KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.644/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.644/VR

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 9 mei 2001 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen nrs. 95 tot 115 op een ontwerp van bijzondere wet "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen" (Parl. St., Senaat, 2000-01, nr. 2-709/...), heeft op 14 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Sénat, le 9 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements nos 95 à 115 sur un projet de loi spéciale "portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés" (Doc. parl., Sénat, 2000-01, n° 2-709/...), a donné le 14 mai 2001 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

> "La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a déjà entamé la discussion générale (du projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés), et elle souhaite en clôturer l'examen pour le mercredi 16 mai prochain. C'est cette échéance, dictée par les nécessités du calendrier parlementaire, qui motive la présente demande d'urgence".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot de hiernavolgende opmerkingen, welke uitsluitend betrekking hebben op de verenigbaarheid van de voorgestelde amendementen met normen van internationaal of grondwettelijk recht (1).

*

* *

---

(1) De Raad van State kan niettemin niet nalaten erop te wijzen dat de voorgestelde amendementen vanuit wetgevingstechnisch oogpunt nog een grondig nazicht vergen, o.m. wat de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst betreft.

Amendement nr. 105

1. Volgens het voorgestelde artikel 20, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen worden de 89 zetels van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (zie de wijziging van artikel 10 van de bijzondere wet, voorgesteld bij amendement nr. 98) als volgt omgeslagen : 72 zetels gaan naar de lijstengroepen van kandidaten van de Franse taalgroep, en 17 zetels gaan naar de lijstengroepen van kandidaten van de Nederlandse taalgroep.

De voorgestelde regeling heeft tot gevolg dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet meer samengesteld zal worden volgens het systeem van de evenredige vertegenwoordiging. Op voorhand is weliswaar niet te bepalen hoeveel personen hun stem zullen uitbrengen op de respectieve lijsten van de twee taalgroepen, zodat ook niet te bepalen is in hoeverre afbreuk gedaan wordt aan het systeem van de evenredige vertegenwoordiging. Het staat echter vast dat het voorgestelde systeem een risico inhoudt van een ernstige vertekening van de evenredigheid. Bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 1999 werden 60.546 geldige stemmen uitgebracht op Vlaamse lijsten en 366.195 stemmen op Franstalige lijsten. Geprojecteerd op de voorgestelde zetelverhouding, zou dit betekenen dat aan Vlaamse kant (17 zetels) ca. 3562 stemmen recht zouden geven

op een zetel, terwijl aan Franstalige kant (72 zetels) ca. 5086 stemmen vereist zouden zijn voor een zetel (2).

Het voorgestelde systeem roept dan ook vragen op, zowel vanuit het oogpunt van het kiesrecht als vanuit het oogpunt van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. Er dient meer bepaald rekening te worden gehouden met artikel 3 van het 1ste Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2.1. Naar luid van artikel 3 van het 1ste Protocol verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen zich ertoe om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden, onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.

Wat betreft de aanwijzing van de leden van een wetgevende vergadering, legt het 1ste Protocol geen bepaald systeem op : de staten kunnen bijvoorbeeld opteren voor een systeem van evenredige vertegenwoordiging of voor één of ander meerderheidssysteem. Essentieel is wel dat het gekozen systeem de "vrije meningsuiting van het volk" mogelijk maakt. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwijst die uitdrukking naar het beginsel van de gelijkheid

---

(2) Bekeken vanuit het oogpunt van de zetelverdeling moet vastgesteld worden dat bij de verkiezingen van 1999 64 Franstaligen en 11 Vlamingen verkozen werden. Dit geeft een verhouding van 85,33 % tegen 14,67 %. De voorgestelde zetelverdeling (17 en 72 zetels) komt neer op een verhouding van 80,9 % tegen 19,1 %.

van behandeling van alle burgers in de uitoefening van hun recht om te kiezen en van hun recht om zich kandidaat te stellen. Daaruit volgt echter niet dat alle stemmen noodzakelijk eenzelfde gewicht moeten hebben met betrekking tot het resultaat van de verkiezing, noch dat elke kandidaat gelijke kansen moet hebben om te zegevieren (3).

Opdat een beperking van het kiesrecht, o.m. inzake het gewicht van de stem uitgebracht door de kiezer, verenigbaar zou zijn met artikel 3 van het 1ste Protocol, dient deze beperking o.m. een wettig doel na te streven (4) en mogen de aangewende middelen niet onevenredig zijn met dat doel (5).

Te dezen komt de hiervóór vermelde verhouding van 3562 stemmen tegen 5086 neer op een verhouding van 0,70 tegen 1. De vraag is of een dergelijke verhouding - al is het niet zeker dat dit de verhouding bij de eerstvolgende verkiezingen zou zijn, en nog minder dat dit ook het geval zou zijn voor al de volgende verkiezingen - de toets met het evenredigheidsbeginsel kan doorstaan.

---

(3) Europees Hof voor de Rechten van de Mens (E.H.R.M.), 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt, Publ. Cour, reeks A, vol. 113, pp. 23-24, § 54.

(4) De bescherming van een taalkundige minderheid kan een zodanig wettig doel uitmaken (Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, beslissing over de ontvankelijkheid, 15 september 1997, Polacco en Garofalo / Italië, nr. 23.450/94, D.R., vol. 90-A, (5), 10).

(5) E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt, hiervóór vermeld, p. 23, § 52. Rdpl. Arbitragehof, 22 december 1994, nr. 90/94, overw. B.5.8 - B.5.9.

2.2. In de zaak die aanleiding gegeven heeft tot het arrest van het Arbitragehof van 14 juli 1990, nr. 26/90, diende het Hof zich uit te spreken over de toenmalige zetelverdeling in België voor de verkiezing van het Europees Parlement. Die was toen vastgesteld op 13 vertegenwoordigers voor het Nederlands kiescollege en 11 voor het Frans kiescollege. Uit de uitslag van de verkiezingen van 18 juni 1989 was gebleken dat voor een Franstalige zetel slechts 203.672 stemmen vereist waren, en voor een Vlaamse zetel 281.454 stemmen (6). Dit kwam neer op een verhouding van 0,72 tegen 1.

Het Arbitragehof oordeelde weliswaar dat die verhouding niet gezien kon worden als een onevenredige beperking. Het steunde daarbij echter op twee zeer specifieke omstandigheden : enerzijds was de bestreden wet, die de bestaande regeling bestendigde, geïntegreerd in een aan gang zijnde hervorming van het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat, waarbij de problematiek van de zetelverdeling voor het Europees Parlement, samen met die van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, een definitieve oplossing moest krijgen in een toekomstige ("derde") fase; anderzijds ging het om een loutere gelegenheidswet, die enkel zou gelden voor de verkiezingen van 1989 (7).

---

(6) Zie J. Van Nieuwenhove, "Het gelijkheidsbeginsel en kiesstelsels : een vergelijkend onderzoek", T.B.P., 1993, (199), p. 204, voetnoot 61.

(7) Arbitragehof, 14 juli 1990, nr. 26/90, overw. 6.B.7 - 6.B.8.

De Raad van State kan niet anders dan vaststellen dat de specifieke omstandigheden waarmee het Arbitragehof rekening hield, in het voorliggende geval niet voorhanden zijn. Het gaat hier niet om de bestendiging van een bestaande regeling, in afwachting van een definitieve hervorming, maar om het invoeren van een volledig nieuwe regeling; bovendien gaat het niet om een gelegenheidswet, maar om een wet die een onbepaalde geldigheidsduur zou hebben.

Er moet bovendien opgemerkt worden dat het onevenwicht dat in de zaak voor het Arbitragehof voorwerp van betwisting was, betrekking had op een verschil tussen twee onderscheiden kiescolleges. In de thans voorliggende regeling dingen de kandidaten naar de gunst van dezelfde kiezers, omdat de kiezers niet op voorhand ingedeeld zijn in taalgroepen. Het verschil in gewicht van de stem van de kiezers komt hier dus duidelijker tot uiting.

2.3. In een arrest van 22 december 1994, nr. 90/94, diende het Arbitragehof zich uit te spreken over het behoud van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezing van de federale Kamers en van het Europees Parlement. Andermaal kwam het Hof tot de conclusie dat de bestreden maatregel niet als onevenredig beschouwd kon worden. Daarbij wees het Hof er o.m. op dat de bestreden bepalingen niet tot gevolg hadden dat sommige kiezers minder invloed hadden op de aanduiding van vertegenwoordigers dan andere kiezers, noch dat één bepaalde politieke partij werd begunstigd ten nadele van andere, of dat aan één welbepaalde kandidaat een

electoraal voordeel werd toegekend ten nadele van anderen (8).

Ook hier is de toestand in verband met het voorliggende amendement anders. De kiezers die voor een kandidaat van de Nederlandse taalgroep stemmen, zouden wel degelijk (proportioneel) meer invloed kunnen hebben dan de kiezers die stemmen voor een kandidaat van de Franse taalgroep, en de kandidaten van de Nederlandse taalgroep zouden wel degelijk (proportioneel) meer kans kunnen hebben om verkozen te worden dan de kandidaten van de Franse taalgroep.

2.4. Er moet dan ook een ernstig voorbehoud gemaakt worden, wat de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het kiesrecht betreft, zoals dit recht geïnterpreteerd wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Arbitragehof.

3. Die regeling dient ook bekeken te worden vanuit het oogpunt van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelden immers t.a.v. de wetten die het kiesrecht en de verkiesbaarheid regelen (9).

---

(8) Arbitragehof, 22 december 1994, nr. 90/94, overw. B.5.9. Men bemerke dat het Arbitragehof op dit punt een strenger criterium lijkt te hanteren dan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (zie hiervóór, de tekst behorend bij voetnoot 3).

(9) Arbitragehof, 14 juli 1990, nr. 26/90, overw. 6.B.1.

Volgens een vaste rechtspraak, o.m. van het Arbitragehof, sluiten de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voorzover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Uit de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving, in verband met de problematiek van de evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in verkozen vergaderingen, blijkt dat aan het gelijkheidsbeginsel in kieszaken een bijzondere betekenis toekomt.

In advies 22.066/2 van 8 maart 1993 merkte de Raad van State in dit verband op dat "het ... zaak (was) om in het licht van (de hiervóór aangehaalde) beginselen het relatieve belang van het handhaven van een strikte gelijkheid van partijen en kandidaten te beoordelen, vergeleken bij de noodzaak om de gelijkheid van mannen en vrouwen effectief tot stand te brengen, door de vrouwen ertoe aan te zetten deel te nemen aan de debatten van de politieke assemblées".

De Raad stelde vast dat de ongelijkheid die ingevoerd werd door het aan hem voorgelegde ontwerp, tot uiting kwam op een gebied waar elke evenwichtsverstoring zware gevolgen had :

> "Als er een gebied is waarop een ongelijkheid, hoe gering ook, slecht wordt verdragen, is het immers wel het gebied van de organisatie van een krachtmeting. De verkiezingsstrijd nu is één van de wezenlijke aspecten van het democratische bestel omdat er zonder die strijd voor de rivaliteit onder de partijen geen oplossing bestaat en zij niet langer heilzaam is. De gelijkheid van de deelnemers is karakteristiek voor elke krachtmeting en het onontbeerlijke middel om de doeltreffendheid en de betekenis ervan te bewaren".

De Raad kwam vervolgens tot de volgende conclusie :

> "Het onderzoek van de evenredige verhouding tussen het in het ontwerp gegeven voorschrift en de bijhorende sanctie betekent zoveel dat een afweging wordt gemaakt van enerzijds het streven om de gelijkheid van man en vrouw echt tot stand te brengen en anderzijds de bestaande bescherming van een strikte gelijkheid van hen die in een verkiezingsstrijd tegenover elkaar staan. De door het Arbitragehof gebruikte formulering, die hierboven in herinnering is gebracht, zet ertoe aan rekening te houden met onder meer "de aard van de in het geding zijnde beginselen". Het blijkt duidelijk dat het beginsel van de neutraliteit van de Staat tegenover de kandidaten en partijen die wedijveren om de macht een beginsel is dat stellig kwetsbaar is, waardoor het in stand houden ervan des te moeilijker en noodzakelijker is. Het laat zich dus niet aanzien dat de wet het beginsel van de gelijkheid van de kandidaten mag schenden om nader tot het, nochtans ook belangrijke doel te komen, dat bestaat in het tot stand brengen van een effectieve gelijkheid van man en vrouw en het gevolg ervan, de deelneming van vrouwen aan de politieke assemblées. De wet mag dit des te minder daar in het onderhavige geval op een andere wijze gezorgd kan worden voor naleving van het voorschrift dat het

ontwerp beoogt te geven voor de samenstelling van de lijsten, welk voorschrift uit grondwettelijk oogpunt volstrekt aanvaardbaar is" (10).

Die zienswijze is in latere adviezen bevestigd. De Raad van State heeft er toen telkens aan toegevoegd dat, om tegemoet te komen aan het probleem van de strijdigheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, de Grondwet gewijzigd zou moeten worden (11).

Opdat de voorgestelde regeling verenigbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dient daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording te bestaan. De Raad van State kan niet anders dan vaststellen dat de voor amendement nr. 105 gegeven verantwoording uiterst summier is, en zich in feite beperkt tot een loutere verwijzing naar het zgn. Lombardakkoord.

---

(10) Advies 22.066/2 van 8 maart 1993 over een voorontwerp van wet "ter bevordering van een evenwichtige spreiding van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de parlements-, provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen".

(11) Advies 22.885/2 van 17 november 1993 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen, Parl. St., Kamer, 1993-94, nr.1316/1, (18), 20; advies 29.910/2 van 3 april 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 26 juni 2000 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 provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement, Parl. St., nr. 50-0666/1, p. 26; advies 30.125/VR van 13 juni 2000 over een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 23 november 2000 "zur Abänderung des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren vom 8. Juli 1976", Parl. St., Rat D. Gem., 2000-01, nr. 35-2.

Indien geen met de Grondwet verenigbare verantwoording gegeven kan worden, kan de voorgestelde regeling geen doorgang vinden zonder voorafgaande herziening van de Grondwet.

Gelet op het voorgaande, moet ook wat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie betreft, een ernstig voorbehoud gemaakt worden bij die regeling.

Amendement nr. 108

1. In het voorgestelde artikel 35, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 wordt bepaald welke procedure gevolgd moet worden indien de Brusselse Hoofdstedelijke Raad er niet in slaagt de leden van de regering zonder stemming te verkiezen. Voor de ministers wordt het systeem ten opzichte van de huidige regeling gewijzigd : de twee leden van de regering worden dan niet meer bij volstrekte meerderheid door hun taalgroep verkozen. Volgens het voorgestelde artikel 35, § 2, eerste lid, 2°, dienen ze voortaan verkozen te worden bij volstrekte meerderheid van de Raad. Wel moeten de voordrachten van de kandidaten door de volstrekte meerderheid van de leden van de betreffende taalgroep worden ondertekend. Indien in het geval van een zodanige verkiezing de volstrekte meerderheid van de leden van de Raad niet bereikt wordt, dient een nieuwe verkiezing te worden gehouden, na een termijn van minstens 30 dagen. Bij die nieuwe verkiezing moeten de kandidaten voorgedragen worden, naargelang het geval, door de volstrekte meerderheid van de leden van de Franse taalgroep, of door de volstrekte

meerderheid van de leden van de overeenkomstig het voorgestelde artikel 60, vijfde lid, "uitgebreide" Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (12).

Aldus geformuleerd, blijkt het amendement in te houden dat voor de voordracht (en dus in feite ook voor de verkiezing zelf) van de Nederlandstalige leden van de gewestregering, een meerderheid vereist is in een orgaan van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. Gelet op de wijze waarop dat orgaan is samengesteld, kan dit niet beschouwd worden als een instelling van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Een dergelijke werkwijze zou strijdig zijn met het democratisch beginsel volgens hetwelk de regering van een politieke collectiviteit de rechtstreekse of onrechtstreekse emanatie moet vormen van de vergadering waarvoor ze verantwoordelijk is.

---

(12) Er moet opgemerkt worden dat de uitdrukking "Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie" thans voorkomt noch in de Grondwet, noch in de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. In artikel 136 van de Grondwet wordt bepaald dat de taalgroepen in de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd zijn voor de gemeenschapsaangelegenheden, en in artikel 60, tweede lid, van de bijzondere wet wordt bepaald dat met name de Nederlandse taalgroep van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het beraadslagend orgaan is van de Vlaamse Gemeenschapscommissie. In de tekst van de voorgestelde amendementen zou dus telkens sprake moeten zijn van "de Nederlandse taalgroep, samengesteld overeenkomstig artikel 60, vijfde lid, van deze wet".

2. Zelfs indien in de voorgestelde tekst niet verwezen zou worden naar de "Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie", maar naar de Nederlandse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (13), zou nog steeds vastgesteld moeten worden dat, voor de voordracht van gewestministers, aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, of althans aan een taalgroep ervan, personen worden toegevoegd die geen lid zijn van die Brusselse Hoofdstedelijke Raad, en die enkel "ad hoc" deelnemen aan de werkzaamheden ervan (14).

Een dergelijke constructie is niet te verzoenen met een aantal grondwettelijke beginselen.

Artikel 39 van de Grondwet bepaalt dat de gewestelijke organen samengesteld zijn uit "verkozen mandatarissen". Artikel 116, § 1, herhaalt dat de gemeenschaps- en gewestraden zijn samengesteld uit "verkozen mandatarissen", en artikel 116, § 2, tweede lid, preciseert, in verband met de gewestraden, dat deze zijn samengesteld "uit leden rechtstreeks gekozen tot lid van de betrokken Gewestraad of tot lid van een Gemeenschapsraad". Het is duidelijk dat de toegevoegde leden, die volgens het voorgestelde artikel 60bis, vijfde lid (amendement nr. 113), worden aangewezen "onder de kandidaten die niet voor de Raad zijn verkozen", niet aan de grondwettelijke kwalificatie beantwoorden.

---

(13) Zie de vorige voetnoot.

(14) Daarbij komt dat deze "ad hoc"-leden aangeduid worden op basis van de verkiezingsuitslagen voor een ander parlement (met name de Vlaamse Raad). Zie hierover de bespreking van het voorgestelde artikel 60bis (opmerking 3 bij de amendementen nrs. 112 en 113).

Voorts bepaalt artikel 122 van de Grondwet dat de leden van elke gemeenschaps- of gewestregering door hun Raad worden gekozen. Deze regel is een toepassing van het algemeen democratisch beginsel dat het uitvoerend orgaan van een bepaalde overheid de investituur dient te krijgen van (en gecontroleerd dient te worden door) het vertegenwoordigend orgaan van die overheid. Door te voorzien in een systeem dat de verkiezing van bepaalde ministers mede doet afhangen van het vertrouwen dat al of niet verleend wordt door personen die in feite niet behoren tot de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, wordt aan artikel 122 afbreuk gedaan.

Amendement nr. 110

Het voorgestelde artikel 36, § 1, zevende lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bepaalt dat een motie van wantrouwen, gericht tegen een lid van de regering dat tot de Nederlandse taalgroep behoort, aangenomen moet worden bij volstrekte meerderheid van de leden van de Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, in zijn "uitgebreide" samenstelling overeenkomstig het voorgestelde artikel 60, vijfde lid.

Mutatis mutandis gelden hiervoor dezelfde bezwaren als die welke i.v.m. amendement nr. 108 werden gemaakt. Ook de politieke controle op de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan alleen maar uitgeoefend worden door de verkozen leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Amendement nr. 111

Het voorgestelde artikel 41, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 bevat, i.v.m. de verkiezing van de gewestelijke staatssecretarissen, een regeling die afgestemd is op de voorgestelde regeling inzake de verkiezing van ministers.

Mutatis mutandis gelden in dit verband de opmerkingen die m.b.t. amendement nr. 108 werden gemaakt (15).

Amendementen nrs. 112 en 113

1. Volgens het voorgestelde artikel 60, vijfde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 wordt de Nederlandse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, voor de bevoegdheden die de Vlaamse Gemeenschapscommissie alleen uitoefent, uitgebreid met vijf leden (amendement nr. 112).

Deze vijf leden worden volgens het voorgestelde artikel 60bis aangeduid onder de niet verkozen kandidaten voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op basis van de verkiezingsuitslagen voor de Vlaamse Raad, meer bepaald op grond van "het totale kiescijfer dat elke lijst in elk kiesdistrict (lees : kieskring) voor de Vlaamse Raad heeft gehaald" (amendement nr. 113).

---

(15) Wat de opmerking gesteund op artikel 122 van de Grondwet betreft, kan de aandacht gevestigd worden op het feit dat die bepaling volgens artikel 126 van de Grondwet mede van toepassing is op de gewestelijke staatssecretarissen.

2. De voorgestelde regeling is strijdig met artikel 136 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat er in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad taalgroepen zijn, die bevoegd zijn voor de gemeenschapsaangelegenheden (16).

Weliswaar draagt artikel 136 voorts aan de bijzondere wetgever op om onder andere de samenstelling van die taalgroepen te regelen. De bijzondere wetgever kan hierbij echter geen afbreuk doen aan de in de Grondwet zelf vastgestelde regel dat het de taalgroepen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zijn die het orgaan zijn voor de gemeenschapsaangelegenheden in Brussel-Hoofdstad, hetgeen aan Vlaamse kant inhoudt dat de Nederlandse taalgroep het orgaan is van wat de bijzondere wetgever de Vlaamse Gemeenschapscommissie genoemd heeft (zie artikel 60, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

De Grondwet voert met andere woorden een parallellisme in tussen de taalgroepen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en de zogenaamde "vergaderingen" van de gemeenschapscommissies. Met de voorgestelde regeling zou de

---

(16) Artikel 166, § 3, van de Grondwet bepaalt dat de organen bedoeld in artikel 136 als inrichtende macht bevoegdheden hebben inzake culturele aangelegenheden, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden, en dat ze de bevoegdheden uitoefenen die hun door de Vlaamse Raad respectievelijk de Franse Gemeenschapsraad worden opgedragen. Deze bevoegdheden zijn door de bijzondere wet van 12 januari 1989 bevestigd en gepreciseerd : zie de artikelen 64, 65 en 66. Het zijn o.m. deze bevoegdheden van inzonderheid de Vlaamse Gemeenschapscommissie waarnaar in de verantwoording bij het amendement nr. 112 uitdrukkelijk verwezen wordt.

bijzondere wetgever, enkel voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, leden toevoegen aan de Nederlandse taalgroep, zonder deze leden toe te voegen aan de Nederlandse taalgroep (in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad) als zodanig.

Voor een zodanig doorbreken van het parallellisme bedoeld in artikel 136 van de Grondwet, is een wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

3. Los van het hiervóór ontwikkelde juridisch-technische bezwaar, is er nog een ander bezwaar, dat verband houdt met de wijze waarop de vijf bijkomende leden van de Nederlandse taalgroep, als orgaan van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, aangewezen worden.

De voorgestelde regeling komt er immers op neer dat (niet-verkozen) kandidaten voor de gewestraad aangewezen worden voor een orgaan van een gemeenschapscommissie, op basis van de stemmen uitgebracht door burgers die geen enkele band vertonen met de samen te stellen instelling. Meer bepaald worden de vijf bijkomende leden van het vertegenwoordigend orgaan van de Vlaamse Gemeenschapscommissie aangewezen op grond van de uitslag van de

verkiezing, door de stemgerechtigden in het Vlaamse Gewest, van de leden van de Vlaamse Raad (17).

Deze regeling strookt niet met het democratische basisprincipe dat voor de aanduiding van een representatief orgaan diegenen instaan die door de beslissingen van dat orgaan geraakt kunnen worden. Het zijn met andere woorden de burgers waarvoor een orgaan bindende beslissingen kan nemen, en geen andere burgers, die voor dat orgaan vertegenwoordigers mogen aanwijzen.

In dit verband kan verwezen worden naar het advies van de Raad van State van 4 augustus 1978 over de artikelen 125 tot 145 van een wetsontwerp "houdende diverse institutionele hervormingen" :

> "Tot het wezen van de democratische staatsopbouw behoort de regel dat de burger direct of indirect de personen aanwijst die voor hem en namens hem legifereren of hem regeren en besturen. (...) (Die) regel (is) de bevestiging van het ongeschreven doch daarom niet minder dwingende fundamenteel beginsel dat elke burger, voor de uitoefening van zijn politieke rechten, gevat is in één gemeente en slechts in één gemeente, met name die waarin hij zijn effectieve woonplaats heeft, welk beginsel als corollarium heeft de eis van

---

(17) Het voorgestelde systeem lijkt als impliciete maar zekere bedoeling te hebben de uitslag van de gewestverkiezingen voor wat betreft de Nederlandse taalgroep te corrigeren. In de verantwoording bij het amendement wordt in dit verband enkel opgemerkt dat de verdeling van de bijkomende zetels gebaseerd is op de "regeling" voor de Vlaamse Raad, "teneinde de goede werking van de communautaire componenten van de Brusselse instellingen te verzekeren en de blokkering ervan te vermijden".

> representativiteit van het verkozen orgaan. De representativiteit houdt in dat het verkozen orgaan zijn gezag ontleent aan de wil van hen waardoor en waarvoor het met gezag is bekleed. Aan de representativiteit wordt dan ook tekort gedaan wanneer (...) burgers (...) bijdragen tot de samenstelling van organen die te hunnen aanzien zonder beleidsbevoegdheid zijn" (18).

Het Belgisch publiekrecht kent geen afwijkingen op het voornoemde basisbeginsel. Weliswaar worden thans een aantal leden van de Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad verkozen op basis van de uitslag van de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (artikel 24, §§ 1 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De Vlaamse Raad en de Franse Gemeenschapsraad zijn echter bevoegd voor de gemeenschapsaangelegenheden in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, en er zijn dus goede redenen om de Brusselse leden van die raden daarin te laten opkomen voor de belangen van de inwoners van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Ook de samenstelling van de Senaat, in zoverre die bestaat uit gemeenschapssenatoren, is geen echte afwijking. Het gaat weliswaar om leden verkozen in een gemeenschapsraad, maar hun bijkomende aanwijzing voor de Senaat, die overigens steunt op een uitdrukkelijke bepaling van de Grondwet, gebeurt op basis van de uitslag van de verkiezing van de rechtstreeks verkozen senatoren (artikel 68, § 1, van de Grondwet).

Voor een echte afwijking van het voornoemde beginsel is een wijziging van de Grondwet vereist.

---

(18) Parl. St., Kamer, 1977-78, nr. 461-35, p. 3.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée somme suit :

> "La Commission des Affaires institutionnelles du Sénat a déjà entamé la discussion générale de ce projet et elle souhaite en clôturer l'examen pour le mercredi 16 mai prochain. C'est cette échéance, dictée par les nécessité du calendrier parlementaire qui motive la présente demande d'urgence".

*
* *

Eu égard au bref délai qui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter aux observations qui suivent et qui concernent exclusivement la compatibilité des amendements proposés avec des normes de droit international ou constitutionnel (1).

*
* *

---

(1) Le Conseil d'Etat se doit néanmoins de souligner que les amendements proposés doivent être fondamentalement revus du point de vue de la légistique, en ce qui concerne, entre autres, la concorandance entre le texte français et le texte néerlandais.

Amendement n° 105

1. Selon l'article 20, § 2, alinéa 1er, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les 89 sièges du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (voir la modification de l'article 10 de la loi spéciale, proposée par l'amendement n° 98) sont répartis comme suit : 72 sièges sont attribués aux groupements de listes des candidats du groupe linguistique français, et 17 sièges aux groupements de listes des candidats du groupe linguistique néerlandais.

La règle proposée a pour conséquence que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne sera plus composé suivant le système de la représentation proportionnelle. Il n'est certes pas possible de déterminer à l'avance combien de personnes donneront leur suffrage aux listes respectives des deux groupes linguistiques, de sorte qu'il n'est pas possible, non plus, de déterminer dans quelle mesure le système de la représentation proportionnelle s'en trouve affecté. Il est un fait, toutefois, que le système proposé comporte le risque de fausser gravement la proportionnelle. Lors des élections du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale de 1999, 60.546 votes valables ont été émis sur des listes flamandes et 366.195 sur des listes francophones. En faisant une projection sur le rapport de sièges proposé, cela signifierait que du côté flamand (17 sièges), 3652 votes environ donneraient droit à un siège, alors que du côté francophone (72 sièges), il faudrait environ 5086 votes pour un siège (2).

---

(2) Vu sous l'angle de la répartition des sièges, il faut constater que lors des élections de 1999, 64 francophones et 11 flamands ont été élus. Ce qui donne une proportion de 85,33 % contre 14,67 %. La répartition des sièges proposée (17 et 72 sièges) équivaut à une proportion de 80,9 % contre 19,1 %.

Le système proposé soulève dès lors des questions, tant du point de vue du droit de vote que du point de vue des principes d'égalité et de non-discrimination. Il y a lieu, notamment, de tenir compte de l'article 3 du 1er Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution.

2.1. Selon l'article 3 du 1er Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles réguliers, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

En ce qui concerne la désignation des membres d'une assemblée législative, le premier Protocole n'impose pas de système déterminé : les Etats peuvent, par exemple, opter pour un système de représentation proportionnelle ou pour l'un ou l'autre système majoritaire. L'essentiel, toutefois, est que le système choisi permette "la libre expression de l'opinion du peuple". Suivant la Cour européenne des droits de l'homme, cette expression fait référence au principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages. Il ne s'ensuit cependant pas que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat de l'élection, ni que chaque candidat doit avoir des chances égales de l'emporter (3).

Pour qu'une limitation du droit de vote, en ce qui concerne, entre autes, le poids du suffrage émis par

---

(3) Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. DH), 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt, Publ. Cour, série A, vol. 113, pp. 23-24, § 54.

l'électeur, puisse se concilier avec l'article 3 du 1er Protocole, il faut que cette limitation poursuive notamment un but légitime (4) et que les moyens mis en oeuvre ne soient pas disproportionnés par rapport à ce but (5).

En l'occurrence, le rapport précité de 3562 votes contre 5086 équivaut à un rapport de 0,70 contre 1. La question est de savoir si un tel rapport - encore qu'il ne soit pas sûr que tel serait le rapport lors des prochaines élections, et encore moins que cela serait également le cas pour toutes les élections suivantes - résisterait au contrôle au regard du principe de la proportionnalité.

2.2. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 14 juillet 1990, n° 26/90, la Cour devait se prononcer sur la répartition des sièges à l'époque en Belgique en vue des élections du Parlement européen. Celle-ci était fixée alors à 13 représentants pour le collège électoral néerlandophone et 11 pour le collège électoral francophone. Il était apparu des élections du 18 juin 1989 que seuls 203.672 suffrages étaient nécessaires pour obtenir un siège francophone, et 281.454 suffrages pour un siège flamand (6). Cela revenait à un rapport de 0,72 contre 1.

---

(4) La protection des minorités linguistiques peut représenter un tel but légitime (Commission européenne des droits de l'homme, décision sur la recevabilité, 15 septembre 1997, Polacco et Garofalo/Italie, n° 23.450/94, D.R., vol. 90-A, (5), 10).

(5) Cour eur. D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt, susvisé, p. 23, § 52. Voir Cour d'arbitrage, 22 décembre 1994, n° 90/94, cons. B.5.8 - B.5.9.

(6) J. Van Nieuwenhove, "Het gelijkheidsbeginsel en kiesstelsels : een vergelijkend onderzoek", T.B.P., 1993, (199), p. 204, note infrapaginale 61.

La Cour d'arbitrage estima, certes, que ce rapport ne pouvait pas être regardé comme disproportionné. Elle se fondait cependant sur deux circonstances très spécifiques : d'une part, la loi contestée, qui entérinait la règle existante s'insérait dans une réforme du système institutionnel général de la Belgique qui était en cours et qui, dans une phase ultérieure ("troisième" phase) devait apporter une solution définitive au problème de la répartition des sièges pour le Parlement européen, couplé à celui de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde; d'autre part, il s'agissait d'une loi de circonstance qui ne valait que pour les élections du 1989 (7).

Le Conseil d'Etat ne peut que constater que les circonstances spécifiques dont la Cour d'arbitrage a tenu compte, ne se présentent pas en l'espèce. Il ne s'agit pas en l'occurrence de perpétuer un système existant dans l'attente d'une réforme définitive, mais d'instaurer un tout nouveau système; en outre, il ne s'agit pas d'une loi de circonstance, mais d'une loi qui serait en vigueur pendant une durée indéterminée.

Il faut observer, en outre, que la disproportion qui était en cause dans l'affaire devant la Cour d'arbitrage, portait sur une différence entre deux collèges électoraux distinct. Dans le système à l'examen, les candidats briguent le suffrage des mêmes électeurs, puisque les électeurs ne sont pas répartis auparavant en groupes linguistiques. La différence de poids du suffrage des électeurs apparaît ici donc d'une manière nettement plus claire.

---

(7) Cour d'arbitrage, 14 juillet 1990, n° 26/90, cons. 6.B.7- 6.B.8.

2.3. Dans un arrêt du 22 décembre 1994, n° 90/94, la Cour d'arbitrage devait se prononcer sur le maintien de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection des Chambres fédérales et du Parlement européen. A nouveau, la Cour a abouti à la conclusion que la mesure contestée ne pouvait être considérée comme disproportionnée. A cet égard, la Cour soulignait, entre autres, que les dispositions attaquées n'avaient pas pour effet que certains électeurs auraient moins d'influence sur la désignation des représentants que d'autres électeurs, ni qu'un parti politique déterminé serait favorisé au détriment d'autres partis, ni encore qu'un avantage électoral serait accordé à un candidat déterminé au préjudice d'autres candidats (8).

En l'occurrence également, la situation est différente en ce qui concerne l'amendement à l'examen. Les électeurs qui votent pour un candidat du groupe linguistique néerlandais, pourraient avoir (proportionnellement) bien plus d'influence que les électeurs qui votent pour un candidat du groupe linguistique français, et les candidats du groupe linguistique néerlandais pourraient de fait avoir (proportionnellement) bien plus de chances d'être élus que les candidats du groupe linguistique français.

2.4. Il y a lieu, dès lors, de formuler de sérieuses réserves quant à la compatibilité du système proposé avec le droit de vote, tel qu'il est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour d'arbitrage.

---

(8) Cour d'arbitrage, 22 décembre 1994, n° 90/94, cons. B.5.9. On observera que la Cour d'arbitrage semble appliquer sur ce point un critère moins strict que la Cour européenne des droits de l'homme (voir ci-dessus, le texte sous la note infrapaginale 3).

3. Ce système doit également être étudié sous l'angle des principes d'égalité et de non-discrimination. Les articles 10 et 11 de la Constitution sont, en effet, applicables aux lois qui règlent le droit de vote et l'éligibilité (9).

Suivant une jurisprudence constante, entre autres, de la Cour d'arbitrage, les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure ainsi que de la nature des principes applicables en l'espèce; les principes d'égalité et de non-discrimination sont violés lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, section de législation, en matière d'avis sur la problématique de la représentation équilibrée d'hommes et de femmes dans les assemblées élues, qu'une importance particulière est attachée au principe de l'égalité en matière électorale.

---

(9) Cour d'arbitrage, 14 juillet 1990, n° 26/90, cons. 6.B.1.

Dans son avis n° 22.066/2 du 8 mars 1993, le Conseil d'Etat a observé à ce sujet que :

> "... il s'agit d'apprécier à la lumière (des) principes (rappelés ci-dessus) l'importance relative que revêt le maintien d'une rigoureuse égalité des partis et des candidats quand on la compare au besoin de réaliser effectivement l'égalité entre les hommes et les femmes, en incitant celles-ci à participer aux débats des assemblées politiques"."

Le Conseil constatait que l'inégalité introduite par le projet qui lui était soumis, se montrait dans un domaine où toute perturbation de l'équilibre emportait de lourdes conséquences :

> "S'il est en effet un domaine dans lequel une inégalité, si minime soit-elle, est mal supportée, c'est bien celui de l'organisation d'une compétition. Or, la compétition électorale est l'un des aspects essentiels du système démocratique, car à défaut de celle-ci, la rivalité entre les partis ne trouve pas de solution et cesse d'être bénéfique. L'égalité entre les concurrents est le propre de toute compétition et le moyen indispensable de lui conserver son efficacité et sa signification"."

Le Conseil aboutissait ensuite à la conclusion suivante :

> "Aussi, l'examen du rapport de proportionnalité entre la règle que le projet établit et sa sanction revient à confronter l'espoir de réaliser effectivement l'égalité des sexes, d'une part, et la sauvegarde actuelle d'une rigoureuse égalité des concurrents dans la compétition électorale, d'autre part. La formule utilisée par la Cour d'arbitrage, et qui a été rappelée ci-dessus, invite à tenir compte notamment de "la nature des principes en cause". Il apparaît bien que celui de la neutralité de l'Etat vis-à-vis des candidats et des partis qui se disputent le pouvoir est un principe dont la fragilité est certaine et la sauvegarde d'autant plus difficile et nécessaire. Il ne paraît donc pas que la

loi puisse enfreindre le principe d'égalité des candidats pour avancer vers l'objectif, pourtant tout à fait important lui aussi, que constituent la réalisation d'une égalité effective entre les sexes et sa conséquence, la participation des femmes aux assemblées politiques. La loi le peut d'autant moins qu'en l'occurrence, il est possible d'assurer autrement le respect de la règle, elle parfaitement aadmissible du point de vue constitutionnel, que le projet tend à imposer pour la confection des listes" (10).

Ce point de vue a été confirmé dans des avis ultérieurs. Le Conseil d'Etat y a chaque fois ajouté que pour résoudre le problème de l'incompatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il faudrait modifier cette dernière (11).

Afin que le système proposé puisse se concilier avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il faut qu'il soit fondé sur une justification objective et raisonnable. Le Conseil d'Etat ne peut que constater que la

---

(10) Avis 22.066/2 du 8 mars 1993 sur un avant-projet de loi "visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections législatives, provinciales et communales".

(11) Avis n° 22.885/2 du 17 novembre 1993 sur un projet devenu la loi du 24 mai 1994 visant à promouvoir une répartition équilibrée des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections, Doc. parl., Chambre 1993-1994, n° 1316/1, (18), 20; avis n° 29.910/2 du 3 avril 2000 sur un projet devenu la loi du 26 juin 2000 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 conseils provinciaux et communaux et du Parlement européen, Doc. parl., n° 50-0666/1, p. 26; avis n° 30.125/VR du 13 juin 2000 sur une proposition devenue le décret de la Communauté germanophone du 23 novembre 2000 "zur Abänderung des Grundlagengesetzes über die öffentlichen Sozialhilfezentren vom 8. Juli 1976", Doc. parl., Rat D. Gem., 2000-01, n° 35-2.

justification de l'amendement n° 105 est extrêmement sommaire et se borne, en fait, à une simple référence à l'accord dit du Lombard.

Si aucune justification compatible avec la Constitution ne peut être fournie, le système proposé ne pourra être maintenu sans une révision préalable de la Constitution.

Vu ce qui précède, il convient également de formuler de sérieuses réserves à l'endroit de ce régime en ce qui concerne les principes d'égalité et de non-discrimination.

Amendement n° 108

1. L'article 35, § 2, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989 fixe la procédure à suivre si le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale ne parvient pas à élire les membres du Gouvernement sans passer par un vote. Pour les ministres, le système est modifié par rapport au régime actuel : les deux membres du Gouvernement ne seront plus alors élus par leur groupe linguistique à la majorité absolue. Selon l'article 35, § 2, alinéa 1er, 2°, proposé, ils doivent être dorénavant élus à la majorité absolue du Conseil. Les présentations de candidats doivent toutefois être signées par la majorité absolue des membres du groupe linguistique concerné. Si, dans le cas d'une telle élection, la majorité absolue des membres du Conseil n'est pas atteinte, il doit être procédé à de nouvelles élections après un délai d'au moins 30 jours. Lors de ces nouvelles

élections, les candidats doivent être présentés, selon le cas, par la majorité absolue des membres du groupe linguistique français ou par la majorité absolue des membres de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande "élargie" conformément à l'article 60, alinéa 5, proposé (12)."

Ainsi formulé, l'amendement paraît impliquer que pour la présentation (et donc en fait également pour l'élection même) des membres néerlandophones du gouvernement régional, une majorité est requise dans un organe de la Commission communautaire flamande. Vu la manière dont cet organe est composé, il ne peut être considéré comme une institution de la Région de Bruxelles-Capitale. Pareil procédé serait contraire au principe démocratique selon lequel le gouvernement d'une collectivité politique doit constituer l'émanation directe ou indirecte de l'assemblée devant laquelle il est responsable.

---

(12) Force est de relever que l'expression "Assemblée de la Commission communautaire flamande" n'apparaît actuellement ni dans la Constitution, ni dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. L'article 136 de la Constitution dispose que les groupes linguistiques au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sont compétents pour les matières communautaires et l'article 60, alinéa 2, de la loi spéciale prévoit que le groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment, est l'organe délibératif de la Commission communautaire flamande. Le texte des amendements proposés devrait donc faire chaque fois état du "groupe linguistique néerlandais, composé conformément à l'article 60, alinéa 5, de la présente loi".

2. Même si le texte proposé ne renvoyait pas à "l'Assemblée de la Commission communautaire flamande" mais au groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (13), il y aurait toujours lieu de constater que, pour la présentation de ministres régionaux, on ajoute au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, ou du moins à un des groupes linguistiques, des personnes qui ne sont pas membres de ce Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et qui ne participent à ses activités qu'à cette occasion (14).

Pareille construction n'est pas conciliable avec un certain nombre de principes constitutionnels.

L'article 39 de la Constitution dispose que les organes régionaux sont composés de "mandataires élus". L'article 116, § 1er, répète que les conseils de communauté et de région sont composés de "mandataires élus", et l'article 116, § 2, alinéa 2, précise, à l'égard des conseils de région, que ceux-ci sont composés "de membres élus directement en qualité de membre du Conseil de région concerné ou en qualité de membre d'un Conseil de communauté". Il est clair que les membres qui sont ajoutés et qui, selon l'article 60bis, alinéa 5 (amendement 113), proposé, sont désignés "parmi les candidats non élus du

---

(13)Voir la note précédente.

(14) Il apparaît en outre que ces membres "ad hoc" sont désignés sur la base des résultats électoraux d'un autre parlement (à savoir le Conseil flamand). Voyez à ce sujet la discussion relative à l'article 60bis proposé (observation 3 relative aux amendements n^{os} 112 et 113).

Conseil", ne répondent pas à la qualification constitutionnelle.

L'article 122 de la Constitution dispose en outre que les membres de chaque gouvernement de communauté ou de région sont élus par leur Conseil. Cette règle constitue une application du principe démocratique général qui veut que l'organe exécutif d'une autorité déterminée doive recevoir l'investiture de l'organe représentatif de cette autorité (et soit contrôlé par cet organe). En prévoyant un système qui subordonne également l'élection de certains ministres à la confiance accordée ou non par des personnes qui, en fait, n'appartiennent pas au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, l'amendement porte atteinte à l'article 122.

Amendement n° 110

L'article 36, § 1er, alinéa 7, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dispose qu'une motion de méfiance, dirigée contre un membre du Gouvernement qui appartient au groupe linguistique néerlandais, doit être adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée de la Commission communautaire flamande, dans sa composition "élargie" conformément à l'article 60, alinéa 5, proposé.

A cet égard, il convient de formuler mutatis mutandis les mêmes objections que celles qui ont été émises à propos de l'amendement n° 108. Le contrôle politique des membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui aussi ne peut être exercé que par les membres élus du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Amendement n° 111

L'article 41, § 3, alinéa 2, proposé, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 contient, en ce qui concerne l'élection des secrétaires d'Etat régionaux, un régime aligné s' inspirant de celui qui est proposé pour l'élection des ministres.

A cet égard, il convient de formuler mutatis mutandis les mêmes observations que celles qui ont été émises à l'endroit de l'amendement n° 108 (15).

Amendements nos 112 et 113

1. Selon l'article 60, alinéa 5, proposé de la loi spéciale du 12 janvier 1989, le groupe linguistique néerlandais du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale se voit adjoindre cinq membres pour les compétences que la Commission communautaire flamande exerce seule (amendement n° 112).

Selon l'article 60bis proposé, ces cinq membres sont désignés parmi les candidats non élus au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sur la base des résultats électoraux enregistrés pour le Conseil flamand, plus particulièrement sur la base du "total du chiffre électoral obtenu par chacune des listes dans chacune des circonscriptions électorales pour le Conseil flamand" (amendement n° 113).

---

(15) En ce qui concerne l'observation sur l'article 122 de la Constitution, l'attention peut être attirée sur le fait que cette disposition est, selon l'article 126 de la Constitution, également applicable aux secrétaires d'Etat régionaux.

2. Le régime proposé est contraire à l'article 136 de la Constitution. Cet article dispose que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale comprend des groupes linguistiques qui sont compétents pour les matières communautaires (16).

Certes, l'article 136 habilite en outre le législateur spécial à régler entre autres la composition de ces groupes linguistiques. Le législateur spécial ne peut, toutefois, à cet égard porter atteinte à la règle, inscrite dans la Constitution même, selon laquelle les groupes linguistiques du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale sont les organes pour les matières communautaires à Bruxelles-Capitale, ce qui implique, du côté flamand, que le groupe linguistique néerlandais est l'organe de ce que le législateur spécial a appelé la Commission communautaire flamande (voir l'article 60, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

En d'autres termes, la Constitution introduit un parallélisme entre les groupes linguistiques au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale et ce qu'il est convenu d'appeler les "assemblées" des commissions

---

(16) L'article 166, § 3, de la Constitution dispose que les organes visés à l'article 136 ont, en tant que pouvoirs organisateurs, des compétences pour les matières culturelles, l'enseignement et les matières personnalisables, et qu'ils exercent les compétences qui leur sont déléguées par les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande. Ces compétences ont été confirmées et précisées par la loi spéciale du 12 janvier 1989 : voir les articles 64, 65 et 66. C'est à ces compétences de la Commission communautaire flamande, notamment, que fait expressément référence la justification relative à l'amendement n° 112.

communautaires. En adoptant le régime proposé, le législateur spécial ajouterait, uniquement pour l'exercice des compétences de la Commission communautaire flamande, des membres au groupe linguistique néerlandais, sans ajouter ces membres au groupe linguistique néerlandais (au sein du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale) proprement dit.

Une modification de la Constitution est nécessaire pour rompre de la sorte le parallélisme visé à l'article 136 de la Constitution.

3. Indépendamment de l'objection juridico-technique développée ci-dessus, une autre objection est encore à formuler, concernant la manière dont sont désignés les cinq membres supplémentaires du groupe linguistique néerlandais, en tant qu'organe de la Commission communautaire flamande.

En effet, le régime proposé implique que des candidats (non élus) au conseil régional sont désignés pour un organe d'une commission communautaire, sur la base des voix émises par des citoyens qui ne présentent aucun lien avec l'institution à composer. Les cinq membres supplémentaires de l'organe représentatif de la Commission communautaire flamande sont plus particulièrement désignés sur la base des résultats de l'élection, par les électeurs de la Région flamande, des membres du Conseil flamand (17).

---

(17) Le système proposé semble avoir comme intention implicite mais certaine de corriger les résultats des élections régionales en ce qui concerne le groupe linguistique néerlandais. La justification relative à l'amendement relève uniquement à cet égard que la répartition des sièges supplémentaires est fondée sur le "dispositif" prévu pour le Conseil flamand, "afin d'assurer le bon fonctionnement des composantes communautaires des institutions bruxelloises et d'éviter le blocage de celles-ci".

Ce dispositif n'est pas conforme au principe démocratique fondamental selon lequel la désignation d'un organe représentatif doit être assumée par ceux qui peuvent être concernés par les décisions de cet organe. En d'autres termes, il revient aux citoyens pouvant être touchés par les décisions obligatoires d'un organe, et non à d'autres citoyens, de désigner des représentants pour cet organe.

A cet égard, il peut être fait référence à l'avis du Conseil d'Etat du 4 août 1978 sur les articles 125 à 145 d'un projet de loi "portant diverses réformes institutionnelles" :

> "Il est de l'essence même de la structure démocratique de l'Etat que le citoyen désigne directement ou indirectement les personnes qui légiféreront pour lui et en son nom, de même que les personnes qui le gouverneront et l'administreront. (…) Cette règle constitutionnelle consacre en même temps le principe fondamental qui, pour n'être pas exprimé par écrit, n'en est pas moins impératif, à savoir que tout citoyen relève, pour l'exercice de ses droits politiques, d'une commune et d'une seule, celle où il a son domicile effectif, lequel principe fondamental a pour corollaire que l'organe élu doit être représentatif. La représentativité implique que l'organe élu tient son autorité de la volonté des personnes par lesquelles et à l'intention desquelles il s'est vu investi de cette autorité. C'est porter atteinte à cette représentativité que d'autoriser des citoyens (...) à concourir (...), à la constitution d'organes qui ne disposent à leur égard d'aucune compétence de gestion (18)".

---

(18) Doc. Parl., Chambre, 1977-78, n° 461-35, p. 3.

Le droit public belge ne connaît pas de dérogation au principe fondamental susvisé. Un certain nombre de membres du Conseil flamand et du Conseil de la Communauté française sont, il est vrai, actuellement élus sur la base du résultat des élections pour le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (article 24, §§ 1er et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Le Conseil de la Communauté française et le Conseil flamand sont toutefois compétents pour les matières communautaires dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, et il existe donc des motifs valables pour y laisser les membres bruxellois de ces conseils défendre les intérêts des habitants de la Région de Bruxelles-Capitale. La composition du Sénat, dans la mesure où il est composé de sénateurs communautaires, ne constitue pas non plus une véritable dérogation. Il s'agit certes de membres élus dans un conseil de communauté, mais leur désignation supplémentaire pour le Sénat, laquelle repose d'ailleurs sur une disposition expresse de la Constitution, s'opère sur la base du résultat de l'élection des sénateurs élus directement (article 68, § 1er, de la Constitution).

Une modification de la Constitution est requise pour qu'une véritable dérogation au principe précité soit possible.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composées de

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	Y. KREINS, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, Ph. QUERTAINMONT, J. JAUMOTTE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	F. DELPEREE, J. van COMPERNOLLE, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen Mesdames	F. LIEVENS, B. VIGNERON,	griffiers, greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

De verslagen werden uitgebracht door HH. X. DELGRANGE, L. DETROUX en W. PAS, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. Ph. BROUWERS, referendaris, en L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

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

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE, L. DETROUX et W. PAS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. Ph. BROUWERS, référendaire, et L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER