

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

16 NOVEMBRE 1993

PROPOSITION DE LOI

**habilitant le Roi à codifier les
dispositions relatives à l'organisation
des opérations électorales**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)

PAR M. SENECA

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné cette proposition de loi au cours de sa réunion du mercredi 3 novembre 1993.

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Vankeirsbilck.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Tant, Van Eet-
velt, Vankeirsbilck, Van-
leenhove.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Har-
megnies (M.), Namotte.
V.L.D. MM. Beysen, Cortois, Pier-
co, Van houtte.
S.P. MM. Dielens, Peeters (L.),
Schellens.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Sénéca.
Ecolo/ Agalev
Vl. M. Dewinter.
Blok

B. — Suppléants :

MM. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van der Poorten, Van
Peel.
MM. Canon, Eerdeken, Henry,
Janssens, Léonard.
MM. Coveliers, Demeulenaere,
Deswaene, Dewael, Taelman.
MM. Bourgois (M.), Sleeckx,
Swennen, Vande Lanotte.
MM. Hazette, Severin, Simonet.
M. Charlier (Ph.), Mme de T'Ser-
claes, M. Hiance.
Mme Aelvoet, M. Detienne, Mme
Dua.
MM. De Man, Van den Eynde.

Voir :

- 1185 - 93 / 94 :

— N° 1 : Proposition de loi de M. Bertouille.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

16 NOVEMBER 1993

WETSVOORSTEL

**houdende machtiging van de
Koning om de bepalingen betreffende
de organisatie van de
kiesverrichtingen te codificeren**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER SENECA

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig wetsvoorstel be-
sproken tijdens haar vergadering van woensdag
3 november 1993.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Vankeirsbilck.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Tant, Van Eet-
velt, Vankeirsbilck, Van-
leenhove.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Har-
megnies (M.), Namotte.
V.L.D. HH. Beysen, Cortois, Pierco,
Van houtte.
S.P. HH. Dielens, Peeters (L.),
Schellens.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Sénéca.
Ecolo/ Agalev
Vl. H. Dewinter.
Blok

B. — Plaatsvervangers :

HH. Demuyt, Marsoul, Schuer-
mans, Taylor, Van der Poorten, Van
Peel.
HH. Canon, Eerdeken, Henry,
Janssens, Léonard.
HH. Coveliers, Demeulenaere,
Deswaene, Dewael, Taelman.
HH. Bourgois (M.), Sleeckx,
Swennen, Vande Lanotte.
HH. Hazette, Severin, Simonet.
H. Charlier (Ph.), Mevr. de T'Ser-
claes, H. Hiance.
Mevr. Aelvoet, H. Detienne, Mevr.
Dua.
HH. De Man, Van den Eynde.

Zie :

- 1185 - 93 / 94 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Bertouille.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

L'auteur renvoie aux développements de sa proposition de loi (Doc. n° 1185/1, pp. 1 et 2).

II. — DISCUSSION

1. La portée de l'habilitation donnée au Roi en matière de codification

Un membre fait observer que l'article unique de la proposition de loi octroie au Roi un pouvoir très étendu en matière de codification de la législation électorale. Il n'en veut pour preuve que la disposition du littéra d), qui permet au Roi de « modifier des dispositions de manière à les simplifier et à les uniformiser pour l'ensemble des élections ».

Cela signifie-t-il que le Roi sera également habilité à modifier le contenu d'une série de dispositions ?

Bien que la codification n'ait effet qu'à la date de l'entrée en vigueur de la loi qui la ratifie et qu'elle doive par conséquent être soumise au préalable aux Chambres législatives, il convient dès à présent de préciser très clairement la portée de la compétence octroyée au Roi.

*
* *

L'auteur de la proposition à l'examen confirme que l'habilitation donnée au Roi n'est pas purement d'ordre rédactionnel ou de présentation mais peut aussi porter sur la disposition elle-même, pourvu toutefois qu'il s'agisse de simplifier et d'uniformiser les dispositions pour les élections énumérées in limine de l'article unique.

Il s'impose de donner au Roi une habilitation plus étendue, étant donné que lors des travaux parlementaires préparatoires de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (Moniteur belge du 20 juillet 1993), on a constaté l'existence d'un certain nombre de lacunes et de contradictions. Il s'agissait, par exemple, de contradictions entre certaines dispositions de diverses législations électorales ou d'autres législations spécifiques (plus particulièrement de dispositions concernant les communes de la périphérie et certaines communes à régime linguistique spécial).

Afin d'éviter à l'époque de retarder davantage l'élaboration de la loi précitée, le ministre de l'Intérieur avait lui-même suggéré de remédier à ces imperfections en recourant à la technique de la codification.

*
* *

I. — INLEIDING DOOR DE AUTEUR VAN HET WETSVOORSTEL

De auteur verwijst ter zake naar de toelichting bij zijn wetsvoorstel (Stuk n° 1185/1, blz. 1 en 2).

II. — BESPREKING

1. De draagwijdte van de aan de Koning gegeven machtiging tot codificatie

Een lid merkt op dat het enig artikel van het wetsvoorstel een vrij ruime bevoegdheid inzake codificatie van de kieswetgeving aan de Koning toekent. Ter illustratie hiervan verwijst hij naar de onder littera d) gepreciseerde mogelijkheid om « bepalingen te wijzigen teneinde ze te vereenvoudigen en voor alle verkiezingen eenvormig te maken ».

Betekent dit dat de Koning ook inhoudelijk een aantal bepalingen zal kunnen wijzigen ?

Hoewel de codificatie pas in werking treedt op de datum van de inwerkingtreding van de bekrachtigingswet en de codificatie derhalve voorafgaandelijk aan de Wetgevende Kamers zal worden voorgelegd, is het van belang nu reeds zeer duidelijk de draagwijdte van de aan de Koning gegeven bevoegdheid te omschrijven.

*
* *

De auteur van het wetsvoorstel bevestigt dat de aan de Koning verleende machtiging niet enkel betrekking heeft op de redactie of de vorm van de te codificeren teksten, doch ook op de wetsbepalingen zelf, vooropgesteld dat het gaat om het vereenvoudigen en het eenvormig maken van de bepalingen inzake de in het enig artikel opgesomde verkiezingen.

Een ruime machtiging dringt zich op, aangezien tijdens de parlementaire voorbereiding van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur (Belgisch Staatsblad van 20 juli 1993) een aantal lacunes en tegenstrijdigheden werden opgemerkt. Het betrof bevoorbeeld contradicties tussen zekere bepalingen van de verscheidene kieswetgevingen of van andere specifieke wetgevingen (meer in het bijzonder met betrekking tot de randgemeenten en gemeenten met een bijzondere taalregeling).

Teneinde op dat moment verdere vertragingen te vermijden, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken toen zelf gesuggereerd om aan deze onvolkomenheden te verhelpen via de codificatietechniek.

*
* *

Le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique confirme cette thèse. Il fait en outre observer à la Commission qu'un pouvoir de codification est plus étendu que la simple faculté de coordonner des lois.

La coordination de textes de loi ne vise que leur agencement, alors que l'autorisation de codifier, prévue par la proposition de loi à l'examen, permet de modifier certains textes. On pourra ainsi utiliser une même terminologie pour des cas similaires, sans toutefois pouvoir modifier la portée du texte.

Afin de vérifier que la codification élaborée par le bureau de coordination du Conseil d'Etat ne dépasse le cadre de la délégation de pouvoirs, on sollicitera également l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat.

Un projet de loi de ratification de l'arrêté royal codifiant les dispositions légales relatives à l'organisation des opérations électorales sera ensuite déposé au Parlement. Les assemblées législatives pourront ainsi vérifier, en dernier ressort, que l'on n'a pas outrepassé le pouvoir conféré au Roi.

2. La procédure suivie : codification par arrêté royal et confirmation de l'arrêté royal par une loi

Un membre se pose des questions à propos de la procédure proposée. Une loi distincte habiliterait le Roi à codifier les dispositions relatives à l'organisation des opérations électorales et l'arrêté royal devrait ensuite être confirmé par une loi.

N'aurait-il pas été plus simple que le Gouvernement prenne lui-même une initiative, procède à la codification et soumette ensuite le tout, sous la forme d'un projet de loi, aux Chambres législatives ?

Le projet de loi de confirmation de l'arrêté royal pourra-t-il d'ailleurs être amendé au moment de sa discussion si l'on opte pour une délégation de pouvoirs au Roi ?

Il se pourrait en effet que les simplifications proposées dans le cadre de la codification constituent en fait un excès de pouvoir.

*
* *

Pour illustrer la procédure suivie, *l'auteur de la proposition de loi* renvoie à la loi qui avait habilité le Roi à codifier la loi communale sous le titre de « Nouvelle loi communale ».

De Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken bevestigt deze zienswijze. Hij maakt er de commissie tevens attent op dat een bevoegdheid tot codificatie verder reikt dan de mogelijkheid om wetten te coördineren.

Een coördinatie van wetteksten betreft enkel het rangschikken ervan in onderling verband, terwijl de in onderhavig wetsvoorstel voorziene machtiging tot codificatie zelfs de mogelijkheid creëert om bepaalde teksten te wijzigen. Op die manier kan men voor gelijkaardige gevallen dezelfde terminologie bezigen, zonder evenwel de draagwijdte van de tekst door het nieuwe woordgebruik te kunnen wijzigen.

Teneinde te verifiëren dat de door het coördinatiebureau van de Raad van State te ontwerpen codificatie binnen de perken van de bevoegdheidsdelegatie tot stand komt, zal ook de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State om een advies worden verzocht.

Nadien zal een wetsontwerp tot bekrachtiging van het koninklijk besluit dat de wettelijke bepalingen betreffende de organisatie van de kiesverrichtingen codificeert, bij het Parlement worden ingediend. Aldus krijgen de Wetgevende Kamers in laatste instantie de mogelijkheid te controleren of de aan de Koning verleende bevoegdheid al dan niet werd overschreden.

2. De gevolgde procedure : codificatie bij koninklijk besluit en bekrachtiging van dit koninklijk besluit bij wet

Een lid stelt zich vragen bij de hier gehanteerde werkwijze. Via een aparte wet wordt machtiging verleend aan de Koning om de bepalingen betreffende de organisatie van de kiesverrichtingen te codificeren, waarna het koninklijk besluit bij wet moet worden bekrachtigd.

Ware het niet eenvoudiger dat de Regering zelf een initiatief neemt, tot codificatie overgaat en vervolgens het geheel in de vorm van een wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers indient ?

Zal er overigens, indien men toch opteert voor een bevoegdheidsdelegatie aan de Koning, amendering mogelijk zijn ter gelegenheid van de bespreking van het wetsontwerp tot bekrachtiging van het koninklijk besluit ?

Men kan zich immers best voorstellen dat de in de codificatie voorgestelde vereenvoudigingen eigenlijk een bevoegdheidsoverschrijding uitmaken.

*
* *

Ter illustratie van de gevolgde procedure, verwijst *de auteur van het wetsvoorstel* naar de destijds aan de Koning verleende machtiging om de gemeentewet te codificeren onder het opschrift « Nieuwe gemeentewet ».

Cette codification avait pour fondement légal l'article 96 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, qui dispose notamment que la codification n'aura d'effet que le jour de l'entrée en vigueur de la loi qui la confirme.

Une telle procédure est appliquée, d'une part, pour éviter que chaque article du texte codifié doive à nouveau faire l'objet d'une discussion parlementaire, et, d'autre part, pour garantir que les Chambres législatives puissent vérifier en dernière instance que les compétences accordées n'ont pas été dépassées.

Cette procédure implique bien sûr qu'il est exclu, pour les parlementaires, d'amender l'arrêté royal soumis au Parlement. Si certaines imperfections devaient apparaître lors de l'examen du projet de loi de confirmation de l'arrêté royal, une nouvelle mouture de l'arrêté royal devrait alors être présentée au Parlement.

*
* *

Le ministre fait observer que, comme tout parlementaire, le gouvernement aurait effectivement pu proposer au Parlement un Code électoral entièrement nouveau (comportant de nouvelles dispositions, utilisant une nouvelle terminologie, etc.).

Force est cependant de constater que nos législations électorales viennent d'être adaptées, il y a quelques mois seulement, en fonction de la réforme de l'Etat. Seul le vote électronique doit encore être organisé par le biais d'un projet de loi qui sera déposé incessamment.

Il semble dès lors préférable de ne pas examiner séparément le contenu de chaque article et d'habiliter le Roi à codifier tous les textes existants. Le ministre partage cependant la préoccupation d'un intervenant précédent quant à la nécessité de veiller scrupuleusement à ce qu'il n'y ait pas de dépassement de compétences. On dispose cependant d'une double garantie en la matière : l'avis du Conseil d'Etat et la confirmation de l'arrêté royal par la loi.

Etant donné que la législation relative à l'organisation des opérations électorales revêt une importance exceptionnelle pour le bon fonctionnement de notre démocratie, il est souhaitable que le Parlement examine très attentivement l'arrêté royal à soumettre et institue même éventuellement en son sein une commission spéciale chargée de cet examen.

3. La durée des travaux de codification

L'auteur de la proposition à l'examen estime qu'il doit être possible de déposer au Parlement le projet

Deze codificatie vond zijn wettelijke grondslag in artikel 96 van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten; hierin werd inzonderheid bepaald dat de codificatie slechts uitwerking zou hebben de dag waarop de wet, die deze bekrachtigt, in werking treedt.

Deze procedure wordt gehanteerd om, enerzijds, te vermijden dat elk artikel van de gecodificeerde tekst opnieuw voorwerp wordt van een parlementaire discussie en, anderzijds, te waarborgen dat de Wetgevende Kamers in laatste instantie kunnen controleren of de verleende bevoegdheden niet werden overschreden.

Uiteraard impliceert deze werkwijze dat amendement door parlementsliden van het aan het Parlement voorgelegde koninklijk besluit uitgesloten is. Indien men tijdens de behandeling van het wetsontwerp tot bekrachtiging van het koninklijk besluit bepaalde onvolkomenheden zou vaststellen, dient nadien een gewijzigd koninklijk besluit aan het Parlement te worden voorgelegd.

*
* *

De minister merkt op dat de Regering, zoals elk parlementslid overigens, inderdaad een volledig nieuw Kieswetboek (met nieuwe bepalingen, gewijzigde terminologie, enz.) aan het Parlement zou kunnen voorstellen.

Men dient evenwel vast te stellen dat al onze kieswetgevingen nauwelijks enkele maanden geleden aan de staatshervorming werden aangepast. Enkel de elektronische stemming moet nog via een eerlang in te dienen wetsontwerp worden geregeld.

Het lijkt dan ook aangewezen om niet opnieuw een inhoudelijke discussie over elk artikel afzonderlijk aan te gaan en eerder te opteren voor een bevoegdheidsdelegatie aan de Koning teneinde alle bestaande teksten te codificeren. Wel deelt de minister de bekommernis van een vorige spreker dat streng zou worden toegezien op een mogelijk bevoegdheidsoverschrijding. Ter zake bestaat evenwel een dubbele waarborg : het advies van de Raad van State en de bekrachtiging bij wet van het koninklijk besluit.

Aangezien de wetgeving met betrekking tot de organisatie van de kiesverrichtingen van uitzonderlijk belang is voor het goed functioneren van onze democratie, mag ervoor gepleit worden dat het Parlement het voor te leggen koninklijk besluit aan een zeer nauwkeurig onderzoek zou onderwerpen en er eventueel zelfs een bijzondere commissie binnen haar schoot zou voor oprichten.

3. De duur van de werkzaamheden tot codificatie

De auteur van het wetsvoorstel meent dat het mogelijk moet zijn om het wetsontwerp tot bekrachti-

de loi de confirmation de l'arrêté royal avant les prochaines élections législatives. Cela permettrait d'organiser convenablement des élections à tous les niveaux de pouvoir.

*
* *

Le ministre souligne l'ampleur du travail à effectuer. Il ne croit pas que cette tâche puisse être menée à bien à brève échéance. Il faut en outre donner au Conseil d'Etat et au Parlement le temps nécessaire pour procéder à un examen approfondi de l'arrêté royal.

Même sans codification, les prochaines élections pourront se dérouler dans de bonnes conditions.

Cela n'empêche pas que, dans l'intérêt de la démocratie et des candidats aux élections, il faille s'efforcer de terminer ce travail dans les meilleurs délais.

III. — VOTE

L'article unique de la proposition de loi est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

G. SENECA

Le Président,

E. VANKEIRSBILCK

ging van het koninklijk besluit nog vóór de volgende wetgevende verkiezingen bij het Parlement in te dienen. Dit zou de ordentelijke organisatie van verkiezingen voor alle bestuursniveaus mogelijk maken.

*
* *

De minister wijst op de enorme omvang van het te verrichten werk. Hij meent niet dat dit op zeer korte termijn tot een goed einde kan worden gebracht. Daarenboven dienen zowel de Raad van State als het Parlement voldoende tijd gegund om het koninklijk besluit aan een grondig onderzoek te onderwerpen.

De volgende verkiezingen zullen ook zonder codificatie in goede omstandigheden kunnen verlopen.

Hoe dan ook moet men, in het belang van de democratie en van de kandidaten bij de verkiezingen, trachten dit werk zo vlug mogelijk te beëindigen.

III. — STEMMING

Het enig artikel van het wetsvoorstel wordt eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

G. SENECA

De Voorzitter,

E. VANKEIRSBILCK