

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.886/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 23 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur les amendements n^{os} 66 de M. Leterme et consorts (Doc. parl., Chambre, n^o 50 1806/011), 75, 76, 79 de M. Leterme et consorts (Doc. parl., Chambre, n^o 50 1806/013), et 81 de M. Langendries (Doc. parl., Chambre, n^o 50 1806/013) à une proposition de loi "modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise" (Doc. parl., Chambre, n^o 50 1806/009 - session 2001/2002), a donné le 26 juillet 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.886/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 23 juli 2002 door de Voorzitter van de Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over de amendementen nrs 66 van de heer Leterme c.s. (Parl. St., Kamer, nr. 50 1806/011), 75, 76, 79 van de heer Leterme c.s. (Parl. St., Kamer, nr. 50 1806/013) en 81 van de heer Langendries (Parl. St., Kamer, nr. 50 1806/013) op een voorstel van wet "tot wijziging van het kieswetboek, de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, evenals de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap" (Parl. St., Kamer, nr. 50 1806/009 - zitting 2001/2002), heeft op 26 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par le fait que, préalablement aux élections qui sont prévues en juin 2003, les activités parlementaires dans les deux Chambres fédérales seront consacrées dans une large mesure à la discussion du projet précité et qu'après le vote sur la réforme envisagée, il conviendra et sera nécessaire, en vue de la bonne organisation des élections, de pouvoir anticiper la mise en oeuvre de la réforme dans un délai raisonnable."

*

* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à l'examen du fondement juridique - par fondement juridique, s'agissant d'un texte législatif, il peut être admis que l'on entende la conformité aux normes supérieures - de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ne porte donc notamment pas sur la cohérence interne des amendements ni sur leur compatibilité avec les autres dispositions de la proposition ou avec des normes d'une intensité de force obligatoire égale ou inférieure.

Le projet appelle les observations qui suivent.

Amendement n° 66

Cet amendement n'appelle aucune observation. Comme la section de législation l'a relevé dans son avis 33.703/VR/4 ¹, le bureau principal de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde est un service dont l'activité s'étend au-delà de la région

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, n° 50 1806/005, p. 7.

linguistique dans lequel il est établi. Le législateur fédéral, statuant à la majorité ordinaire, est dès lors compétent pour prévoir une règle relative à l'appartenance ou à la connaissance linguistique des membres qui le composent, en vertu de l'article 129, § 2, deuxième tiret, de la Constitution.

Amendements n^{os} 75 et 79

Ces amendements doivent être examinés simultanément, dès lors que comme le signalent leurs auteurs, ils "forment un tout".

Ces amendements semblent vouloir rencontrer l'observation n° 4 formulée dans l'avis 33.402/4 ² à l'égard de l'article 8 de la proposition initiale.

Ils modifient toutefois fondamentalement le système envisagé par la proposition, sans en tirer toutes les conséquences, de telle manière qu'il n'est pas possible à la section de législation d'émettre un avis sur leur constitutionnalité, notamment quant au respect du principe d'égalité entre les électeurs mais aussi entre les candidats.

Ils prévoient en effet que les candidats d'expression néerlandaise qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde doivent déclarer s'ils sont candidats dans cette circonscription électorale ou dans celle de Louvain. Mais comme les listes dans ces deux circonscriptions sont communes, en vertu des autres dispositions de la proposition qui ne sont pas amendées, l'électeur ne serait pas informé de la circonscription électorale à laquelle les candidats se présentent, alors qu'ils ne se disputeraient pas les mêmes sièges. En outre, l'article 168ter de la proposition, que les auteurs des amendements examinés ne prévoient pas de modifier, dispose que les sièges de Bruxelles-Hal-Vilvorde revenant à des listes néerlandophones sont globalisés avec les sièges de Louvain avant d'être répartis entre les listes. Par conséquent, il ne serait pas possible, au moment de l'attribution des sièges au sein d'une liste, attribution que tend à régler l'article 176bis proposé par l'amendement n° 79, de déterminer si les sièges attribués aux différentes listes sont des sièges de la circonscription électorale de Louvain ou de celle de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

(2) Doc. parl., Chambre, n° 50 1806/002, p. 6.

Il en résulte que si les amendements étaient adoptés, ils en appelleraient d'autres, à défaut desquels le système serait totalement incohérent et impraticable. C'est seulement alors que la constitutionnalité de l'ensemble du système proposé par les amendements pourrait être appréciée.

Amendement n° 76

Il est renvoyé aux observations formulées à l'égard de l'article 8 de la proposition initiale ³ et à l'égard de l'amendement n° 3 ⁴, observations que l'amendement ne rencontre pas.

Amendement n° 82

Ainsi que l'a relevé la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 90/94, arrêt auquel renvoie l'avis 33.703/VR/4, précité, "... la compétence du législateur fédéral pour régler les opérations électorales n'inclut pas le pouvoir de régler l'emploi des langues dans cette matière."

La convocation des électeurs est un service rendu par la commune.

L'amendement comporte donc une modification de la législation sur l'emploi des langues en matière administrative pour les communes sans statut linguistique spécial de la région unilingue de langue néerlandaise. Il est, par conséquent, entaché d'excès de compétence, puisqu'il empiète sur la compétence que la Communauté flamande tient de l'article 129 de la Constitution.

⁽³⁾ Doc. parl., Chambre, n° 50 1806/002., p. 5.

⁽⁴⁾ Doc. parl., Chambre, n° 50 1806/005, p. 9.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"..., préalablement aux élections qui sont prévues en juin 2003, les activités parlementaires dans les deux Chambres fédérales seront consacrées dans une large mesure à la discussion du projet précité et qu'après le vote sur la réforme envisagée, il conviendra et sera nécessaire, en vue de la bonne organisation des élections, de pouvoir anticiper la mise en oeuvre de la réforme dans un délai raisonnable."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich bepaald tot het onderzoek van de rechtsgrond - nu het om een wettekst gaat, kan worden aangenomen dat onder rechtsgrond wordt verstaan het zich verdragen met de hogere rechtsregels -, de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het onderzoek behelst dus onder meer niet de interne samenhang van de amendementen, noch de bestaanbaarheid ervan met de overige bepalingen van het voorstel of met rechtsregels die eenzelfde of minder bindende kracht hebben.

Het ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Amendement nr. 66

Dit amendement geeft geen aanleiding tot enige opmerking. Zoals de afdeling wetgeving heeft gesteld in haar advies 33.703/VR/4 ¹, is het hoofdbureau van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde een dienst waarvan de werkkring verder reikt dan die van het taalgebied waarin het is gevestigd. De federale wetgever, uitspraak doende bij gewone meerderheid, is bijgevolg, krachtens artikel 129, § 2, tweede streepje, van de Grondwet, bevoegd om te voorzien in een regeling inzake de taalrol of de taalkennis van de leden waaruit het is samengesteld.

Amendementen nrs 75 en 79

Deze amendementen moeten samen onderzocht worden, aangezien ze, zoals de indieners ervan opmerken, "samengelezen moeten worden".

Met deze amendementen lijken de indieners ervan tegemoet te willen komen aan opmerking nr. 4 gemaakt in advies 33.402/4 ² over artikel 8 van het oorspronkelijke voorstel.

Met de amendementen wordt de in het voorstel uitgewerkte regeling evenwel grondig gewijzigd zonder dat daarbij met alle gevolgen rekening wordt gehouden, zodat de afdeling wetgeving geen advies kan uitbrengen over de grondwettigheid ervan, inzonderheid wat betreft de eerbiediging van het beginsel van de gelijkheid van de kiezers, en ook van de kandidaten.

Er wordt immers in bepaald dat Nederlandstalige kandidaten die opkomen in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, moeten bekendmaken of ze kandidaat zijn voor die kieskring of voor die van Leuven. Aangezien de lijsten in die twee kieskringen evenwel, krachtens andere bepalingen van het voorstel waarvoor geen amendementen zijn ingediend, gemeenschappelijk zijn, zou de kiezer er niet van op de hoogte worden gebracht in welke kieskring de kandidaten opkomen, terwijl ze niet naar dezelfde zetels

⁽¹⁾ Parl. Stuk, Kamer, nr. 50 1806/005, blz. 7.

⁽²⁾ Parl. Stuk, Kamer, nr. 50 1806/002, blz. 6.

dingen. Bovendien bepaalt artikel 168ter van het voorstel, dat de indieners van de voorliggende amendementen niet van plan zijn te wijzigen, dat de zetels van Brussel-Halle-Vilvoorde die toekomen aan Nederlandstalige lijsten samengeteld worden met de zetels van Leuven voordat ze over de lijsten worden verdeeld. Het zou bijgevolg niet mogelijk zijn om bij de toewijzing van de zetels binnen een lijst, welke toewijzing geregeld wordt in het artikel 176bis dat wordt voorgesteld in amendement nr. 79, uit te maken of de zetels die aan de verschillende lijsten worden toegewezen, zetels zijn van de kieskring Leuven of van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

Dat heeft tot gevolg dat, indien de amendementen worden aangenomen, andere amendementen nodig zijn, zo niet zou de regeling volstrekt onsamenhangend en onuitvoerbaar worden. Pas dan kan worden nagegaan of de gezamenlijke regeling die met de amendementen wordt voorgesteld, grondwettig is.

Amendement nr. 76

Verwezen wordt naar de opmerkingen gemaakt bij artikel 8 van het oorspronkelijke voorstel ³ en bij amendement nr. 3 ⁴, opmerkingen waaraan dit amendement niet tegemoetkomt.

Amendement nr. 82

Zoals het Arbitragehof heeft gesteld in zijn arrest nr. 90/94, waarnaar verwezen wordt in het voornoemde advies 33.703/VR/4, "... (omvat) de bevoegdheid van de federale wetgever om de kiesverrichtingen te regelen (...) niet de bevoegdheid om in die aangelegenheid het gebruik der talen te regelen."

Het oproepen van de kiezers is een dienst die verleend wordt door de gemeente.

⁽³⁾ Parl. Stuk, Kamer, nr. 50 1806/002, blz. 5.

⁽⁴⁾ Parl. Stuk, Kamer, nr. 501806/005, blz. 9.

Het amendement houdt dus een wijziging in van de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken voor de gemeenten van het eentalige Nederlandstalige gewest die geen bijzondere taalregeling hebben. Aan het amendement kleefte dan ook bevoegdheidsoverschrijding aangezien het zich begeeft op een terrein dat krachtens artikel 129 van de Grondwet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort.

La chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

Monsieur P. LIÉNARDY,
de Heer
Mesdames C. DEBROUX,
Mevrouwen

B. VIGNERON,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT- DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS