

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.301/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 9 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à la Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, EURATOM, et à l'Annexe", a donné le 28 mai 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.301/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 april 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Besluit van de Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002 tot wijziging van de Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, gehecht aan Besluit 76/787/EGKS, EEG, Euratom en met de Bijlage", heeft op 28 mei 2003 het volgende advies gegeven :

La Décision du Conseil à laquelle l'avant-projet de loi tend à donner assentiment a pour principal objet d'établir des principes communs dans tous les Etats membres pour l'élection des membres du Parlement européen.

Un de ces principes est de prévoir que "dans chaque Etat membre, les membres du parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel".

Le scrutin de type proportionnel se distingue du scrutin majoritaire dans lequel le candidat ou la liste qui obtient le plus de voix emporte respectivement le siège ou la totalité des sièges mis en jeu.

Un scrutin proportionnel est donc logiquement celui dans lequel, par circonscription électorale ou collège électoral, plusieurs sièges sont mis en jeu et sont attribués aux différents candidats ou aux différentes listes de candidats proportionnellement à leurs résultats électoraux respectifs.

Selon l'exposé des motifs du présent avant-projet, la Décision du Conseil "ne nécessitera pas en Belgique de modification de la législation nationale".

Les articles 9 et 10 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, qui établissent les circonscriptions électorales et les collèges électoraux et règlent l'attribution des sièges au Parlement européen dévolus à la Belgique entre les différents collèges électoraux, prévoient que "les électeurs du collège électoral germanophone élisent un représentant" (article 10, § 5).

Dans la circonscription électorale germanophone, le membre du Parlement européen n'est donc pas élu "au scrutin de type proportionnel", mais bien selon un scrutin majoritaire uninominal ¹ à un tour.

⁽¹⁾ L'article 21, § 2, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1989, précitée, prévoit en effet qu'aucune liste ne peut comprendre un nombre de candidats supérieur à celui des membres à élire.

Les articles 2 et 7 de l'Acte précité, tels que modifiés par la Décision du 25 juin 2002 et 23 septembre 2002, prévoient toutefois qu'il peut être tenu compte des spécificités nationales pour autant qu'il ne soit pas "globalement" porté atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

La question se pose de savoir si le mot "globalement" peut signifier que dans une ou plusieurs circonscriptions déterminées il soit recouru au scrutin majoritaire, pour autant que dans la grande majorité des autres circonscriptions le scrutin de type proportionnel soit d'application.

Même si l'article premier, paragraphe 1, de l'Acte semble exclure l'élection sur la base d'un système purement majoritaire, la réponse paraît devoir être affirmative si l'on se réfère aux travaux préparatoires de la Décision.

On peut lire en effet dans la Résolution législative du Parlement européen du 12 juin 2002 sur le projet devenu la décision à laquelle le présent avant-projet tend à donner assentiment, le considérant suivant :

"(...) considérant que, la rédaction proposée par le Conseil sur l'introduction de circonscriptions territoriales prévoyant la possibilité de circonscriptions électorales en fonction de spécificités nationales, les Etats membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin; estimant que l'interprétation de cette formulation ne doit pas, par les effets des seuils électoraux en cas de découpage territorial, porter atteinte à la représentation proportionnelle des familles politiques considérées au niveau de l'Etat membre, ...".

Dans cette interprétation, compte tenu des spécificités présentées par le mécanisme de représentation de la Communauté germanophone qui diminue très fortement l'impact du passage du principe proportionnel au principe majoritaire, la Décision à laquelle le présent avant-projet tend à donner assentiment n'appellera effectivement pas de modification de la législation électorale.

Het besluit van de Raad waarmee het voorontwerp van wet instemming wil verlenen, heeft voornamelijk tot doel gemeenschappelijke beginselen voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in te voeren die gelden in alle lidstaten.

Een van die beginselen is te bepalen : "In alle lidstaten worden de leden van het Europees Parlement volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, hetzij volgens het lijstenstelsel, hetzij volgens het stelsel van één overdraagbare stem, gekozen".

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging onderscheidt zich van het meerderheidsstelsel, waarin de kandidaat of de lijst die de meerderheid van de stemmen behaalt, respectievelijk de toe te kennen zetel of zetels behaalt.

Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is dus logischerwijze een stelsel waarbij, per kieskring of kiescollege, verscheidene zetels toe te kennen zijn en aan de verschillende kandidaten of lijsten van kandidaten worden toegewezen naar evenredigheid van hun respectieve verkiezingsuitslag.

Volgens de memorie van toelichting bij het onderhavige voorontwerp, "vereist (het besluit van de Raad) in België geen wijziging van de nationale wetgeving".

De artikelen 9 en 10 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, die de kieskringen en kiescolleges vaststellen en regels geven voor het over de verschillende kieskringen verdelen van de aan België toegewezen zetels in het Europees Parlement, bepalen dat "de kiezers van het Duitstalige kiescollege (...) één vertegenwoordiger (verkiezen)" (artikel 10, § 5).

In de Duitstalige kieskring wordt het lid van het Europees Parlement dus niet gekozen volgens het "stelsel van evenredige vertegenwoordiging", maar volgens het meerderheidsstelsel, waarbij één persoon wordt gekozen ¹.

De artikelen 2 en 7 van de voormelde akte, zoals die zijn gewijzigd bij het besluit van 25 juni 2002 en van 23 september 2002, bepalen evenwel dat rekening kan

⁽¹⁾ Artikel 21, § 2, laatste lid, van de genoemde wet van 23 maart 1989 bepaalt immers dat op eenzelfde lijst niet meer kandidaten mogen voorkomen dan er leden te kiezen zijn.

worden gehouden met de specifieke nationale kenmerken voorzover "over het geheel genomen" geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging.

De vraag rijst of de woorden "over het geheel genomen" kunnen betekenen dat in één of meer welbepaalde kieskringen het meerderheidsstelsel wordt toegepast, voorzover in de meeste andere kieskringen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging van toepassing is.

Ook al lijkt artikel 1, lid 1, van de akte verkiezing op basis van een zuiver meerderheidsstelsel uit te sluiten, toch lijkt uit de parlementaire voorbereiding van het besluit te moeten worden opgemaakt dat het antwoord bevestigend is.

De Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 12 juni 2002 betreffende het ontwerp dat het besluit is geworden waarmee het onderhavige voorontwerp instemming wil verlenen, bevat immers de volgende overweging :

"(...) Overwegende dat de door de Raad voorgestelde formulering met betrekking tot het instellen van kiesdistricten de mogelijkheid biedt voor kiesdistricten op basis van nationale kenmerken, waarbij de lidstaten kiesdistricten voor de verkiezing van het Europees Parlement kunnen instellen of voorzien in andere kiesindelingen zonder dat over het geheel genomen afbreuk wordt gedaan aan het evenredige karakter van de wijze van verkiezing, en dat de interpretatie van deze formulering via kiesdrempel effecten in geval van territoriale indeling geen afbreuk mag doen aan de evenredige vertegenwoordiging van de politieke richtingen op het niveau van de lidstaat, ...".

Gelet op de specifieke kenmerken van het mechanisme voor de vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap, dat het effect van het loslaten van het beginsel van evenredige vertegenwoordiging ten gunste van toepassing van het meerderheidsstelsel zeer sterk vermindert, hoeft de kieswetgeving volgens die interpretatie inderdaad niet te worden gewijzigd ter wille van het besluit waarmee het onderhavige voorontwerp instemming wil verlenen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

 J. JAUMOTTE,
Madame M. BAGUET,
Mevrouw

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Monsieur F. DEHOUSSE,
de Heer

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame A.-C. VAN GEERSDAELE,
Mevrouw

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. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS