ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 36.079/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 5 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "organisant la répartition entre les collèges électoraux du nombre de membres belges à élire au Parlement européen", a donné le 14 novembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "Vu l'urgence motivée par le fait qu'il est nécessaire, en vue de la préparation et du bon déroulement de l'élection du Parlement européen prévue le 13 juin 2004, que les modifications des dispositions qui règlent cette élection soient votées dans les plus brefs délais par le Parlement et par le fait que les différentes formations politiques puissent également disposer du temps utile pour se préparer à ces modifications...".

*
* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limitera son examen au fondement légal du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone dispose que le Conseil de la Communauté germanophone doit donner un avis motivé sur toute modification de ladite loi.

Le projet soumis à l'examen contient une telle disposition. L'avis du Conseil de la Communauté germanophone est donc requis.

Fondement juridique

1. L'avant-projet de loi examiné a pour objet de modifier, pour reprendre l'expression de l'exposé des motifs, "la représentation de la Communauté germanophone" au sein du Parlement européen.

Actuellement, un représentant est élu par le collège germanophone, à savoir les personnes inscrites sur la liste des électeurs de la circonscription électorale germanophone, qui comprend les communes de la région de langue allemande (articles 9 et 10 de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, tels que modifiés par la loi du 16 juillet 1993).

L'avant-projet supprime la circonscription et le collège germanophones. Le député d'expression allemande serait désigné au sein du collège électoral français. Les listes de candidats présentées pour ce collège devraient obligatoirement comporter au moins un candidat d'expression allemande et domicilié dans la région de langue allemande depuis six mois au moins à la date de l'élection (article 21, § 2, alinéa 3, en projet, de la loi précitée du 23 mars 1989). Si l'application de la procédure normale, découlant de l'application de la clef D'Hondt, ne débouche pas sur la désignation d'un député d'expression allemande, il y sera dérogé afin que le dernier siège à pourvoir échoie au candidat germanophone qui, sur la liste à qui revient le siège, a obtenu le plus de voix.

2. Comme la Cour d'arbitrage l'a rappelé à de nombreuses reprises, "le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative" (1). En conséquence, la Cour développe, en matière électorale, une conception large de l'intérêt à agir : "tout électeur ou tout candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature" (2). La section de législation du Conseil d'État en déduit également qu'une "importance particulière est attachée au principe de l'égalité en matière électorale" (3).

---

(1) Voir en dernier lieu l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003, considérant B.4.2.

(2) *Ibidem*.

(3) Avis 31.644/VR du 14 mai 2001 sur un avant-projet devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-709/6.

Selon l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 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 [4]. 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 [5]. Cependant, pour qu'une limitation du droit de vote, en ce qui concerne, entre autres, le poids du suffrage émis par l'électeur, puisse se concilier avec l'article 3 du Premier Protocole, il faut que cette limitation poursuive notamment un but légitime [6] et que les moyens mis en oeuvre ne soient pas disproportionnés par rapport à ce but [7]. Tant la section de législation du Conseil d'État [8] que la Cour d'arbitrage [9] adoptent la démarche énoncée par la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Le système envisagé dans l'avant-projet examiné introduit des distinctions dans le collège électoral français, tant entre les candidats qu'entre les électeurs.

---

(4) Cette disposition est applicable aux élections pour le Parlement européen (C.E.D.H., 18 février 1999, Matthews contre Royaume-Uni).

(5) C.E.D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt, Publ. Cour, série A, vol. 113, pp. 23-24, § 54.

(6) 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).

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

(8) Voir l'avis 31.644/VR, précité.

(9) Récemment l'arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, considérants B.15.4. et B.15.5.

.../...

D'une part, le projet tend à privilégier le candidat d'expression allemande et domicilié dans la région de langue allemande, sur la liste qui recueille le dixième siège, dans l'hypothèse où aucun des quotients électoraux ne détermine l'élection d'un tel candidat. Ce candidat sera élu de préférence aux autres candidats de sa liste quel que soit le nombre de voix qu'il aura recueillies.

D'autre part, le système implique que les votes préférentiels sont, pour une part, privés de leur effet utile puisque ceux-ci ne seront pas nécessairement pris en considération pour déterminer le dixième élu. Les électeurs de cette liste pourraient donc ainsi se voir privés du droit d'exprimer leur préférence, soit pour l'ordre établi par la liste lorsqu'ils expriment un vote en case de tête, soit pour un ou plusieurs candidats déterminés. Ils seraient même privés totalement de ce droit dans l'hypothèse où la liste en question n'aurait obtenu qu'un seul élu.

Par ailleurs, un candidat pourrait se trouver élu sans que cela résulte d'un choix fait en connaissance de cause par l'électeur, et sans même avoir recueilli une seule voix de préférence [(10)].

4. Il importe donc d'apprécier les raisons qui ont amené les auteurs de l'avant-projet examiné à modifier l'organisation des élections pour le Parlement européen.

Selon l'exposé des motifs,

> "Le maintien du système actuel d'élection directe du membre germanophone par un collège électoral distinct est incompatible avec (la modification) apportée à l'acte du 20 septembre 1976 (par la Décision du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002)".

---

(10) S'il est vrai que la dévolution des voix exprimées en case de tête peut également permettre l'élection d'un candidat ne recevant aucune voix de préférence, une telle élection résulte toutefois d'une volonté des électeurs qui expriment un vote en case de tête, qui manifestent ainsi leur accord avec l'ordre de présentation des candidats et qui savent, ou en tout cas sont censés savoir, qu'un tel vote est de nature à permettre l'élection des candidats placés en tête de liste.

L'attention est toutefois attirée sur l'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". Selon son exposé des motifs,

> "Cet Acte ne nécessitera pas en Belgique de modification de la législation nationale".

La section de législation a confirmé cette analyse en son avis 35.301/2 du 28 mai 2003 :

> "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 États membres pour l'élection des membres du Parlement européen.
>
> Un de ces principes est de prévoir que "dans chaque État 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 [(11)] à un tour.

---

(11) 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 États 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'État 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".

Dès lors, la décision précitée du Conseil de l'Union européenne n'impose pas de modification de la législation belge relative à l'élection du Parlement européen. Les auteurs de l'avant-projet ne sauraient dès lors trouver dans cette décision la justification objective de la modification du système électoral [(12)].

---

(12) La Belgique n'a pas à ce jour donné son assentiment à la décision précitée, conformément à l'article 190, §4, alinéa 2, du Traité instituant la Communauté européenne. Cette décision prendra effet, conformément à son article 3, le 1er jour du mois suivant celui de son adoption par tous les États membres.

5. Le souci des auteurs de l'avant-projet, tel qu'il est exprimé dans l'exposé des motifs, est d'assurer la représentation de la Communauté germanophone.

Cependant, le système actuel, dont la compatibilité avec le droit européen vient d'être démontrée, assure déjà la représentation de cette communauté et ce, sans introduire de distinction entre les candidats au sein d'un même collège électoral.

En outre, la question se pose de savoir si le nouveau système est pertinent par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, d'une part, le candidat d'expression allemande pourrait très bien être élu alors qu'il n'aurait recueilli qu'un très petit nombre de suffrages dans la région de langue allemande, voire aucun. D'autre part, les voix germanophones sont incluses dans un collège, intitulé le collège électoral français, dont elles ne représentent qu'une petite partie.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.079/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 november 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot regeling van de verdeling tussen de kiescolleges van het aantal in het Europees Parlement te verkiezen Belgische leden", heeft op 14 november 2003 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"Vu l'urgence motivée par le fait qu'il est nécessaire, en vue de la préparation et du bon déroulement de l'élection du Parlement européen prévue le 13 juin 2004, que les modifications des dispositions qui règlent cette élection soient votées dans les plus brefs délais par le Parlement et par le fait que les différentes formations politiques puissent également disposer du temps utile pour se préparer à ces modifications ...".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Krachtens artikel 78 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap moet de Raad van de Duitstalige Gemeenschap een met redenen omkleed advies verstrekken over elke wijziging van die wet.

Het aan de afdeling Wetgeving voorgelegde ontwerp bevat zulk een bepaling. Het advies van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap dient dan ook te worden ingewonnen.

Rechtsgrond

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt tot wijziging van wat in de memorie van toelichting "de vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap" in het Europees Parlement wordt genoemd.

Volgens de huidige regeling wordt één vertegenwoordiger gekozen door het Duitstalige kiescollege, zijnde de personen die ingeschreven zijn op de lijst van kiezers van de Duitstalige kieskring, die de gemeenten van het Duitse taalgebied omvat (artikelen 9 en 10 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, zoals ze gewijzigd zijn bij de wet van 16 juli 1993).

Bij het voorontwerp worden de Duitstalige kieskring en het Duitstalige kiescollege afgeschaft. De Duitstalige vertegenwoordiger zou worden aangewezen door het Franse kiescollege. De voor dat college voorgedragen kandidatenlijsten zouden verplicht ten minste één Duitstalige kandidaat moeten bevatten die op de datum van de verkiezing sinds minstens zes maanden zijn woonplaats heeft in het Duitse taalgebied (ontworpen artikel 21, § 2, derde lid, van de voormelde wet van 23 maart 1989). Als de toepassing van de normale procedure, door de toepassing van de verdeelsleutel-D'Hondt, niet tot de aanwijzing van een Duitstalige vertegenwoordiger leidt, wordt van de normale procedure afgeweken opdat de laatste toe te kennen zetel ten deel valt aan de Duitstalige kandidaat die op de lijst waaraan de zetel toekomt de meeste stemmen heeft behaald.

2. Het Arbitragehof heeft er reeds herhaaldelijk op gewezen dat "het kiesrecht ... het fundamenteel politiek recht (is) in de representatieve democratie" [(1)]. Bijgevolg hanteert het Arbitragehof in kieszaken een ruime opvatting van het belang om in rechte op te treden : "Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om

---

(1) Zie laatstelijk arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003, overweging B.4.2.

de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden" (2). De afdeling Wetgeving van de Raad van State leidt daar eveneens uit af dat "aan het gelijkheidsbeginsel in kieszaken een bijzondere betekenis toekomt" (3).

Naar luid van artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden 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 (4). Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens verwijst de uitdrukking "de vrije meningsuiting van het volk" naar het beginsel van de gelijkheid 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 (5). Opdat een beperking van het kiesrecht, onder meer inzake het gewicht van de stem uitgebracht door de kiezer, verenigbaar zou zijn met artikel 3 van het Eerste Protocol, dient deze beperking onder meer een wettig doel na te streven (6) en mogen de aangewende middelen niet onevenredig zijn met dat doel (7). Zowel de afdeling wetgeving

---

(2) Ibidem.

(3) Advies 31.644/VR van 14 mei 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, Gedr. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/6.

(4) Deze bepaling is van toepassing op de verkiezingen voor het Europees Parlement (EHRM, 18 februari 1999, Matthews tegen het Verenigd Koninkrijk).

(5) EHRM, 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt, Publ. Cour, reeks A, vol. 113, blz. 23-24, § 54.

(6) 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).

(7) EHRM, 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt, hiervóór vermeld, blz. 23, § 52. Rdpl. Arbitragehof, 22 december 1994, nr. 90/94, overwegingen B.5.8 - B.5.9.

van de Raad van State [8] als het Arbitragehof [9] volgen de opvatting die het Europees Hof voor de rechten van de mens geformuleerd heeft.

3. Bij de regeling die in het onderzochte voorontwerp wordt voorgesteld, wordt in het Franse kiescollege onderscheid ingevoerd, zowel onder de kandidaten als onder de kiezers.

Enerzijds strekt het ontwerp ertoe de Duitstalige en in het Duitse taalgebied woonachtige kandidaat van de lijst die de tiende zetel binnenhaalt te bevoordelen ingeval geen enkele van de kiesquotiënten tot de verkiezing van zulk een kandidaat leidt. Die kandidaat zal verkozen worden met voorbijstreving van de overige kandidaten van zijn lijst, ongeacht het aantal stemmen dat hij behaald zal hebben.

Anderzijds impliceert deze regeling dat de voorkeurstemmen hun dienstig gevolg ten dele verliezen, aangezien ze niet noodzakelijkerwijze in aanmerking zullen worden genomen voor het bepalen van de kandidaat die de tiende gekozene zal zijn. De kiezers die op die lijst hebben gestemd zouden aldus dan ook het recht kunnen verliezen om hun voorkeur te kennen te geven hetzij voor de volgorde die in de lijst is vastgelegd wanneer ze een lijststem uitbrengen, hetzij voor een of meer welbepaalde kandidaten. Zij zouden dat recht zelfs volledig verliezen ingeval er slechts één gekozene van de lijst in kwestie zou zijn.

Voorts zou een kandidaat gekozen kunnen worden zonder dat zulks het gevolg is van een keuze die de kiezer met kennis van zaken heeft gemaakt en zelfs zonder dat die kandidaat ook maar één voorkeurstem heeft behaald [10].

---

(8) Zie het voormelde advies 31.644/VR.

(9) Onlangs, arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003, overwegingen B.15.4 en B.15.5.

(10) Hoewel ook de overdracht van de lijststemmen ertoe kan leiden dat een kandidaat die geen enkele voorkeurstem heeft behaald toch gekozen wordt, is zulk een verkiezing evenwel het gevolg van de wil van de kiezers die een lijststem uitbrengen en aldus te kennen geven akkoord te gaan met de volgorde waarin de kandidaten voorgedragen zijn, en die weten, of althans geacht worden te weten, dat zulk een stem van dien aard is dat ze de verkiezing mogelijk maakt van kandidaten die bovenaan de lijst staan.

4. Het komt er dan ook op aan de redenen te beoordelen die de stellers van het onderzochte voorontwerp ertoe hebben gebracht de regels voor de organisatie van de verkiezingen voor het Europees Parlement te wijzigen.

De memorie van toelichting bevat in verband daarmee de volgende passage :

> "Het behoud van het huidige systeem van rechtstreekse verkiezing van het Duitstalige lid door een verschillend kiescollege is onverenigbaar met (de wijziging die) aan de akte van 20 september 1976 (is) aangebracht (bij het besluit van de Europese Raad van 25 juni 2002 en van 23 september 2002)".

De aandacht wordt evenwel gevestigd op het 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". In de memorie van toelichting hierbij staat het volgende :

> "In België vereist deze Akte geen wijziging van de nationale wetgeving".

De afdeling wetgeving heeft die zienswijze bevestigd in haar advies 35.301/2 van 28 mei 2003 :

> "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 [(11)].

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 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 kiesdrempeleffecten in geval van territoriale indeling geen afbreuk mag doen aan de evenredige vertegenwoordiging van de politieke richtingen op het niveau van de lidstaat, ...».

---

(11) 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.

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."

Het genoemde besluit van de Raad van de Europese Unie maakt het bijgevolg niet nodig de Belgische wetgeving betreffende de verkiezing van het Europees Parlement te wijzigen. De stellers van het voorontwerp kunnen uit dat besluit dan ook geen objectieve verantwoording halen voor de wijziging van het kiesstelsel [(12)].

5. Met het voorontwerp willen de stellers, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, de vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap veilig stellen.

Nochtans waarborgt het huidige stelsel, waarvan zopas is aangetoond dat het verenigbaar is met het Europees recht, reeds de vertegenwoordiging van die gemeenschap, en dit zonder een onderscheid in te voeren tussen kandidaten binnen eenzelfde kiescollege.

De vraag rijst bovendien of het nieuwe stelsel wel beantwoordt aan het nagestreefde doel. Enerzijds is het immers best mogelijk dat een Duitstalig kandidaat gekozen wordt terwijl hij slechts een zeer klein aantal of zelfs geen stemmen heeft gekregen in het Duitse taalgebied. Anderzijds maken de stemmen van de Duitstaligen in dat stelsel deel uit van een college, het Franse kiescollege genaamd, waarvan ze slechts een klein deel vertegenwoordigen.

[(12)] België heeft tot op heden nog niet ingestemd met het genoemde besluit overeenkomstig artikel 190, lid 4, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dat besluit zal overeenkomstig artikel 3 ervan, in werking treden op de eerste dag van de maand die volgt op de aanneming ervan door alle lidstaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	J.	JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en L. DETROUX, auditeurs

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS