

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

23 mai 2022

PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE

**modifiant la loi spéciale
de réformes institutionnelles
du 8 août 1980 et la loi spéciale
relative aux Institutions bruxelloises
du 12 janvier 1989, en vue de permettre
aux électeurs handicapés et
aux électeurs âgés de 75 ans ou plus
de voter par correspondance
pour les élections du Parlement flamand,
du Parlement wallon et
du Parlement de la Région
de Bruxelles-Capitale**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 70.520/2 DU 2 FÉVRIER 2022**

Voir:

Doc 55 **2219/ (2020/2021)**:

001: Proposition de loi spéciale de MM. Verherstraeten et Demon.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

23 mei 2022

VOORSTEL 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,
teneinde het stemmen per brief
mogelijk te maken voor kiezers
met een beperking en voor kiezers
van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen
van het Vlaams Parlement,
het Waals Parlement en
het Brussels Hoofdstedelijk Parlement**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 70.520/2 VAN 2 FEBRUARI 2022**

Zie:

Doc 55 **2219/ (2020/2021)**:

001: Voorstel van bijzondere wet van de heren Verherstraeten en Demon.

07077

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
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering 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 vertaalde 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 (beigegekleurig papier)

Le 22 novembre 2021, 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 une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, en vue de permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale', déposée par MM. Servais VERHERSTRAETEN et Franky DEMON (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2219/001).

La proposition a été examinée par la deuxième chambre les 19 janvier et 2 février 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2022.

*

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 proposition¹, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. La proposition de loi spéciale tend à permettre aux électeurs handicapés et aux électeurs âgés de 75 ans ou plus de voter par correspondance pour les élections du Parlement flamand, du Parlement wallon et du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, visant ainsi à augmenter la participation électorale des électeurs handicapés et des électeurs âgés.

Les développements de la proposition exposent ce qui suit:

"Il serait souhaitable d'étendre la possibilité de voter par correspondance à cette catégorie d'électeurs dès lors que l'on peut supposer que les électeurs âgés, et *a fortiori* les

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

Op 22 november 2021 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 voorstel 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, teneinde het stemmen per brief mogelijk te maken voor kiezers met een beperking en voor kiezers van 75 jaar of ouder voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement', ingediend door de heren Servais VERHERSTRAETEN en Franky DEMON (*Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, nr. 55-2219/001).

Het voorstel is door de tweede kamer onderzocht op 19 januari en 2 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 februari 2022.

*

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,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

ALGEMENE OPMERKING

1. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe kiezers met een beperking en kiezers van 75 jaar of ouder de mogelijkheid te bieden per brief te stemmen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, om aldus de verkiezingsparticipatie van kiezers met een beperking en van oudere kiezers te verhogen.

In de toelichting bij het voorstel staat het volgende:

"De uitbreiding van het stemmen per briefwisseling voor deze groep kiezers is wenselijk omdat mag worden aangenomen dat oudere en zeker de oudste kiezers meer dan andere kiezers

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

électeurs les plus âgés, recourent plus fréquemment que les autres au vote par procuration. On peut également présumer que, compte tenu de leur âge, de leur mobilité limitée ou de leur état de santé, il pourrait être difficile, voire impossible, pour les électeurs âgés de se rendre dans un bureau de vote et, partant, qu'ils pourraient renoncer à exercer leur droit de vote. Le même raisonnement peut être tenu pour les électeurs handicapés.

La présente proposition de loi vise à offrir aux électeurs âgés de 75 ans et plus et aux électeurs handicapés une possibilité supplémentaire d'exprimer leur vote: en plus de pouvoir voter dans un bureau de vote ou par procuration, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, ils pourront désormais également voter par correspondance².

De la sorte et contrairement aux autres modes de vote, la proposition prévoit que le vote par correspondance ne pourra être exercé que par certaines catégories d'électeurs.

Compte tenu notamment du cadre juridique d'admissibilité du vote par correspondance (point 2, ci-après), il convient d'examiner si cette différence de traitement est conforme au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination (point 3, plus bas).

2. Dans son avis 51.196/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger', la section de législation a eu l'occasion d'observer ce qui suit:

"6.2. Selon les développements de la proposition, ces mesures particulières s'expliquent par le fait que, selon le Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite 'Commission de Venise'²,

'le vote par correspondance est le mode de vote qui offre le moins de garanties (notamment au regard du secret du vote et du risque accru de 'vote familial') et qui, pour cette raison, ne doit pas être encouragé'.

6.3. Le Code de bonne conduite en matière électorale précité ne paraît toutefois pas conduire à une conception aussi négative de l'opportunité du recours au vote par correspondance.

En effet, aux termes de la ligne directrice n° I.3.2, iii, de ce 'Code', portant sur '[l]a libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude électorale',

'le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable; il peut être limité [notamment] aux électeurs résidant à l'étranger; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles'.

Selon le rapport explicatif de ce Code,

² Note de bas de page n° 25 de l'avis cité: Document CDL-AD (2002) 23 rev.

gebruik maken van het stemmen bij volmacht. Tevens mag verondersteld worden dat oudere kiezers zich wegens hun leeftijd, gebrek aan vervoersmogelijkheden of gezondheids-toestand moeilijk of helemaal niet kunnen verplaatsen naar het stembureau en daardoor geen gebruik maken van hun stemrecht. Hetzelfde geldt voor kiezers met een beperking.

De kiezers met een beperking en de kiezers van 75 jaar of ouder krijgen volgens dit voorstel van bijzondere wet een bijkomende mogelijkheid om hun stem uit te brengen: zij kunnen hun stem uitbrengen in een stembureau of per volmacht stemmen, zoals thans reeds het geval is, maar ze krijgen ook de mogelijkheid om per brief te stemmen."

Op die manier bepaalt het voorstel, anders dan voor de andere stemwijzen, dat de stemming per brief enkel voor bepaalde categorieën kiezers mogelijk zal zijn.

Onder meer gelet op het juridische kader waarbinnen de stemming per brief aanvaardbaar is (punt 2 *infra*), dient te worden onderzocht of dat verschil in behandeling in overeenstemming is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (punt 3 *infra*).

2. In advies 51.196/AV, op 2 mei 2012 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland', heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

"6.2. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat die bijzondere maatregelen verklaard kunnen worden door het feit dat, volgens de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden van 2002 van de Europese Commissie voor democratie door recht, de zogenaamde 'Commissie van Venetië'²,

'de stemming per briefwisseling de minste waarborgen [biedt] (met name wat betreft de geheime stemming en het verhoogde risico van 'familiestemming') en (...) die precies daarom niet [moet] worden aangemoedigd'.

6.3. De voornoemde Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden lijkt evenwel niet een zodanig negatief beeld te schetsen van de mogelijkheid om te stemmen per brief.

Immers, volgens richtlijn nr. I.3.2, iii, van die 'Code', die betrekking heeft op de vrije wilsuiting van de kiezer en de strijd tegen de verkiezingsfraude,

'postal voting should be allowed only where the postal service is safe and reliable; the right to vote using postal votes may be confined to people who are in hospital or imprisoned or to persons with reduced mobility or to electors residing abroad; fraud and intimidation must not be possible'.

In het toelichtend verslag bij die Code staat het volgende:

² Voetnoot 25 van het geciteerde advies: Document CDL-AD (2002) 23 rev.

‘38. Dans les pays occidentaux, il est souvent possible de voter par correspondance [...], bien que les modalités diffèrent largement d’un pays à l’autre. Ainsi, le vote par correspondance peut être très répandu dans un pays et interdit dans un autre, en raison des risques de fraude. Il ne doit être admis que si le service postal est sûr – c’est-à-dire à l’abri des manipulations volontaires – et fiable, en ce sens qu’il fonctionne correctement [...].

39. Ces pratiques ne doivent pas être encouragées si des problèmes d’organisation des services postaux s’ajoutent aux difficultés inhérentes à ce type de vote, notamment le risque accru de ‘vote familial’. Le vote par correspondance peut toutefois être utilisé, avec certaines précautions, pour permettre [notamment] de voter aux électeurs résidant à l’étranger, dans la mesure où les risques de fraude et d’intimidation sont éliminés. Cette solution éviterait d’avoir à transporter des urnes, avec les problèmes et les risques de fraude que cela comporte. Le vote par correspondance aurait lieu selon une procédure spéciale quelques jours avant les élections’.

De même, l’observation générale 25 du Comité des droits de l’homme des Nations Unies, portant sur l’article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dont le *littera b* garantit notamment à ‘[t]out citoyen [...] le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l’article 2 et sans restrictions déraisonnables [...] de voter [...], au cours d’élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l’expression libre de la volonté des électeurs’, expose ce qui suit:

‘20. [...] Les États devraient prendre des mesures pour assurer le secret du processus électoral, y compris dans le cas du vote par correspondance [...] lorsque cette possibilité existe. Cela suppose que les citoyens soient protégés contre toute forme de coercition ou de contrainte [e] les obligeant à révéler leurs intentions de vote ou dans quel sens ils ont voté, et contre toute immixtion illégale ou arbitraire dans le processus électoral. [...]’³.

Il en résulte que, plutôt que de ‘décourager’ le vote par correspondance, la Commission de Venise, en suivant le Comité des droits de l’homme, paraît plutôt fixer les conditions auxquelles il est admissible.

6.4. Compte tenu de l’importance, en fait, que représente la facilité du vote par correspondance pour les électeurs expatriés⁴, ainsi que du caractère obligatoire du vote des Belges résidant à l’étranger et disposant en principe de la qualité d’électeurs par l’effet de leur inscription aux registres

‘38. Postal voting [is] permitted in countries throughout the western world, but the pattern varies considerably. Postal voting, for instance, may be widespread in one country and prohibited in another owing to the danger of fraud. It should be allowed only if the postal service is secure – in other words, safe from intentional interference – and reliable, in the sense that it functions properly. (...).

39. Neither of these practices should be widely encouraged if problems with the postal service are added to other difficulties inherent in this kind of voting, including the heightened risk of ‘family voting’. Subject to certain precautions, however, postal voting can be used to enable hospital patients, persons in custody, persons with restricted mobility and electors resident abroad to vote, in so far as there is no risk of fraud or intimidation. This would dispense with the need for a mobile ballot box, which often causes problems and risks of fraud. Postal voting would take place under a special procedure a few days before the election’.

Zo ook wordt in algemene opmerking 25 van het Comité voor de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties, die betrekking heeft op artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, waarvan *littera b* inzonderheid bepaalt dat ‘[e]lke burger (...) het recht [heeft] en (...) in de gelegenheid [dient] te worden gesteld, zonder dat het onderscheid bedoeld in artikel 2 wordt gemaakt en zonder onredelijke beperkingen (...) [om] te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd’, het volgende gesteld:

‘20. (...) States should take measures to guarantee the requirement of the secrecy of the vote during elections, including absentee voting, where such a system exists. This implies that voters should be protected from any form of coercion or compulsion to disclose how they intend to vote or how they voted, and from any unlawful or arbitrary interference with the voting process. (...)’³

Daaruit blijkt dat de Commissie van Venetië, in navolging van het Comité voor de Rechten van de Mens, in plaats van de stemming per briefwisseling te ‘ontmoedigen’, eerder de voorwaarden lijkt vast te stellen waaronder deze toegestaan kan worden.

6.4. Gelet op het feitelijk belang van de mogelijkheid voor kiezers in het buitenland om per briefwisseling te stemmen⁴, alsook op de stemplicht van de Belgen die in het buitenland verblijven en in principe de hoedanigheid van kiezer hebben door hun inschrijving in de bevolkingsregisters die bijgehouden

³ Note de bas de page n° 26 de l’avis cité: Observation générale 25, adoptée le 12 juillet 1996, document CCPR/C/21/Rev. 1/Add.7.

⁴ Note de bas de page n° 27 de l’avis cité: F. VANDEVENNE, *op. cit.*, p. 357, n° 36.

³ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Algemene opmerking 25, aangenomen op 12 juli 1996, document CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

⁴ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: F. VANDEVENNE, *op. cit.*, p. 357, nr. 36.

de la population tenus dans les postes diplomatiques ou consulaires de carrière⁵, cette question mérite un réexamen par les Chambres législatives à la lumière de la présente observation^{6,7}.

En outre, dans son avis 59.388/2 donné le 13 juin 2016 sur un projet 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’, la section de législation a relevé ce qui suit:

“[...] [A]lors que les possibilités de vote par procuration sont strictement limitées pour les Belges résidant en Belgique et que le vote par correspondance leur est interdit, l’avant-projet continue à permettre sans restriction le vote par procuration aux Belges résidant à l’étranger et supprime les formalités particulières du vote par correspondance qui tendaient à garantir que la personne qui vote par correspondance soit effectivement l’électeur. L’abrogation de l’article 180septies, § 1^{er}, notamment, et l’abrogation de la règle selon laquelle l’électeur qui n’a pas participé à une élection doit effectuer une démarche pour participer aux élections suivantes⁸, supprime toute garantie que l’enveloppe contenant le bulletin de vote soit adressée à un lieu où vit encore l’électeur. Si certes la distance qui peut séparer l’électeur vivant à l’étranger de tout poste consulaire où il pourrait se déplacer pour voter peut justifier qu’il puisse voter par correspondance⁹, l’interdiction du vote par correspondance pour le Belge résidant en Belgique qui, pour quelque raison que ce soit, est dans l’impossibilité de se déplacer pour voter ne peut se justifier que pour des raisons liées à la régularité du scrutin (absence de fraude et d’intimidation, etc.) et au secret du vote. Si l’avant-projet tend à supprimer des mesures qui ont précisément cet objectif de garantir l’intégrité du scrutin et l’obligation de vote du Belge qui réside à l’étranger, l’égalité entre électeurs qui ne peuvent se déplacer pour se rendre au bureau de vote n’est plus assurée, puisque seuls ceux qui résident à l’étranger peuvent voter personnellement (par correspondance), alors que ceux qui résident en Belgique sont obligés de voter par

worden op de diplomatieke of consulaire beroepsposen⁵, zou het goed zijn dat de Wetgevende Kamers deze aangelegenheid opnieuw zouden onderzoeken, in het licht van deze opmerking.^{6,7}

Bovendien heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 59.388/2, op 13 juni 2016 gegeven over een ontwerp 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’, het volgende opgemerkt:

“Terwijl voor de Belgen die in België verblijven de mogelijkheden om bij volmacht te stemmen strikt beperkt zijn en het hun verboden is om te stemmen per briefwisseling, laat het voorontwerp (...) nog steeds zonder beperking toe dat de Belgen die in het buitenland verblijven bij volmacht stemmen, en heft het de bijzondere formaliteiten voor het stemmen per briefwisseling op die erop gericht waren te waarborgen dat de persoon die per briefwisseling stemt, wel degelijk de kiezer is. Door het opheffen van inzonderheid artikel 180septies, § 1, en van de regel dat de kiezer die niet aan een stemming heeft deelgenomen, stappen moet ondernemen om aan de volgende verkiezingen deel te nemen,⁸ kan niet worden gewaarborgd dat de omslag met het stembiljet wordt verstuurd naar een plaats waar de kiezer nog woonachtig is. De afstand die de in het buitenland woonachtige kiezer mogelijk moet afleggen om zich te begeven naar een consulaire post teneinde er zijn stem uit te brengen, kan weliswaar verantwoorden dat hij per briefwisseling mag stemmen,⁹ maar de in België verblijvende Belg verbieden om per briefwisseling te stemmen als hij zich om welke reden ook niet kan verplaatsen om zijn stem uit te brengen, kan alleen worden verantwoord om redenen die verband houden met het regelmatige verloop van de stemming (zonder fraude en intimidatie, enz.) en met het geheim van de stemming. Indien het voorontwerp ertoe strekt maatregelen op te heffen die precies tot doel hebben de integriteit van de stemming en de stemplicht van de Belg die in het buitenland verblijft, te waarborgen, dan is de gelijkheid tussen kiezers die zich niet kunnen verplaatsen om zich naar het stembureau te begeven, niet langer gewaarborgd aangezien alleen diegenen die in het buitenland verblijven, persoonlijk (per briefwisseling)

⁵ Note de bas de page n° 28 de l’avis cité: Voir les observations 3.1-3.3.8.

⁶ Note de bas de page n° 29 de l’avis cité: Voir aussi le “rapport sur le vote à l’étranger” adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e session (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011) (étude n° 580/2010, document CDL-AD(2011)22, spéc. N°s 58 et 75). Ce rapport n’émet des réserves à l’égard du vote par correspondance que lorsqu’il y a “des difficultés de garantir la régularité du processus électoral” (*ibid.*, n° 75).

⁷ Avis 51.196/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 ‘portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l’étranger’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2139/002, pp. 15 et 16, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51196).

⁸ Note de bas de page n° 6 de l’avis cité: Voir en outre à cet égard l’observation particulière sous l’article 16.

⁹ Note de bas de page n° 7 de l’avis cité: Voir à cet égard l’avis 51.196/AG précité.

⁵ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Zie opmerkingen 3.1-3.3.8.

⁶ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Zie ook het “Report on out-of-country voting”, aangenomen door de Raad voor democratische verkiezingen tijdens zijn 37ste vergadering (Venetië, 16 juni 2011) en door de Commissie van Venetië tijdens haar 87ste plenaire zitting (Venetië, 17-18 juni 2011) (advies nr. 580/2010, document CDL-AD(2011)22, inz. nrs. 58 en 75). In dat verslag wordt alleen voorbehoud gemaakt wat betreft de stemming per briefwisseling wanneer er sprake is van “difficulties in guaranteeing that the election process is conducted in the proper way” (*ibid.*, nr. 75).

⁷ Advies 51.196/AV, op 2 mei 2012 gegeven over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 ‘tot wijziging van het Kieswetboek, wat betreft het stemrecht van de Belgen in het buitenland’ (*Parl. St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2139/002, 15 en 16, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51196).

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie daaromtrent ook de bijzondere opmerking die over artikel 16 wordt geformuleerd.

⁹ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zie daaromtrent het voornoemde advies 51.196/AV.

procuration sans qu'il existe une justification à cette différence de traitement"¹⁰.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise, a par ailleurs exposé récemment ce qui suit sur ces questions:

"135. Les modalités de vote ont une incidence directe sur la participation. Toutes les modalités de vote à distance (vote par correspondance, vote par internet, urnes mobiles, vote par procuration) ainsi que le vote anticipé, l'augmentent notamment en cas de pandémie; cependant, elles comportent des risques différents en termes de suffrage libre et secret. Comme le précise le Code de bonne conduite en matière électorale, par exemple, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que lorsque le service postal est sûr et fiable, des règles très strictes doivent s'appliquer au vote par procuration; le nombre de procurations qu'un seul électeur peut détenir doit être limité et les urnes mobiles ne devraient être autorisées que dans des conditions strictes, en évitant tout risque de fraude¹¹. Le vote par internet doit être sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs¹². L'observation de toutes les formes de vote à distance est difficile. Cela peut entraîner une certaine méfiance"¹³.

Dans son *Guide de bonnes pratiques*, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) considère le vote par correspondance comme une manière effective de rendre le vote plus accessible et déconseille le vote par procuration¹⁴.

3.1. Il résulte de ce qui précède que le vote par correspondance ne peut être admis qu'à la condition qu'il fasse l'objet d'une procédure garantissant l'intégrité et le secret du vote.

kunnen stemmen, terwijl diegenen die in België verblijven, verplicht zijn om bij volmacht te stemmen zonder dat dit verschil in behandeling kan worden verantwoord."¹⁰

Wat die aangelegenheden betreft, heeft de Europese Commissie voor democratie door recht, de zogenaamde Commissie van Venetië, overigens onlangs het volgende gesteld:

"135. Les modalités de vote ont une incidence directe sur la participation. Toutes les modalités de vote à distance (vote par correspondance, vote par internet, urnes mobiles, vote par procuration) ainsi que le vote anticipé, l'augmentent notamment en cas de pandémie; cependant, elles comportent des risques différents en termes de suffrage libre et secret. Comme le précise le Code de bonne conduite en matière électorale, par exemple, le vote par correspondance ne devrait être autorisé que lorsque le service postal est sûr et fiable, des règles très strictes doivent s'appliquer au vote par procuration; le nombre de procurations qu'un seul électeur peut détenir doit être limité et les urnes mobiles ne devraient être autorisées que dans des conditions strictes, en évitant tout risque de fraude.¹¹ Le vote par internet doit être sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs.¹² L'observation de toutes les formes de vote à distance est difficile. Cela peut entraîner une certaine méfiance."¹³

In zijn *Gids voor goede praktijken* beschouwt het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (BDIMR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) het stemmen per brief als een doeltreffende manier om het stemmen toegankelijker te maken en raadt het het stemmen bij volmacht af.¹⁴

3.1. Uit wat voorafgaat volgt dat het stemmen per brief enkel kan worden toegestaan op voorwaarde dat daarvoor een procedure wordt uitgewerkt die de integriteit en het geheim van de stemming waarborgt.

¹⁰ Avis 59.388/2 donné le 13 juin 2016 sur un projet 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, p. 55 et s., www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59388).

¹¹ *Note de bas de page n° 101 du rapport cité*: Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.

¹² *Note de bas de page n° 102 du rapport cité*: Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

¹³ Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la COVID-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, adopté par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne, (8-9 octobre 2020), p. 32 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f)).

¹⁴ *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the COVID-19 pandemic* (www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf).

¹⁰ Advies 59.388/2, op 13 juni 2016 gegeven over een ontwerp 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, 55 e.v., www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59388).

¹¹ *Voetnoot 101 van het geciteerde rapport*: Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.

¹² *Voetnoot 102 van het geciteerde rapport*: Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

¹³ Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la COVID-19 et leur impact sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, adopté par la Commission de Venise à sa 124^e session plénière en ligne, (8-9 octobre 2020), 32 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-f)).

¹⁴ *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the COVID-19 pandemic* (www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf).

Il s'en déduit également que, lorsque, comme en l'espèce, le législateur entend n'accorder le droit de vote par correspondance qu'à certaines catégories d'électeurs, il convient d'être particulièrement attentif au respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination lorsqu'il circonscrit ces catégories.

3.2. Comme l'exposent les développements de la proposition, l'intention précise de ses auteurs est d'augmenter le taux de participation électorale. Le raisonnement suivi repose sur le constat que celle-ci est entravée par le fait que l'électeur en difficulté pour se rendre dans un bureau de vote ne peut pas voter personnellement d'une autre manière puisque la seule alternative au déplacement dans un bureau de vote consiste actuellement en un vote par procuration. Le taux de participation électorale serait, dans l'optique de la proposition, amélioré si celui qui ne peut se déplacer dans un bureau de vote pour y exprimer son suffrage disposait d'une alternative lui permettant néanmoins de voter personnellement, à savoir selon le vote par correspondance.

Partant de ces prémisses, les développements de la proposition exposent que les deux catégories d'électeurs auxquelles elle entend accorder le droit de voter par correspondance, à savoir ceux âgés de 75 ans minimum et les personnes handicapées, ont été déterminées sur la base de la "suppos[ition]" que c'est dans ces catégories précisément identifiées que le recours au vote par procuration est le plus élevé.

3.3. Ce contexte précis dans lequel advient la proposition examinée amène la section de législation à formuler deux observations préalables concernant celle-ci.

En premier lieu, ce n'est que dans la mesure où ces "suppositions" seraient étayées par des constatations matérielles ou scientifiques tirées des statistiques liées à la participation effective des divers groupes de population lors des élections passées que le traitement différencié des électeurs qui en résulterait pourrait éventuellement être juridiquement admis au regard du principe d'égalité. Il ne saurait en effet se concevoir que des droits électoraux soient accordés à certains et non à d'autres sur la base de pures "suppositions".

En second lieu, il va de soi qu'en tout état de cause il conviendra, si les distinctions envisagées sont maintenues, de pouvoir expliquer pourquoi le droit de voter par correspondance ne serait pas accordé à tous les électeurs si les garanties requises au sens des instruments internationaux précités pour justifier le recours à ce type de vote permettent d'accorder ce droit de manière régulière à certains d'entre eux. Sans explication complémentaire, il n'est en effet pas possible de déterminer sur la base des développements de la proposition pour quelle raison la participation électorale ne devrait être améliorée que dans la limite des catégories d'électeurs identifiées par la proposition.

C'est donc sous cette double réserve que l'observation n° 3.4 ci-après est formulée.

Daaruit volgt eveneens dat, wanneer, zoals *in casu*, de wetgever van plan is het recht om per brief te stemmen enkel te verlenen aan bepaalde categorieën kiezers, hij er in het bijzonder moet op toezien dat hij die categorieën afbakt met naleving van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

3.2. Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld, streven de indieners specifiek naar een verhoging van de verkiezingsparticipatie. De redenering die daarbij wordt gevolgd, steunt op de vaststelling dat die verkiezingsparticipatie te lijden heeft onder het feit dat een kiezer die moeilijkheden ondervindt om zich naar een stembureau te begeven, geen andere manier heeft om zijn stem persoonlijk uit te brengen, aangezien het enige alternatief voor de verplaatsing naar het stembureau thans bestaat in het stemmen bij volmacht. Volgens de zienswijze van het voorstel zou de verkiezingsparticipatie verhogen indien de kiezer die zich niet naar een stembureau kan begeven om zijn stem uit te brengen, over een alternatief zou beschikken om toch zelf te kunnen stemmen, namelijk het stemmen per brief.

De toelichting bij het voorstel stelt op grond van die uitgangspunten dat de twee categorieën kiezers waaraan het voorstel het recht om te stemmen per brief beoogt toe te kennen, namelijk kiezers van minimum 75 jaar en kiezers met een beperking, bepaald zijn op grond van het feit dat "mag worden aangenomen" dat net in die welbepaalde categorieën het stemmen bij volmacht het meest voorkomt.

3.3. Die specifieke context waarin het voorliggende voorstel zich situeert, is voor de afdeling Wetgeving aanleiding om twee voorafgaande opmerkingen met betrekking tot dat voorstel te formuleren.

Eerst en vooral: slechts in de mate dat die "aannames" gestaafd worden door materiële of wetenschappelijke vaststellingen op basis van statistieken over de daadwerkelijke deelname van de onderscheiden bevolkingsgroepen bij vorige verkiezingen, zou de daaruit voortvloeiende gedifferentieerde behandeling van kiezers juridisch gezien eventueel aanvaardbaar zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel. Het is immers ondenkbaar dat kiesrechten wel zou worden toegekend aan bepaalde groepen en niet aan andere, louter op basis van "aannames".

Ten tweede spreekt het vanzelf dat, indien het beoogde onderscheid behouden blijft, men hoe dan ook moet kunnen uitleggen waarom het recht om per brief te stemmen niet zou worden toegekend aan alle kiezers indien de garanties die de voornoemde internationale teksten vereisen ter rechtvaardiging van deze manier van stemmen het mogelijk maken dat het op regelmatige wijze aan een aantal van die kiezers wordt toegekend. Zonder aanvullende uitleg valt op grond van de toelichting van het voorstel immers onmogelijk vast te stellen waarom de verkiezingsparticipatie slechts verbeterd zou moeten worden binnen de categorieën kiezers waarvan sprake is in het voorstel.

De hiernavolgende opmerking 3.4. wordt dan ook onder dat dubbele voorbehoud gemaakt.

3.4. La proposition établit donc une différence de traitement entre, d'une part, les électeurs âgés de 75 ans ou plus et ceux atteints d'un handicap et, d'autre part, ceux qui sont âgés de moins de 75 ans et ceux qui ne sont pas atteints d'un handicap¹⁵.

Pour apprécier sa conformité au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, l'identification de ces deux catégories d'électeurs bénéficiant du droit de voter par correspondance doit être mise en rapport avec l'objectif poursuivi par la proposition consistant à accorder ce droit nouveau aux électeurs particulièrement concernés par des problèmes de mobilité qui les dissuadent de se rendre personnellement dans un bureau de vote.

Dans l'examen de l'admissibilité de la proposition au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, il y a lieu de prendre en compte ce qui suit: lorsque le législateur établit des différences de traitement sur la base de critères créant de grands ensembles de personnes susceptibles d'être concernées, qui comptent donc un nombre important d'individus et pour lesquelles il est matériellement impossible ou exagérément difficile de prendre en considération toutes les situations particulières au sein de ces ensembles au regard des objectifs poursuivis, il peut procéder de manière réductrice aux distinctions pertinentes à l'aide de catégories générales et simplificatrices groupant des situations suffisamment analogues pour être ainsi réunies¹⁶.

De ce point de vue, sous les réserves évoquées au point 3.3, l'instauration de la première catégorie d'électeurs bénéficiant du droit de voter par correspondance, à savoir les électeurs atteignant un seuil d'âge fixé à 75 ans, sans que ne soit envisagé un examen de l'état de santé individuel de chaque électeur appartenant à cette catégorie, paraît pertinente dans la mesure où il n'est pas déraisonnable de considérer de manière réductrice et simplificatrice que la mobilité du groupe d'électeurs ainsi constitué est globalement moindre que celle des électeurs ne faisant pas partie de ce groupe. Il est en effet difficilement contestable que la proportion d'électeurs dont l'état de santé leur rend la fréquentation physique d'un bureau de vote plus difficile, croît avec l'âge de telle sorte que le critère retenu pour déterminer l'appartenance à la catégorie bénéficiaire de la mesure (avoir 75 ans ou plus) est en rapport direct avec l'objectif poursuivi de rencontrer les problèmes de mobilité rendant compliquée la fréquentation physique d'un bureau de vote. Certes, de nombreux électeurs ayant atteint l'âge de 75 ans ne connaissent pas de problème de mobilité mais il ne peut pas s'en déduire que la catégorie simplificatrice créée témoignerait d'une approche trop réductrice qui poserait problème au regard du principe constitutionnel d'égalité

3.4. Het voorstel brengt dus een verschil in behandeling teweeg tussen enerzijds kiezers van 75 jaar of ouder en kiezers met een beperking, en anderzijds kiezers jonger dan 75 jaar en kiezers zonder beperking.¹⁵

Om te kunnen beoordelen of de identificatie van die twee categorieën van kiezers die het recht hebben per brief te stemmen, in overeenstemming is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dient ze in verband te worden gebracht met de doelstelling van het voorstel die erin bestaat dat nieuwe recht te verlenen aan kiezers die in het bijzonder geconfronteerd worden met mobiliteitsproblemen waardoor ze minder geneigd zijn om zelf naar een stembureau te gaan.

Bij het onderzoek van de toelaatbaarheid van het voorstel in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dient men met het volgende rekening te houden. Wanneer de wetgever verschillen in behandeling teweegbrengt op basis van criteria waardoor grote groepen personen daarvan gevolgen kunnen ondervinden – groepen die dus uit een aanzienlijk aantal individuen bestaan en waarvoor het in het licht van de nagestreefde doelstellingen materieel onmogelijk of uitermate moeilijk is rekening te houden met alle specifieke situaties binnen die groepen – kan hij zich beperken tot de relevante verschillen, gebruikmakend van algemene en vereenvoudigende categorieën waarin situaties worden gegroepeerd die daarvoor voldoende gelijklopend zijn.¹⁶

Vanuit dat standpunt en onder het voorbehoud gemaakt in punt 3.3, lijkt het invoeren van de eerste categorie van kiezers die per brief zullen mogen stemmen, namelijk kiezers van 75 jaar of ouder, zonder dat er een individueel gezondheidsonderzoek van elke kiezer van die categorie in het vooruitzicht wordt gesteld, relevant in die mate dat het niet onredelijk is op beperkende en vereenvoudigende wijze te stellen dat de mobiliteit van deze groep kiezers over het algemeen minder goed is dan die van de kiezers die niet tot die groep behoren. Er kan immers moeilijk worden betwist dat het aandeel kiezers die zich vanwege hun gezondheid moeilijker fysiek naar een stembureau kunnen begeven, toeneemt met de leeftijd. Het criterium dat gebruikt wordt om uit te maken of iemand tot de categorie behoort die in aanmerking komt voor de maatregel (namelijk 75 jaar of ouder zijn) houdt dan ook rechtstreeks verband met het nagestreefde doel om tegemoet te komen aan de mobiliteitsproblemen die het fysieke bezoek aan een stembureau bemoeilijken. Heel wat kiezers van 75 jaar of ouder zullen weliswaar geen mobiliteitsproblemen ondervinden, maar daaruit mag niet worden afgeleid dat de categorie die op vereenvoudigende wijze in het leven is geroepen, zou getuigen van een te beperkende aanpak die problemen zou

¹⁵ Aux termes de l'article 26bis, § 2, seconde phrase, proposé de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de l'article 21, § 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', proposés par les articles 2 et 3 de la proposition de loi, "[p]ar électeur handicapé, on entend l'électeur dont le handicap est reconnu par la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale".

¹⁶ Voir par exemple, en matière fiscale, l'arrêt n° 60/2020 du 7 mai 2020 de la Cour constitutionnelle, B.8.

¹⁵ Luidens artikel 26bis, § 2, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en artikel 21, § 2, tweede zin, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', die voorgesteld worden in de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel, wordt "[o]nder kiezer met een beperking (...) verstaan de kiezer die een erkenning heeft van zijn handicap bij de directie-generaal Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid."

¹⁶ Zie bijvoorbeeld, wat betreft fiscale aangelegenheden, arrest nr. 60/2020 van het Grondwettelijk Hof van 7 mei 2020, B.8.

et de non-discrimination, qui interdit notamment en principe de traiter de manière identique des situations différentes. En pratique, il peut en effet légitimement paraître exagérément difficile, notamment sous l'angle du coût de la procédure administrative à mettre en œuvre pour un ensemble aussi important d'électeurs dont les problèmes de mobilité n'ont à ce stade jamais été examinés, d'établir les distinctions pertinentes au sein de cette catégorie permettant d'identifier ceux des électeurs se trouvant dans une situation ne leur permettant pas de se déplacer au bureau de vote, pour que seuls ces derniers bénéficient de la mesure.

En conclusion, compte tenu des données à prendre en compte, le législateur, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, ne paraît pas porter une appréciation déraisonnable lorsqu'il fixe le seuil d'âge requis à 75 ans et fait bénéficier de manière générale les personnes qui ont atteint cet âge de la possibilité d'émettre leur vote par correspondance.

En revanche, vu la grande diversité des situations de handicap, il ne peut être affirmé de manière aussi univoque que le fait pour un électeur d'être porteur d'un handicap, sans avoir égard à la nature de celui-ci et donc à ses effets sur la capacité de mobilité de l'électeur concerné, constitue un critère réducteur pertinent qui serait en rapport direct avec l'objectif poursuivi de rencontrer les problèmes de mobilité dissuadant les intéressés de la fréquentation du bureau de vote, pour asseoir sur ce critère l'octroi du droit de voter par correspondance. En effet, à la différence de ce qui a été exposé plus haut, où il pouvait raisonnablement être présumé de manière simplificatrice, compte tenu des difficultés à procéder à une identification plus fine, qu'une personne âgée rencontre des problèmes de mobilité ne se posant pas à l'égard des autres électeurs, une telle présomption simplificatrice ne peut être tirée pour ce qui concerne cette seconde catégorie d'électeurs. Certes, il est hors de doute que de très nombreuses personnes souffrant d'un handicap connaissent des difficultés de mobilité dont il résultera que, sur la base de la nature de ce handicap, elles pourront bénéficier du droit de voter par correspondance. Cependant, à la différence de ce qui a été observé plus haut concernant les personnes âgées de 75 ans ou plus, il n'apparaît pas exagérément difficile, du point de vue administratif, de n'accorder le droit de vote par correspondance qu'aux seuls électeurs qui, étant déjà identifiés comme personnes handicapées sur la base des procédures administratives existantes, présentent un handicap affectant leur capacité de mobilité.

Compte tenu de cet élément, qui rend d'un point de vue administratif aisément identifiables les situations de handicap ne présentant aucun rapport avec des problèmes de mobilité, la méthode consistant à retenir de manière réductrice et simplificatrice le critère du handicap comme condition d'octroi du droit de voter par correspondance n'apparaît pas suffisamment pertinente et s'expose à une critique au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination en ce qu'elle use de manière non suffisamment justifiée – et donc abusivement – d'une catégorie simplificatrice ayant pour effet de traiter de manière identique des situations différentes pourtant aisément identifiables.

opleveren ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat met name principieel verbiedt dat verschillende situaties op eenzelfde wijze worden behandeld. In de praktijk kan het legitiem beschouwd immers buitensporig moeilijk lijken, inzonderheid inzake de kostprijs van de administratieve procedure die zou moeten worden uitgewerkt voor een zo grote groep kiezers wier mobiliteitsproblemen vooralsnog nooit onderzocht zijn, om binnen die categorie een relevant onderscheid te maken dat aangeeft welke kiezers zich niet naar het stembureau kunnen begeven, zodat alleen zij in aanmerking zouden komen voor de beoogde maatregel.

Gelet op de elementen waarmee rekening dient te worden gehouden, lijkt de wetgever ten slotte, gebruikmakend van zijn beoordelingsbevoegdheid, geen onredelijke beoordeling te hebben gemaakt door de vereiste leeftijdsgrens op 75 jaar vast te leggen en de personen die die leeftijd bereikt hebben op algemene wijze gebruik te laten maken van de mogelijkheid hun stem uit te brengen per brief.

Daarentegen kan men, gelet op de grote diversiteit aan beperkingen, niet even ondubbelzinnig stellen dat het feit dat een kiezer een beperking heeft, zonder dat daarbij rekening gehouden wordt met de aard ervan en dus met de gevolgen voor zijn mobiliteit, een relevant beperkend criterium vormt dat rechtstreeks verband zou houden met het nagestreefde doel, namelijk tegemoetkomen aan de mobiliteitsproblemen die de betrokkenen ervan doen afzien zich naar het stembureau te begeven, om op grond van dat criterium het recht toe te kennen per brief te stemmen. In tegenstelling tot hetgeen hierboven is gesteld, waar men, rekening houdend met de moeilijkheden om een preciezere identificatie toe te passen, redelijkerwijze kon uitgaan van de vereenvoudigende veronderstelling dat een persoon op leeftijd mobiliteitsproblemen ondervindt die andere kiezers niet ondervinden, geldt zulk een vereenvoudigende veronderstelling immers niet voor deze tweede categorie kiezers. Het is weliswaar ongetwijfeld zo dat heel wat mensen met een beperking mobiliteitsproblemen ondervinden waardoor ze, door de aard van die beperking, het recht zullen krijgen per brief te stemmen. Maar anders dan hetgeen hierboven opgemerkt is met betrekking tot personen van 75 jaar of ouder, lijkt het administratief gezien niet buitensporig moeilijk het recht om per brief te stemmen enkel toe te staan aan kiezers die op basis van bestaande administratieve procedures reeds geïdentificeerd zijn als personen die te maken hebben met een beperking die mobiliteitsproblemen meebrengt.

Rekening houdend met dat element, dat het administratief gezien makkelijk maakt aan te geven welke beperkingen geen mobiliteitsproblemen inhouden, lijkt de methode om het criterium "beperking" reducerend en vereenvoudigend te hanteren als voorwaarde voor het verlenen van het recht om per brief te stemmen, niet voldoende relevant. Die methode is ook vatbaar voor kritiek in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in zoverre ze op niet afdoend verantwoorde wijze – en dus ten onrechte – gebruikmaakt van een vereenvoudigende categorie, met als gevolg dat onderling verschillende, nochtans makkelijk te onderscheiden situaties op dezelfde manier worden behandeld.

Il échet donc de revoir la proposition en ce sens que, s'agissant des électeurs âgés de moins de 75 ans, la possibilité d'exprimer leur vote par correspondance soit ouverte uniquement aux personnes dont la situation de handicap leur crée des difficultés à se rendre à un bureau de vote. Une procédure doit être organisée par la loi permettant d'établir de manière indépendante, à l'aide par exemple d'un médecin, la réalité de ces difficultés et l'enregistrement, en conséquence, des électeurs concernés comme pouvant exprimer leur suffrage par correspondance.

À l'inverse, la proposition de loi est trop restrictive en ce qu'elle exclut d'une manière absolue le recours au mécanisme du vote par correspondance toute personne âgée de moins de 75 ans et qui formellement ne se trouve pas dans une situation de handicap. Dès lors que le législateur estime opportun, sans y être obligé, d'introduire dans le droit belge la possibilité d'un vote par correspondance pour accroître la participation électorale, il doit le faire en envisageant l'intégralité des situations pouvant objectivement la justifier et en veillant rigoureusement à leur égal traitement: le droit de vote étant le droit politique fondamental de la démocratie représentative, la nécessité de ne pas créer, au sein du corps électoral, des différences de traitement injustifiées est particulièrement prégnante.

Or des situations particulières sont susceptibles de se déclarer dans lesquelles un électeur âgé de moins de 75 ans et non officiellement reconnu comme se trouvant en situation de handicap, éprouve objectivement des difficultés à se rendre dans son bureau de vote pour y émettre son suffrage. Dans un tel cas, il paraît nécessaire, pour maintenir un égal traitement de tous les électeurs, qu'il puisse, sur la base d'une procédure analogue à celle dont il est question ci-dessus, se voir octroyer la possibilité d'émettre son vote par correspondance.

4. La proposition de loi spéciale doit être revue à la lumière de ces observations.

Les observations particulières qui suivent sont émises sous la réserve de ce qui précède.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Articles 2 et 3

1. Actuellement, l'article 26*bis* 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', modifiés par les articles 2 et 3 de la proposition, ne règlent pas les différents modes de vote. Ils se limitent à préciser que le vote est obligatoire et secret et qu'il a lieu à la commune¹⁷.

L'attention du législateur est néanmoins attirée sur le fait qu'une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale

¹⁷ Pour ce qui concerne les membres de la Chambre des représentants, l'article 62, alinéa 3, de la Constitution précise que "[le vote] a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi".

Het voorstel dient dus in die zin te worden herzien dat, wat kiezers jonger dan 75 jaar betreft, de mogelijkheid om per brief te stemmen alleen geboden wordt aan personen wier beperking moeilijkheden oplevert om zich naar een stembureau te begeven. Er moet bij wet een procedure worden georganiseerd waarbij op onafhankelijke wijze, bijvoorbeeld met de hulp van een arts, de waarachtigheid van die moeilijkheden kan worden vastgesteld, en dientengevolge ook de registratie van de betrokkenen als kiezers die hun stem per brief kunnen uitbrengen.

Aan de andere kant is het wetsvoorstel te restrictief in zoverre het de stemming per brief categorisch uitsluit voor alle personen jonger dan 75 jaar die formeel gezien geen beperking hebben. Aangezien de wetgever het opportuun acht, zonder daartoe verplicht te zijn, om in het Belgisch recht de mogelijkheid van het stemmen per brief in te voeren teneinde de verkiezingsparticipatie te verhogen, moet hij daarbij rekening houden met alle situaties die die mogelijkheid objectief kunnen rechtvaardigen, en moet hij rigoreus toezien op een gelijke behandeling in al die situaties: aangezien het stemrecht het fundamentele politieke recht van de representatieve democratie vormt, is het van het grootste belang dat binnen het kiezerskorps geen ongerechtvaardigde verschillen in behandeling worden gecreëerd.

Er kunnen zich evenwel bijzondere situaties voordoen waarin een kiezer jonger dan 75 jaar die geen officiële erkenning van zijn handicap heeft, objectief moeilijkheden ondervindt om zich naar zijn stembureau te begeven om daar zijn stem uit te brengen. In een dergelijk geval lijkt het, met het oog op een gelijke behandeling van alle kiezers, nodig dat hij, op basis van een soortgelijke procedure als die waarvan hierboven gewag wordt gemaakt, de mogelijkheid krijgt zijn stem per brief uit te brengen.

4. Het voorstel van bijzondere wet moet worden herzien in het licht van die opmerkingen.

De bijzondere opmerkingen die volgen worden gemaakt onder voorbehoud van het voorgaande.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikelen 2 en 3

1. Artikel 26*bis* 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', gewijzigd bij de artikelen 2 en 3 van het voorstel, regelen momenteel niet de verschillende stemwijzen. Ze bepalen alleen dat de stemming verplicht en geheim is en dat ze plaatsvindt in de gemeente.¹⁷

Desalniettemin wordt de aandacht van de wetgever erop gevestigd dat artikel 26*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 21 van de bijzondere wet van 12 januari

¹⁷ Wat de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, bepaalt artikel 62, derde lid, van de Grondwet: "De stemming (...) heeft plaats in de gemeente, behoudens de bij de wet te stellen uitzonderingen."

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', adoptée par le Sénat, dont le projet est actuellement pendant à la Chambre des représentants, modifie l'article 26bis de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 21 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 et insère un article 26bis/1 dans la loi spéciale du 8 août 1980¹⁸.

Ainsi, l'article 26bis/1, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 et l'article 21, § 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, en projet aux articles 4 et 10 de ce projet de loi, prévoient que les Belges inscrits aux registres de la population tenus dans les postes consulaires de carrière belges à l'étranger et qui remplissent les conditions de l'électorat "exerce[ro]nt leur droit de vote soit en personne ou par procuration dans un bureau de vote sur le territoire du Royaume, soit en personne ou par procuration dans le poste consulaire de carrière dans lequel elles sont inscrites, soit par correspondance"¹⁹, l'article 26bis, seconde phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 étant modifié en conséquence par l'article 3 de ce même projet de loi.

Il convient dès lors de veiller à la concordance entre la présente proposition et le projet de loi spéciale précité.

2. Aux termes des articles 26bis, § 2, seconde phrase, proposé de la loi spéciale du 8 août 1980 et 21, § 2, deuxième phrase, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989 (articles 2 et 3 de la proposition de loi spéciale),

"[p]ar électeur handicapé, on entend l'électeur dont le handicap est reconnu par la Direction générale Personnes handicapées du SPF Sécurité sociale".

Compte tenu des prérogatives du Roi, qu'il tient de l'article 37 de la Constitution, d'organiser son administration de manière autonome, il n'appartient pas au législateur d'identifier celle des administrations centrales de l'autorité fédérale qui a pour attribution de "reconnaître" le handicap qui conférerait aux électeurs le droit de bénéficier de la possibilité de voter par correspondance.

Il convient soit de viser la loi en vertu de laquelle l'administration fédérale dispose du pouvoir de "reconnaître un handicap", soit de confier au Roi le pouvoir d'énoncer à quelles conditions objectivement liées à son handicap et selon quelle procédure un électeur peut voter par correspondance, cette

1989 worden gewijzigd alsook een artikel 26bis/1 in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt ingevoegd bij een voorstel 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', dat door de Senaat is aangenomen en waarvan het ontwerp momenteel hangende is bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹⁸

Zo bepalen artikel 26bis/1, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en artikel 21, § 3, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, ontworpen in de artikelen 4 en 10 van dat wetsontwerp, dat de Belgen die ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters die bijgehouden worden in de Belgische consulaire beroepsposten in het buitenland en die voldoen aan de kiesgerechtigdheidsvoorwaarden "hun stemrecht [zullen uitoefenen] ofwel persoonlijk of bij volmacht in een stembureau op het grondgebied van het Koninkrijk, ofwel persoonlijk of bij volmacht in de consulaire beroepspost waarbij zij ingeschreven zijn, ofwel per briefwisseling".¹⁹ Bij artikel 3 van datzelfde wetsontwerp wordt artikel 26bis, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienovereenkomstig gewijzigd.

Bijgevolg dient men erop toe te zien dat het voorliggende voorstel in overeenstemming is met het voornoemde ontwerp van bijzondere wet.

2. De voorgestelde artikelen 26bis, § 2, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en 21, § 2, tweede zin, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 (artikelen 2 en 3 van het voorstel van bijzondere wet) luiden:

"Onder kiezer met een beperking wordt verstaan de kiezer die een erkenning heeft van zijn handicap bij de directie-generaal Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid."

Gelet op de prerogatieven van de Koning, die hij ontleent aan artikel 37 van de Grondwet, om zijn bestuur autonoom te organiseren, staat het niet aan de wetgever om te bepalen welk centraal bestuur van de federale overheid de bevoegdheid heeft om de handicap te "erkennen" die aan de kiezers het recht verleent gebruik te maken van de mogelijkheid om per brief te stemmen.

Ofwel dient te worden verwezen naar de wet krachtens welke de federale administratie de bevoegdheid heeft om "een handicap te erkennen", ofwel dient de Koning gemachtigd te worden uit te vaardigen welke voorwaarden objectief met de beperking van een kiezer verband houden, alsook volgens

¹⁸ Voir respectivement les articles 3, 10 et 4 du 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, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1443/55K1443001>).

¹⁹ Doc. parl., Chambre, 2019-2020, n° 55-1443/001.

¹⁸ Zie respectievelijk de artikelen 3, 10 en 4 van het 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 2019-20, nr. 55-1443/001, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1443/55K1443001.pdf>).

¹⁹ Parl. St. Kamer 2019-20, nr. 55-1443/001.

seconde manière de procéder paraissant préférable en termes de sécurité juridique.

OBSERVATION FINALE

En vertu de l'article 39^{ter} de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014,

“[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”.

L'attention du législateur est attirée sur le fait que les dispositions proposées, si elles sont promulguées dans le laps de temps visé dans cette disposition, ne trouveront pas à s'appliquer au scrutin immédiatement consécutif.

Le greffier,

Esther CONTI

Le président,

Pierre VANDERNOOT

welke procedure die kiezer per brief kan stemmen. Op het vlak van rechtszekerheid lijkt die tweede werkwijze verkieselijk.

SLTOPMERKING

Artikel 39^{ter} van de Grondwet, ingevoegd bij de grondwetsherziening van 6 januari 2014, bepaalt:

“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.”

De aandacht van de wetgever wordt erop gevestigd dat als de voorgestelde bepalingen worden afgekondigd binnen het in die bepaling beoogde tijdsbestek, zij niet van toepassing zullen zijn op de onmiddellijk daaropvolgende verkiezingen.

De griffier,

Esther CONTI

De voorzitter,

Pierre VANDERNOOT