

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 12 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-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 de réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et de supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 28 juin 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 mei 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp 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, tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad", heeft op 28 juni 2000 het volgende advies gegeven :

Observations générales

I. Loi spéciale et loi ordinaire

1. Lorsqu'il fut décidé, en 1988, que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale serait composé de membres élus directement en cette qualité, la question s'est posée dans quelle mesure ces élections devaient être organisées par le législateur spécial ou par le législateur ordinaire.

Saisie de l'avant-projet de loi spéciale, qui allait devenir la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, la section de législation avait émis, à ce propos, l'avis suivant :

"Le projet a pour objet d'établir le statut de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de l'article 107quater et 108ter de la Constitution. En tant que tel, il est appelé, une fois devenu loi, à prendre place ... au sein de la législation fondamentale qui détermine les nouvelles structures institutionnelles du pays. C'est la raison pour laquelle il doit être adopté aux majorités spéciales prévues à l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution ...

Une caractéristique frappante du projet tient à ce qu'une partie considérable de celui-ci, comprenant les articles 13 à 34 inclusivement et couvrant environ quarante pour cent du texte, est relative à l'organisation de l'élection des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

La question se pose de savoir s'il est indiqué de procéder de la sorte, et si le procédé peut se justifier du point de vue juridique.

Les lois qui portent exécution notamment des articles 107quater et 108ter règlent, d'une manière générale, la création, la composition, les compétences et le fonctionnement des institutions nouvelles prévues

.../...

par la réforme de l'Etat. Ces lois devraient se limiter à ces objets, d'ailleurs très vastes par eux-mêmes. Elles sont non seulement déparées, mais même dénaturées dans leur essence et leur objectif si l'on y insère une longue série de dispositions techniques dépourvues de tout contenu institutionnel. Bon nombre de dispositions du projet ne s'écartent en rien des règles qui sont fort usitées, dans notre organisation politique, en matière de vote, de dépouillement des voix, de répartition des sièges et de toutes les garanties prévues à ce sujet. La confusion de l'essentiel et de l'accessoire, dans un même texte de loi, nuit à la cohérence et à la lisibilité d'un instrument appelé en quelque sorte à valoir de charte, et non de loi électorale. On ne voit pas bien en quoi la répartition des électeurs en cantons et en sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isoloirs, l'emploi d'enveloppes en accordéon, et d'autres sujets semblables, seraient à leur place dans un texte de loi fondamental à caractère institutionnel.

Outre cette première objection qui concerne les impératifs d'une bonne légistique, il y en a une seconde, relative à l'exigence d'une majorité spéciale. La majorité spéciale prévue à l'article 1er de la Constitution a pour but d'assurer un large consensus aux règles institutionnelles qui visent à promouvoir l'équilibre et la bonne entente entre les Communautés et les Régions, ainsi que leur coexistence dynamique dans le cadre de l'Etat. L'exigence d'une majorité spéciale doit être limitée à des règles de cette nature. Dans le régime démocratique organisé par la Constitution, la majorité simple reste la règle, la majorité spéciale ou renforcée l'exception. Les nombreuses dispositions fort techniques et souvent très détaillées que le projet contient relativement aux élections, ne répondent pas à l'objectif qui vient d'être rappelé. Elles y répondent d'autant moins lorsqu'elles correspondent en substance aux règles qui sont applicables aux diverses autres élections que connaît notre système politique. Soumettre à une majorité spéciale ou renforcée toutes les dispositions relatives à l'élection des membres du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale c'est, d'une manière globale, abuser de l'exigence de la majorité spéciale. D'un point de vue pratique, il faut aussi se rendre compte qu'aucune modification, si minime soit-elle, de l'un ou l'autre détail technique du régime électoral

.../...

applicable à la Région de Bruxelles-Capitale ne pourra être réalisée qu'à la majorité spéciale, particulièrement difficile à atteindre, alors que la même modification pourra, à juste titre, être opérée à la majorité simple s'il s'agit de l'élection des membres des Chambres, des conseils provinciaux et des conseils communaux. Ce problème pratique, aussi important soit-il, présente toutefois un aspect politico-juridique, dans la mesure où le projet fige les règles électorales relatives à la Région bruxelloise, sans qu'il y ait toujours à cela des motifs évidents ou convaincants.

Enfin, le projet de loi aura pour conséquence, s'il est adopté sous sa forme actuelle, que certaines dispositions électorales seront modifiées à la majorité spéciale, et d'autres à la majorité simple, sans que ce régime discordant ne soit justifié par une nette différence de contenu. En effet, le projet se réfère en plusieurs endroits aux dispositions du Code électoral, qui sont ou ne sont pas rendues applicables à l'élection des membres du Conseil bruxellois ... : ces dispositions pourront être modifiées à la majorité simple, alors que la modification des autres dispositions électorales qui sont énoncées en toutes lettres dans le texte du projet de loi, nécessitera une majorité spéciale. Cette différence est sans fondement et doit, dès lors, être évitée. A cet égard, il peut encore être signalé qu'outre les références qu'il fait au Code électoral, le projet contient bon nombre d'articles qui reproduisent quasi textuellement telles ou telles dispositions de ce Code : ces dispositions devront, dès lors, être modifiées à une majorité spéciale, alors que, comme il vient d'être dit, la majorité simple suffira pour la modification des articles auxquels le projet se réfère. Cela aussi, il convient de l'éviter.

Pour les trois motifs indiqués ci-dessus, il conviendrait d'écarter du projet les dispositions usuelles ou purement techniques relatives aux élections pour les insérer dans un projet de loi qui puisse être voté à la majorité simple ...

Ce qui vient d'être dit, il faut le répéter, ne vaut que pour les dispositions usuelles et techniques en matière électorale. Régler la composition du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale implique, cela va sans dire, que soient énoncés tous les principes de

.../...

base et toutes les prescriptions fondamentales qui concernent les élections, de sorte qu'une majorité spéciale est requise à cet effet. En imposant l'exigence de la majorité spéciale, le constituant a entendu garantir que la création et la composition des nouvelles institutions, notamment celles de la Région de Bruxelles-Capitale, soient fondées sur un large consensus au-delà des frontières linguistiques."

A la suite de cet avis, les dispositions électorales de la Région de Bruxelles-Capitale furent scindées en deux parties, l'une reprise sous la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée, l'autre faisant l'objet de la loi (ordinaire) du 12 janvier 1989 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'époque où cet avis fut donné, les institutions régionales ne faisaient l'objet, dans la Constitution, que d'une seule disposition, l'article 107quater, qui prévoyait que la loi spéciale attribuait aux organes régionaux qu'elle créait, et qui étaient composés de mandataires élus, la compétence de régler des matières qu'elle déterminait.

En 1993, la Constitution fut modifiée, et a ainsi notamment réservé expressément au législateur spécial la compétence de "régler les élections" des conseils régionaux et communautaires autres que le Conseil de la Communauté germanophone, tout en permettant au législateur spécial de désigner celles des matières relatives à l'élection du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Communauté flamande qui pourraient être réglées par ces Conseils, chacun en ce qui le concerne, par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

.../...

Malgré cette modification constitutionnelle, la distinction entre ce qui était réglé respectivement par le législateur spécial et par le législateur ordinaire dans les lois de 1989 relatives aux institutions bruxelloises, a servi de fil conducteur pour régler la matière des élections directes des membres du Conseil régional wallon et du Conseil flamand.

Dans l'exposé des motifs de ce qui allait devenir la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, cette distinction a été justifiée comme suit :

"Les articles 1er à 42 de la présente proposition de loi règlent donc l'élection directe du Conseil flamand et du Conseil de la Région wallonne. Dans son avis relatif au projet de loi devenu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, le Conseil d'Etat estime que l'organisation de l'élection directe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne doit pas être réglée intégralement dans une loi spéciale et ce pour deux raisons. Tout d'abord pour des raisons de bonne légistique, des dispositions techniques dépourvues de tout contenu institutionnel (telles la répartition des électeurs en cantons et sections, la couleur du papier électoral, l'aménagement des isolements, l'emploi d'enveloppes en accordéon et autres) ne doivent pas être réglées par la loi spéciale. Leur insertion dans la loi spéciale déparerait et dénaturerait même dans leur essence et leur objectif les dispositions institutionnelles, par définition générales. Deuxièmement, ces dispositions techniques ne répondent pas au but de l'exigence d'une majorité spéciale. Ce but est d'assurer un large consensus aux règles institutionnelles qui visent à promouvoir l'équilibre et la bonne entente entre les communautés et les régions, ainsi que leur coexistence dynamique dans le cadre de l'Etat (Conseil d'Etat, avis, 23 novembre 1988, Doc. parl., Sénat, 1988-1989, n° 514/1, p. 61). On peut supposer que cet avis sera également applicable à l'organisation de l'élection directe du

.../...

Conseil flamand et du Conseil régional wallon. La loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée a été prise comme fil conducteur pour établir la distinction entre les règles fondamentales nécessitant une loi spéciale et les règles techniques pouvant être organisées par une loi ordinaire."

Tant dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 que dans celle du 16 juillet 1993, ne figure aucune disposition renvoyant au législateur ordinaire pour régler les aspects techniques des élections, sauf dans les cas où la loi spéciale fait expressément référence à des dispositions déterminées du Code électoral.

Un certain nombre de questions sont donc réglées par le législateur spécial, le complément étant le fait du législateur ordinaire.

Cette manière de procéder est source d'insécurité juridique, dans la mesure où l'on ne peut pas toujours faire a priori la distinction entre ce qui relèverait des prescriptions fondamentales, d'une part, et ce qui relèverait des prescriptions purement techniques, d'autre part.

Il est révélateur, à cet égard, de constater que les règles relatives à la répartition des sièges entre les listes sont réglées par la loi spéciale en ce qui concerne les élections du Conseil flamand et du Conseil régional wallon, alors que pour l'élection du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, il est renvoyé aux dispositions du Code électoral.

.../...

Lorsque la loi spéciale renvoie ainsi au Code électoral, la question se pose, en outre, si les modifications ultérieures apportées par une loi ordinaire à ce Code sont d'application aux élections des conseils de communauté et de région.

La loi ordinaire qui règle les aspects techniques est d'une constitutionnalité douteuse, dès lors que, depuis la révision de 1993, la Constitution dispose expressément que la loi qui règle les élections des conseils de communauté et de région autres que celui de la Communauté germanophone doit être adoptée à la majorité spéciale, sans faire de distinction entre ce qui relèverait des principes essentiels et ce qui ne serait que de la technique électorale.

La Constitution n'impose, toutefois, pas que la loi spéciale détermine elle-même de manière exhaustive l'ensemble des prescriptions nécessaires à régler une matière pour lesquelles une majorité spéciale est requise.

Comme pour toute matière que la Constitution réserve au législateur, une délégation reste possible pour autant qu'elle ne porte que sur des éléments secondaires.

Les lois spéciales adoptées pour réformer les institutions contiennent d'ailleurs, à plusieurs endroits, des renvois à des dispositions prises ou à prendre tantôt par le Roi, tantôt par le législateur ordinaire.

.../...

La pratique consistant pour la loi spéciale à renvoyer à la loi ordinaire pour l'exécution de dispositions qu'elle contient est d'ailleurs implicitement reconnue par l'article 77, alinéa 1er, 4°, qui soumet au bicaméralisme intégral les lois à adopter à la majorité spéciale "ainsi que les lois prises en exécution de celles-ci".

C'est, précisément, dans le souci d'éviter tout reproche d'inconstitutionnalité que pourrait susciter une loi ordinaire réglant les élections des conseils régionaux et communautaires que l'auteur du présent avant-projet de loi spéciale y a inscrit une disposition, l'article 12, qui prévoit que :

"Les modalités de l'élection du Conseil flamand, du Conseil régional wallon et du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne sont pas réglées par la présente loi spéciale sont déterminées par la loi ordinaire.".

Compte tenu de ce qui précède, le début de l'article 12 serait mieux rédigé comme suit :

"Les mesures présentant un caractère accessoire ou de détail en vue de l'organisation de l'élection ... (la suite comme au projet).".

Par ailleurs, cette disposition ne doit pas être formulée sous la forme d'une disposition autonome de la loi spéciale en projet, dès lors que celle-ci est, pour le reste, une loi modificative des lois spéciales du 12 janvier 1989 et du 8 août 1980. Il convient, au contraire, d'en faire une disposition modificative, à insérer dans ces deux lois spéciales.

.../...

2. L'article 11 de l'avant-projet tend à modifier la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil de la Région wallonne, du Conseil flamand, du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et du Conseil de la Communauté germanophone.

La loi du 19 mai 1994 dont il s'agit est une loi ordinaire. Elle n'a pas été présentée comme devant être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

Il y a lieu, en effet, de considérer que cette loi n'a pas pour objet de "régler les élections", au sens de l'article 118, § 1er, de la Constitution. Les règles qu'elle établit et les sanctions qu'elle prévoit n'influencent pas, du moins pas directement, le déroulement des opérations électorales, ni les résultats des élections.

L'article 11 de l'avant-projet de loi spéciale doit, dès lors, être omis.

II. La suppression des candidats suppléants

Contrairement à ce que prévoyait l'avant-projet de loi "visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des Chambres législatives fédérales, du Parlement européen, du Conseil de la Communauté germanophone et des conseils provinciaux et communaux", sur lequel la section de législa-

.../...

tion a donné, le 3 avril 2000, l'avis n° L. 29.910/2, le présent avant-projet de loi, qui supprime la distinction entre candidats effectifs et candidats suppléants, ne prévoit pas corollairement de permettre aux listes de présenter un nombre de candidats plus important que celui du nombre de membres à élire.

Un tel système augmente considérablement la probabilité de devoir procéder à des élections partielles, particulièrement dans les petites circonscriptions où il n'y a que deux, trois ou quatre sièges à pourvoir.

Dans le système actuel, pour chaque liste dont un candidat au moins est élu, trois candidats au minimum sont déclarés suppléants.

Dans l'hypothèse où, par exemple, deux sièges sont à pourvoir, le présent projet aura pour conséquence qu'une liste qui obtient un siège n'aura qu'un seul suppléant. Pour peu que le candidat élu soit appelé à des fonctions ministérielles et que son suppléant ne puisse, pour une raison ou l'autre, exercer son mandat, une nouvelle élection devra être organisée. Si la liste en question n'est pas majoritaire, elle perdra son siège.

Dans un système de représentation proportionnelle, qui constitue la règle pour l'élection des conseils de communauté et de région (1), les élections visant à pourvoir au remplacement d'un seul membre doivent rester tout à fait

(1) Article 29, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

exceptionnelles, puisqu'elles se déroulent nécessairement selon un système majoritaire.

En ne prévoyant pas un nombre de suppléants en suffisance, la loi en projet risque donc, involontairement, de modifier sensiblement l'équilibre du régime actuel.

Observations particulières

Article 2

Le texte néerlandais doit être rédigé en tenant compte des observations formulées dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5

Du fait de la suppression des listes de candidats suppléants, le dernier alinéa de l'article 29octies, en projet fait double emploi avec l'article 29ter, alinéa 3, tel qu'il est modifié par l'article 3 du présent projet.

Cet alinéa sera donc omis.

Article 7

En vue d'unifier la terminologie, mieux vaut remplacer, aux alinéas 1er et 2 de l'article 29nonies, en projet, les mots "dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote", par les mots "dans l'ordre de présentation".

.../...

La même observation vaut pour l'article 10 du projet (article 20sexies, alinéas 1er et 2, en projet, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

Observations finales de légistique

1. Comme l'a déjà observé la section de législation du Conseil d'Etat à l'occasion d'avis antérieurs relatifs à des projets de modification de la législation électorale, il convient de mentionner, dans les phrases liminaires des articles de l'avant-projet, toutes les modifications apportées antérieurement aux dispositions modifiées (1).

C'est ainsi que, dans le liminaire de l'article 5 du projet, l'on précisera que l'article 29octies de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée a été modifié par la loi spéciale du 5 avril 1995. La même observation vaut pour le liminaire de l'article 7 du projet, en ce qui concerne la modification à l'article 29nonies de la même loi spéciale.

(1) Voir par exemple l'avis donné le 13 août 1998, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994" (L. 28.028/2/V) (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, 1767/1, p. 20), ainsi que l'avis donné le 3 avril 2000, sur un avant-projet de loi "visant à réduire de moitié l'effet dévolutif des votes exprimés en case de tête et à supprimer la distinction entre candidats titulaires et candidats suppléants pour l'élection des Chambres législatives fédérales, du Parlement européen, du Conseil de la Communauté germanophone et des conseils provinciaux et communaux" (L. 29.910/2) (Doc. parl., Chambre, 1999-2000, 666/1, p. 35).

2. Il convient de citer les lois en respectant leur intitulé exact.

C'est ainsi que dans le liminaire de l'article 8, l'on écrira "inséré par la loi spéciale du 9 mai 1989" au lieu de "inséré par la loi du 9 mai 1989" (1).

Observation finale concernant le texte néerlandais

Le texte néerlandais du projet doit être rédigé en tenant compte des observations formulées dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

(1) Voir le Moniteur belge du 12 mai 1989, p. 8170.

Algemene opmerkingen

I. Bijzondere wet en gewone wet

1. Toen in 1988 besloten werd dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zou bestaan uit leden die rechtstreeks in die hoedanigheid worden verkozen, rees de vraag in hoeverre die verkiezingen door de bijzondere wetgever of door de gewone wetgever moesten worden georganiseerd.

Naar aanleiding van het voorontwerp van bijzondere wet, dat de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen zou worden, heeft de afdeling wetgeving het volgende advies gegeven :

"Het ontwerp beoogt, ter uitvoering van de artikelen 107quater en 108ter van de Grondwet, het statuut te bepalen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Als zodanig zal het, eenmaal het als wet zal zijn afgekondigd, (...) zijn plaats nemen in de fundamentele wetgeving die de nieuwe institutionele structuur van het land bepaalt. Om die reden moet die wet worden aangenomen met de bijzondere meerderheden die in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet zijn bepaald, ...

Het is een opvallend kenmerk van het ontwerp dat een aanzienlijk deel ervan, van artikel 13 tot artikel 34, - in omvang ongeveer veertig procent van de tekst - betrekking heeft op de organisatie van de verkiezingen van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

De vraag is of dit gepast is en juridisch verantwoord kan worden.

Wetten ter uitvoering van o.m. de artikelen 107quater en 108ter regelen in het algemeen de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheden en de

.../...

werking van de nieuwe instellingen die door de staats Hervorming worden beoogd. Die wetten zouden zich tot die, overigens op zich zeer ruime onderwerpen, moeten beperken. Zij worden in hun wezen en opzet niet alleen ontsierd maar ook ontwaard door het opnemen erin van een lange reeks technische regelingen zonder institutionele inhoud. Heel wat bepalingen van het ontwerp wijken in niets af van de in ons bestel zeer gebruikelijke regelen betreffende het stemmen, de stemopneming, de verdeling der zetels en al de waarborgen die daarvoor zijn gesteld. De vermenging van hoofdzaak en bijzaak in dezelfde wettekst, schaadt de coherentie en de leesbaarheid van wat als een soort handvest moet gelden en niet als een kieswet. Het is niet zonder meer te begrijpen en te rechtvaardigen dat de indeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het stempapier, de inrichting van de kieshekjes, het gebruik van harmonika-omslagen en dergelijke meer hun juiste plaats zouden vinden in een fundamentele wettekst van institutionele aard.

Naast dit eerste bezwaar dat te maken heeft met de eisen van een behoorlijke wetgevingstechniek, is er een tweede met betrekking tot de eis van een bijzondere meerderheid. De bijzondere meerderheid vermeld in artikel 1 van de Grondwet heeft tot doel de waarborg te bieden van een ruime instemming met institutionele regelingen die beogen het evenwicht en de verstandhouding tussen de Gemeenschappen en de Gewesten alsmede hun dynamisch samenleven binnen het staatsverband te bevorderen. De eis van een bijzondere meerderheid moet zich tot regelingen van die aard beperken. De gewone meerderheid blijft de regel in het democratisch bestel dat de Grondwet inricht, de bijzondere of versterkte meerderheid de uitzondering. De talrijke technische en vaak gedetailleerde bepalingen van het ontwerp betreffende de verkiezingen, beantwoorden niet aan het zoëven in herinnering gebrachte doel, zeker niet voor zover ze in wezen overeenstemmen met de regelen die voor de verschillende andere verkiezingen gelden. Alle bepalingen betreffende de verkiezing van de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad onderwerpen aan een bijzondere of versterkte meerderheid, is globaal genomen een misbruik van het bijzondere meerderheidsvereiste. Men moet ook beseffen vanuit een praktisch oogpunt, dat de geringste

.../...

wijziging aan een technisch detail van de verkiezingsregeling die voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geldt, slechts met de (zeer moeilijk) te bereiken bijzondere meerderheid zal kunnen worden aangebracht, terwijl diezelfde wijziging voor de verkiezingen van de leden der Kamers, van de provincieraden en gemeenteraden terecht met een gewone meerderheid zal kunnen worden ingevoerd. Maar dit praktisch probleem heeft, hoe belangrijk ook, een politiekjuridisch aspect in de mate dat het ontwerp de verkiezingsregelen voor het Brusselse Gewest vergrendelt, zonder dat daarvoor in alle gevallen zichtbare of overtuigende redenen bestaan.

Ten slotte vloeit uit het wetsontwerp voort dat, indien het wordt goedgekeurd zoals het is, bepaalde verkiezingsvoorschriften met een bijzondere en andere met een gewone meerderheid zouden worden gewijzigd, zonder dat een duidelijk inhoudelijk verschil die discordante regeling rechtvaardigt. Inderdaad, het ontwerp verwijst op verschillende plaatsen naar de bepalingen van het Kieswetboek die al dan niet van overeenkomstige toepassing worden gemaakt op de verkiezingen van de leden van de Brusselse Raad (...) : die bepalingen kunnen worden gewijzigd met een gewone meerderheid. De andere verkiezingsvoorschriften die voluit in de tekst van het wetsontwerp zijn gesteld, zullen om gewijzigd te worden een bijzondere meerderheid behoeven. Voor dit verschil bestaat geen grond, zodat het moet vermeden worden. In verband hiermee kan er nog op gewezen worden dat naast verwijzingen in het Kieswetboek, ook heel wat artikelen van het ontwerp bepalingen van het Kieswetboek bijna letterlijk overnemen : die bepalingen zullen dan met een bijzondere meerderheid moeten worden gewijzigd, terwijl, zoals gezegd, voor de artikelen waarnaar verwezen wordt een gewone meerderheid volstaat. Ook dat moet vermeden worden.

Om deze drie redenen dienen de gebruikelijke en de louter technische bepalingen betreffende de verkiezingen uit het ontwerp te worden gelicht en opgenomen te worden in een wet die met een gewone meerderheid kan worden aangenomen ...

.../...

Wat voorafgaat, het weze herhaald, geldt alleen voor de gebruikelijke en technische verkiezingsvoorschriften. Het spreekt vanzelf dat het regelen van de samenstelling van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad alle fundamentele beginselen en voorschriften omvat betreffende de verkiezingen, zodat daarvoor een bijzondere meerderheid vereist is. De grondwetgever heeft met het opleggen van de bijzondere meerderheidsvereiste willen waarborgen dat de oprichting en de samenstelling van de nieuwe instellingen, o.m. die van het Brusselse Gewest, zouden steunen op een ruime, over de taalgrenzen heen gespreide consensus."

Als gevolg van dat advies zijn de bepalingen omtrent de verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgesplitst in twee delen, waarvan het ene is opgenomen in de genoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, het andere in de (gewone) wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt verkozen.

Toen dat advies is uitgebracht, was er slechts één bepaling in de Grondwet, artikel 107quater, die over de gewestelijke instellingen ging. Daarin stond dat de bijzondere wet aan de gewestelijke organen die ze oprichtte en die samengesteld waren uit gekozenen, de bevoegdheid opdroeg om aangelegenheden te regelen die zij aangaf.

In 1993 is de Grondwet gewijzigd. Daarbij is meer bepaald de bevoegdheid om "de verkiezingen te regelen" van de gewest- en gemeenschapsraden, met uitzondering van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, uitdrukkelijk in handen gelegd van de bijzondere wetgever. De bijzondere wetgever is

.../...

daarbij evenwel de mogelijkheid verleend om aan te geven welke aangelegenheden betreffende de verkiezing van de Raad van de Vlaamse Gemeenschap, de Raad van de Franse Gemeenschap en de Raad van het Waalse Gewest door die raden, ieder wat hem betreft, kunnen worden geregeld bij een decreet aangenomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen.

Ondanks die Grondwetswijziging heeft het onderscheid tussen datgene wat respectievelijk door de bijzondere wetgever en door de gewone wetgever geregeld werd in de wetten van 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, als leidraad gediend om de materie van de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad te regelen.

In de memorie van toelichting van wat de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur zou worden, is dat onderscheid als volgt gewettigd :

"Aldus regelen de artikelen 1 tot 42 van het huidige voorstel van gewone wet de rechtstreekse verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad. In zijn advies bij het wetsontwerp dat de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is geworden, stelt de Raad van State dat de regeling van de rechtstreekse verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet integraal moet worden geregeld in een bijzondere wet en dit om twee redenen. Vooreerst, om redenen van behoorlijke wetgevingstechniek, dienen technische regelingen zonder institutionele inhoud (zoals de indeling van de kiezers in kantons en afdelingen, de kleur van het stempapier, de inrichting van de kies-hokjes, het gebruik van harmonika-omslagen en dergelijke) niet bij bijzondere wet te worden geregeld.

.../...

Hun opname in de bijzondere wet zou de institutionele, per definitie algemene bepalingen in hun wezen en opzet niet alleen ontsieren, maar ook ontwaarden. Ten tweede, deze technische regelingen beantwoorden niet aan het doel van de vereiste van bijzondere wetgeving. Dat doel is een ruime instemming te waarborgen met institutionele regelingen die beogen het evenwicht en de verstandhouding tussen de gemeenschappen en de gewesten alsmede hun dynamisch samenleven binnen het staatsverband te bevorderen (Raad van State, advies, 23 november 1988, Parl. St., Senaat, 1988-1989, nr. 514/1, blz. 61). Er mag worden aangenomen dat dit advies insgelijks geldt voor de organisatie van de rechtstreekse verkiezingen voor de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad. Voor het onderscheid tussen de institutionele regels die een bijzondere wet behoeven en de technische regels waarvoor een gewone wet volstaat, werd de wet van 12 januari 1989 tot regeling van de wijze waarop de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt verkozen, als leidraad genomen."

Noch in de bijzondere wet van 12 januari 1989 noch in die van 16 juli 1993 wordt in enige bepaling verwezen naar de gewone wetgever om de technische aspecten van de verkiezingen te regelen, behalve in de gevallen dat de bijzondere wet uitdrukkelijk verwijst naar specifieke bepalingen van het Kieswetboek.

Een aantal zaken krijgt dus zijn beslag door toedoen van de bijzondere wetgever, wat overblijft wordt geschikt door de gewone wetgever.

Die werkwijze leidt tot rechtsonzekerheid, aangezien niet altijd van tevoren een onderscheid kan worden gemaakt tussen datgene wat onder de fundamentele voorschriften valt enerzijds, en datgene wat tot de louter technische voorschriften behoort anderzijds.

.../...

In dit verband is het onthullend te constateren dat de regels aangaande de verdeling van de zetels over de lijsten vastgelegd zijn in de bijzondere wet wat de verkiezing van de Vlaamse Raad en van de Waalse Gewestraad betreft, terwijl voor de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verwezen wordt naar de bepalingen van het Kieswetboek.

Wanneer de bijzondere wet aldus naar het Kieswetboek verwijst, rijst bovendien de vraag of wijzigingen die later bij een gewone wet in dat Wetboek worden aangebracht, van toepassing zijn op de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestraden.

De grondwettigheid van de gewone wet die de technische aspecten regelt is twijfelachtig, aangezien de Grondwet, sedert de herziening van 1993, uitdrukkelijk bepaalt dat de wet die de verkiezing van de gemeenschaps- en gewestraden regelt, met uitzondering van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, met een bijzondere meerderheid moet worden goedgekeurd, zonder een onderscheid te maken tussen datgene wat onder de basisbeginselen valt en datgene wat slechts tot de technische aspecten van de verkiezingen behoort.

De Grondwet legt evenwel niet op dat de bijzondere wet zelf op uitputtende wijze alle voorschriften vaststelt die nodig zijn om een aangelegenheid te regelen waarvoor een bijzondere meerderheid vereist is.

.../...

Zoals voor iedere materie die de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever legt, blijft een delegatie mogelijk voorzover ze alleen bijkomstige zaken betreft.

In de bijzondere wetten die zijn goedgekeurd met het oog op de hervorming van de instellingen, wordt trouwens op verscheidene plaatsen verwezen naar bepalingen die nu eens door de Koning, dan weer door de gewone wetgever zijn of moeten worden uitgevaardigd.

De handelwijze waarbij in de bijzondere wet verwezen wordt naar de gewone wet voor de tenuitvoerlegging van bepalingen die ze bevat, wordt trouwens impliciet erkend door artikel 77, eerste lid, 4°, dat voorschrijft dat wetten die met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen, "evenals de wetten ter uitvoering hiervan", onder het volledige bicameralisme vallen.

Juist om te voorkomen dat grondwettigheidsbezwaren worden opgeworpen wanneer de verkiezing van gewest- en gemeenschapsraden bij een gewone wet wordt geregeld, heeft de steller van het onderhavige voorontwerp van bijzondere wet in die bijzondere wet een bepaling opgenomen, artikel 12, waarin volgende staat :

"De modaliteiten voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Raad die niet geregeld worden door deze bijzondere wet, worden bepaald door de gewone wet."

.../...

Vanwege het voorgaande, zou het beter zijn artikel 12 als volgt te stellen :

"Bijkomstige maatregelen of detailkwesties nopens de verkiezing van ... Raad die niet aan de orde komen in deze bijzondere wet, zijn onderwerp van de gewone wet".

Bovendien moet deze bepaling niet als een autonome bepaling van de ontworpen bijzondere wet worden geformuleerd, aangezien deze voor het overige een wet tot wijziging van de bijzondere wetten van 12 januari 1989 en 8 augustus 1980 is. Ze dient daarentegen als een wijzigingsbepaling in die twee bijzondere wetten te worden ingevoegd.

2. Artikel 11 van het voorontwerp strekt tot wijziging van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de Vlaamse Raad, de Waalse Gewestraad, de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.

Die wet van 19 mei 1994 is een gewone wet. Ze is niet voorgesteld als een wet die moest worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.

Er moet namelijk van worden uitgegaan dat die wet er niet toe strekt "de verkiezingen te regelen" in de zin van artikel 118, § 1, van de Grondwet. De regels die ze

.../...

vaststelt en de sancties waarin ze voorziet hebben geen, of toch zeker geen rechtstreekse, invloed op het verloop van de kiesverrichtingen, noch op de uitslag van de verkiezingen.

Artikel 11 van het voorontwerp van bijzondere wet moet dan ook vervallen.

II. Het afschaffen van de kandidaat-opvolgers

In tegenstelling tot wat bepaald was in het voorontwerp van wet "tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, het Europese Parlement, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en de provincie- en gemeenteraden", waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State op 3 april 2000 advies nr. L. 29.910/2 heeft uitgebracht, voorziet het voorliggende voorontwerp van wet, waarbij het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers wordt opgeheven, niet aansluitend in de mogelijkheid om meer kandidaten op de lijsten te plaatsen dan het aantal te kiezen kandidaten.

Met zulk een regeling wordt de kans veel groter dat er tussentijdse verkiezingen moeten worden gehouden, inzonderheid in kleine kieskringen, waar er slechts twee, drie of vier zetels moeten worden toegewezen.

.../...

In de huidige regeling worden voor iedere lijst waarop minstens één kandidaat wordt gekozen, minstens drie kandidaten als opvolger aangewezen.

Wanneer bijvoorbeeld twee zetels moeten worden toegewezen, zal het huidige ontwerp tot gevolg hebben dat een lijst die een zetel behaalt, slechts één enkele opvolger heeft. Zodra de gekozen kandidaat aangewezen wordt voor een ministerambt en zijn opvolger om een of andere reden zijn ambt niet kan uitoefenen, moet een nieuwe verkiezing worden gehouden. Indien de betrokken lijst niet de meerderheid van de stemmen behaalt, verliest ze haar zetel.

In een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, een stelsel dat regel is bij verkiezing van gemeenschaps- en gewestraden (1), moeten verkiezingen die gehouden worden om één lid te vervangen, zeer uitzonderlijk blijven, aangezien daarbij noodzakelijkerwijs de regel van de meerderheid van de stemmen wordt gehanteerd.

Door niet te zorgen voor voldoende opvolgers, kan de ontworpen wet dus ongewild het evenwicht van de huidige regeling aanzienlijk wijzigen.

(1) Artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

Men schrijve : "vervangen bij" i.p.v. "vervangen door", alsook "De akte van voordracht van de kandidaten ...".

Artikel 5

Door de afschaffing van de lijsten van kandidaat-opvolgers, overlapt het laatste lid van het ontworpen artikel 29octies, het derde lid van artikel 29ter, zoals dat wordt gewijzigd bij artikel 3 van het voorliggende ontwerp.

Het lid moet bijgevolg vervallen.

Artikel 7

Met het oog op een eenvormige terminologie, zou het beter zijn in het eerste en tweede lid van het ontworpen artikel 29nonies, de woorden "in de volgorde van inschrijving op het stembiljet" te vervangen door de woorden "in de volgorde van voordracht".

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 10 (ontworpen artikel 20sexies, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

.../...

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

1. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft opgemerkt naar aanleiding van vroegere adviezen over ontwerpen tot wijziging van de kieswetgeving, dienen in de inleidende zinnen van de artikelen van het voorontwerp alle wijzigingen te worden vermeld die vroeger zijn aangebracht in de gewijzigde bepalingen (1).

Zo bijvoorbeeld dient in de inleidende zin van artikel 5 van het ontwerp vermeld te worden dat artikel 29octies van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 gewijzigd is bij de bijzondere wet van 5 april 1995. Dezelfde opmerking geldt voor de inleidende zin van artikel 7 van het ontwerp, wat betreft de wijziging van artikel 29nonies van dezelfde bijzondere wet.

(1) Zie bijvoorbeeld het advies van 13 augustus 1998 over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, van de nieuwe gemeentewet en van de gemeentekieswet, en tot uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994" (L. 28.028/2/V) (Gedr. St. Kamer, 1997-1998, 1767/1, inz. blz. 20) en het advies dat op 3 april 2000 is uitgebracht over een voorontwerp van wet "tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, het Europese Parlement, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en de provincie- en gemeenteraden" (L. 29.910/2) (Gedr. St., Kamer, 1999-2000, 666/1, blz. 35)

2. Wetten moeten met hun juiste opschrift worden vermeld.

Zo bijvoorbeeld schrijve men in de inleidende zin van artikel 8 "ingevoegd bij de bijzondere wet van 9 mei 1989" in plaats van "ingevoegd bij de wet van 9 mei 1989" (1).

Slotopmerkingen over de Nederlandse tekst

Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden, met het oog op een beter taalgebruik, ten overvloede de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 5 (het ontworpen artikel 29octies)

In het derde lid schrijve men "geschiedt" i.p.v. "gebeurt", "naar evenredigheid van wat nodig is om" i.p.v. "voor wat nodig is om", "gelijkerwijs" i.p.v. "op gelijkaardige wijze" en "op is" i.p.v. "uitgeput is".

Artikel 6 (het ontworpen artikel 29octies)

Aan het slot schrijve men : "... worden afgerond tot op de ... eenheid, ongeacht of ze ... bereiken.".

(1) Zie het Belgisch Staatsblad van 12 mei 1989, blz. 8170.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

premier président,
eerste voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld door de
H. C. AMELYNCK, referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS