstel van bijzondere wet dan ook geen bezwaar.

2. Ter wille van de overeenstemming met het voorschrift vervat in artikel 118, § 1, van de Grondwet, moeten de artikelen 4 tot 6 uit het voorstel van bijzondere wet worden weggelaten en in een afzonderlijk voorstel van gewone wet worden opgenomen.

De hoofdgriffier,

Gregory DELANNAY

*De voorzitter van de Raad
van State,*

Jacques JAUMOTTE