ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, le 2 décembre 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et dispositions y annexées (acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, annexes I, II et III, et une déclaration)", a donné le 13 décembre 1976 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 2e december 1976 door de Minister van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 september 1976 en de bijgevoegde bepalingen (akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, bijlagen I, II en III, en een verklaring)", heeft de 13e december 1976 het volgend advies gegeven :

Le projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat tend à l'approbation de la décision du 20 septembre 1976 par laquelle le Conseil des Communautés européennes a arrêté des dispositions en vue d'organiser l'élection, au suffrage universel, des représentants à l'Assemblée, des peuples des Etats réunis dans les Communautés (1), dispositions dont le Conseil recommande l'adoption par chacun de ces Etats. Le projet tend aussi à l'approbation de l'acte contenant ces dispositions, qui est annexé à la décision, ainsi que de trois autres actes et d'une déclaration également annexés à la décision.

Le projet n'appelle pas d'observation.

*

* *

Dans la lettre par laquelle il a saisi le Conseil d'Etat, le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement a attiré l'attention spéciale du Conseil d'Etat sur les deux questions qui suivent.

.../...

---

(1) Voir la terminologie employée par l'article 1er de l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct.

A. En premier lieu, le Ministre demande si la décision prise le 20 septembre 1976 par le Conseil des Communautés européennes doit ou non être soumise à l'assentiment des Chambres. Pour justifier une réponse affirmative, on relèvera, tout d'abord, que cette décision est de nature à lier individuellement des Belges : en effet, par son article 6, en établissant elle-même une série d'incompatibilités, la décision impose aux Belges qui voudraient exercer un mandat de représentant à l'Assemblée, de choisir entre cette qualité et les diverses qualités énumérées à l'article 6-1. Ensuite, la décision prise le 20 septembre 1976 par le Conseil est de nature à grever l'Etat belge, dont le budget devra supporter les frais qui résulteront de l'organisation, en Belgique de l'élection, au suffrage universel, des représentants à l'Assemblée.

Par ailleurs, la décision dont il s'agit a pour objet de conférer, à tout le moins aux citoyens belges, des droits politiques nouveaux : celui d'élire les représentants du peuple belge à l'Assemblée des Communautés européennes et celui d'y être élu en cette qualité de représentant du peuple belge. L'article 7-2 de la décision énonce, sans doute, que la procédure électorale - au sens large de cette expression - "est régie dans chaque Etat membre par les dispositions nationales". Mais, comme la disposition le rappelle auparavant, la décision fixe elle-même diverses règles. Celles-ci sont fort importantes : le principe du suffrage universel direct (article ler); la durée des mandats des représentants (article 3); l'obligation pour les

.../...

représentants de voter individuellement et personnellement sans pouvoir "être liés par des instructions ni recevoir de mandat impératif" (article 4); la compatibilité de la qualité de représentant à l'Assemblée avec celle de membre du Parlement d'un Etat membre (article 5); l'incompatibilité de la qualité de représentant à l'Assemblée avec celle de membre du Gouvernement d'un Etat membre et les autres qualités énumérées à l'article 6-1, l'interdiction, pour quiconque, de voter plus d'une fois lors de l'élection des représentants à l'Assemblée (article 8); l'obligation pour chaque Etat membre de fixer la date de l'élection au cours d'une même période (article 9) etc ... Dans toute la mesure où le Constituant ne s'est pas réservé le pouvoir de déterminer les conditions d'exercice des droits politiques par les citoyens belges, il a confié ce pouvoir, d'une manière exclusive, au législateur. Si la décision du Conseil des Communautés européennes laisse au législateur belge le pouvoir de fixer la procédure relative à l'élection des représentants du peuple belge à l'Assemblée, le législateur belge sera, dans l'exercice de cette compétence, lié par les dispositions déjà énoncées dans l'acte annexé à la décision. La restriction ainsi apportée par la décision à la compétence exclusive du législateur belge concernant la détermination des conditions nécessaires pour l'exercice de droits politiques constitue un nouveau motif pour soumettre ladite décision à l'assentiment de Chambres (1).

.../...

---

(1) - Paul DE VISSCHER, De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles Bruylant 1943, p. 48, qui cite Léon DUPRIEZ, "Le rôle constitutionnel du Roi", Revue générale 1888, p. 860.

- LES NOVELLES, Lois politiques et administratives, Tome II, n° 664.

- J. MASQUELIN, Répertoire pratique de droit belge, Tome XIV, v° Traités internationaux, n° 149.

- A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 5e édition, n° 283/e.

Cette restriction implique l'attribution, en application de l'article 25 bis, de la Constitution, de l'exercice de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public : il y a là un motif supplémentaire de soumettre la décision du 20 septembre 1976 à l'assentiment des Chambres (1).

Au surplus, l'article 14 de l'"Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct" a pour effet de rendre caduques, à la date qu'il fixe, les dispositions qu'il cite et qui sont contenues dans les traités qui ont institué les Communautés européennes. Ces traités ont été approuvés par des lois. Les diverses clauses d'un traité ont évidemment des liens entre elles. On pourrait, dès lors, difficilement admettre, qu'ayant notamment pour objet de modifier les traités indiqués, la décision prise le 20 septembre 1976 par le Conseil des Communautés européennes ne fût pas, elle aussi, soumise à l'assentiment des Chambres.

Enfin, la décision dont il s'agit présente une importance toute particulière. Il est de tradition que le Gouvernement soumette à l'assentiment des Chambres des traités qui ne tombent pas sous l'application de l'article 68, alinéa 2, de la Constitution, mais qui ont une très grande importance.

.../...

---

(1) Voir en ce sens : Paul de STEXHE, La revision de la constitution belge 1968-1971, n° 302-5; A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 5e édition, n° 293.

B. En second lieu, le Ministre demande l'avis du Conseil d'Etat sur "le problème de la mise en oeuvre de l'article 7, § 2 (de l'Acte) sur le plan national".

L'"Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct", d'une part, établit lui-même certaines règles pour cette élection et, d'autre part, en son article 7-2, charge, pour le surplus, chaque Etat de régler, par "des dispositions nationales", la "procédure électorale". Du contexte de l'article 7-2, il ressort que cette disposition oblige chaque Etat à prendre toutes les règles qui doivent nécessairement compléter celles qui sont énoncées dans l'Acte, pour permettre en fait l'organisation de l'élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct.

L'exposé des motifs du présent projet annonce précisément qu'en vue de la mise en oeuvre de la décision que le projet tend à soumettre à l'assentiment des Chambres, celles-ci devront "se prononcer, en outre, sur un projet de loi en matière d'organisation d'élections en Belgique des membres du Parlement européen". L'exposé des motifs ajoute : "Le projet de loi portera notamment sur les dispositions pratiques du droit de vote et d'éligibilité, sur les circonscriptions électorales".

En raison du caractère indissociable qui lie, d'une part, les dispositions contenues dans la décision prise le 20 septembre 1976 par le Conseil des Communautés européennes, et dans ses annexes et, d'autre part, les dispositions que contiendra le projet de loi relatif à

.../...

l'élection en Belgique des représentants à l'Assemblée au suffrage universel, la logique et les nécessités pratiques requièrent que le présent projet et le projet de loi relatif à l'organisation de l'élection soient soumis en même temps aux Chambres législatives.

*

* *

Dans le texte communiqué au Conseil d'Etat, l'"Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct" porte avant la signature du Représentant du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, la mention du titre suivant :
"The Minister for Foreign Affairs and of the Commonwealth of the United Kingdom ...". Un rectificatif, publié au Journal officiel des Communautés européennes L. 326 du 25 novembre 1976, p. 32, indique qu'il faut lire : "The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affaire of the United Kingdom ...".

Het aan de Raad van State ter fine van advies voorgelegde wetsontwerp strekt tot goedkeuring van het besluit van 20 september 1976 waarbij de Raad van de Europese Gemeenschappen met het oog op de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering van de volkeren van de in de Gemeenschappen Verenigde Staten door middel van algemene verkiezingen (1) een aantal bepalingen heeft vastgesteld welke hij die Staten ter aanneming aanbeveelt. Het ontwerp bedoelt ook goedkeuring te verkrijgen voor de bij dat besluit gevoegde akte waarin die bepalingen zijn vervat alsook voor drie andere akten en een verklaring, die eveneens bij het besluit zijn gevoegd.

Bij het ontwerp zijn geen opmerkingen te maken.

*

* *

In de brief waarbij hij het ontwerp voorlegt, verzoekt de Minister van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking de Raad van State om bijzondere aandacht voor de volgende twee punten.

A. De Minister vraagt allereerst of het op 20 september 1976 door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde besluit wel de instemming van de Wetgevende Kamers behoeft. Tot staving van het beves-

.../...

(1) Zie de terminologie van artikel 1 van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Raad door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen.

tigend antwoord dat op die vraag moet worden gegeven zij er in de eerste plaats op gewezen dat dit besluit de Belgen persoonlijk vermag te binden : in artikel 6 vestigt het immers zélf een aantal onverenigbaarheden en verplicht het meteen de Belgen die een mandaat van vertegenwoordiger in de Vergadering wensen uit te oefenen tot een keuze tussen die hoedanigheid en de verschillende in artikel 6-1 genoemde hoedanigheden. Voorts is het Raadsbesluit van 20 september 1976 van die aard dat het de Belgische Staat kan bezwaren want de kosten om in België bij algemeen stemrecht de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering te organiseren zullen door zijn begroting worden gedragen.

Het meergenoemde besluit bedoelt overigens, althans aan de Belgische Staatsburgers, nieuwe politieke rechten te verlenen, het recht namelijk om de vertegenwoordigers van het Belgische volk bij de Vergadering van de Europese Gemeenschappen te kiezen, het recht ook om als vertegenwoordiger van dat volk te worden gekozen. Het besluit moge nu in artikel 7-2 bepalen dat voor de verkiezingsprocedure - in de ruime zin van het woord - "in elke Lid-Staat de nationale bepalingen gelden", het stelt ook zelf, zoals het in artikel 7-2 vooraf memoreert, een aantal regels vast. Heel belangrijke regels trouwens : het beginsel van de rechtstreekse algemene verkiezingen (artikel 1); de duur van het mandaat van de vertegenwoordigers (artikel 3); de verplichting voor die vertegenwoordigers om hun stem individueel en persoonlijk uit te brengen zonder dat zij daarbij "gebonden mogen zijn door instructies" noch "een bindend mandaat mogen aanvaarden" (artikel 4); verenigbaarheid tussen de hoedanigheid van vertegenwoordiger en die van lid van het Parlement van een Lid-Staat

.../...

(artikel 5); onverenigbaarheid van de hoedanigheid van vertegenwoordiger in de Vergadering met die van lid van de Regering van een Lid-Staat en met een aantal andere, in artikel 6-1 genoemde hoedanigheden; verbod voor eenieder om bij de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering meer dan eenmaal zijn stem uit te brengen (artikel 8); verplichting voor iedere Lid-Staat om de verkiezing te doen plaats hebben op een datum die in dezelfde periode valt (artikel 9) enz. De bevoegdheid tot het vaststellen van de voorwaarden voor de uitoefening van politieke rechten door Belgische Staatsburgers heeft de Grondwetgever in de volle mate waarin hij die niet aan zich heeft gehouden, uitsluitend in handen van de wetgever gelegd. Het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen laat de bevoegdheid om de procedure voor de verkiezing van de vertegenwoordigers van het Belgische volk in de Vergadering te regelen weliswaar aan de Belgische wetgever maar deze zal in de uitoefening van die bevoegdheid toch gebonden zijn door de bepalingen die reeds in de bij het besluit gevoegde akte staan. De beperking die aldus wordt gelegd op de uitsluitende bevoegdheid van de Belgische wetgever inzake vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van politieke rechten is een reden te meer om voor dat besluit de instemming van de Kamers te vragen (1). Die beperking houdt in dat de uitoe-

.../...

(1) - Paul DE VISSCHER, De la conclusion des traités internationaux, Bruxelles, Bruylant, 1943, blz. 48, met aanhaling van Léon DUPRIEZ, "Le rôle constitutionnel du Roi", Revue générale 1888, blz. 860.

- LES NOVELLES, Lois politiques et administratives, deel II, nr. 664.

- J. MASQUELIN, Répertoire pratique de droit belge, deel XIV, v° Traités internationaux, nr. 149.

- A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 5de druk, nr. 283/e.

fening van bepaalde machten met toepassing van artikel 25bis van de Grondwet aan een volkenrechtelijke instelling wordt opgedragen : ook daarom dient de Wetgevende Kamers om instemming met het besluit van 20 september 1976 te worden verzocht (1).

Bovendien doet artikel 14 van de "Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Raad door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen", op de datum die het bepaalt, de daarin genoemde bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen vervallen. Die verdragen zijn goedgekeurd bij de wet. De bepalingen van een verdrag hangen uiteraard onderling samen. Het is dan ook bezwaarlijk aan te nemen dat voor het op 20 september 1976 door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde besluit dat onder meer wijziging van genoemde verdragen beoogt, niet evenzo de instemming van de Wetgevende Kamers zou worden gevraagd.

Ten slotte gaat het hier om een bijzonder belangrijk besluit. De traditie wil dat de Regering ook voor verdragen die niet onder artikel 68, tweede lid, van de Grondwet vallen maar heel belangrijk zijn, de instemming van de Wetgevende Kamers vraagt.

.../...

---

(1) In die zin : Paul de STEXHE, La revision de la Constitution belge 1968-1971, nr. 302-5; A. MAST, Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht, 5de druk, nr. 293.

B. Op de tweede plaats vraagt de Minister de Raad van State om advies over "het probleem van de toepassing van artikel 7, § 2 (van de Akte) op het nationaal vlak".

De "Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen" stelt voor de verkiezing eensdeels zelf een aantal regels vast en draagt voor het overige in artikel 7-2 aan iedere Lid-Staat de zorg op om "de verkiezingsprocedure" te regelen door "nationale bepalingen". Uit het tekstverband van artikel 7-2 blijkt dat die bepaling elke staat verplicht zodanige regels vast te stellen als ter aanvulling van de in de Akte zelf aangegeven voorschriften nodig zijn opdat de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen werkelijk kan plaatshebben.

Nu kondigt de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp juist aan dat de Kamers zich met het oog op de toepassing van de beslissing waarvoor hun instemming wordt gevraagd "zich bovendien zullen moeten uitspreken over een wetsontwerp tot inrichting van verkiezingen in België van de leden van het Europees Parlement". Ze voegt eraan toe : "Dit wetsontwerp zal meer bepaald handelen over de praktische schikkingen voor stemrecht en verkiesbaarheid over de kiesdistricten".

Er is een onlosmakelijk verband eensdeels tussen de bepalingen die voorkomen in het op 20 september 1976 door de Raad der Europese gemeenschappen vastgestelde besluit en in de

.../...

bijlagen daarvan, en anderdeels de bepalingen die zullen voorkomen in het wetsontwerp betreffende de verkiezing in België van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van algemene verkiezingen. Het is daarom tegelijk een eis van de rede en een praktische noodzaak dat het onderhavige ontwerp en het ontwerp van wet betreffende de organisatie van bedoelde verkiezing tegelijkertijd aan de Wetgevende Kamers worden voorgelegd.

*

* *

In de aan de Raad van State medegedeelde tekst van de "Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse verkiezingen" is vóór de handtekening van de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk Groot-Brittannië en Noord-Ierland als titel vermeld : "The Minister for Foreign Affairs and of the Commonwealth of the United Kingdom ...". Volgens een rectificatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen W. 326 van 25 november 1976 blz. 32 dient te worden gelezen : "The Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs of the United Kingdom ...".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

C. DESCHAMPS, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.

Le rapport a été présenté par M. E. FALMAGNE, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. FALMAGNE, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. MASQUELIN.