

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

GEWONE ZITTING 2013-2014

11 APRIL 2014

**VOORSTEL VAN BIJZONDERE
ORDONNANTIE**

**tot beperking van de cumulatie
van mandaten voor de leden van
het Brussels Hoofdstedelijk Parlement**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Zie :

Stuk van het Parlement :
A-502/1 – 2013/2014 : Voorstel van bijzondere ordonnantie.

**PARLEMENT DE LA REGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 2013-2014

11 AVRIL 2014

**PROPOSITION D'ORDONNANCE
SPÉCIALE**

**limitant le cumul de mandats
dans le chef des membres du Parlement
de la Région de Bruxelles-Capitale**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Voir :

Document du Parlement :
A-502/1 – 2013/2014 : Proposition d'ordonnance spéciale.

Op 28 februari 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van bijzondere ordonnantie « tot beperking van de cumulatie van mandaten voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement » (*Parl. St.*, Br. H. Parl., 2013-2014, nr. A-502/1).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 26 maart 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre Liénardy, kamervoorzitter, Jacques Jaumotte en Bernard Blero, staatsraden, Sébastien Van Drooghenbroeck en Jacques Englebert, assessoren, en Colette Gigot, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier Delgrange, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre Liénardy.

Het advies nr. 55.576/4, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 maart 2014.

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

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

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

1. Het voorstel van bijzondere ordonnantie « tot beperking van de cumulatie van mandaten voor de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement » ⁽¹⁾ vertoont grote gelijkenissen met het bijzonder decreet van 9 december 2010 « tot beperking van de cumulatie van mandaten in hoofd van de volksvertegenwoordigers van het Waalse Parlement » ⁽²⁾.

2. Tegen dat bijzonder decreet is een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof, dat dat beroep heeft verworpen in zijn arrest nr. 81/2012 van 28 juni 2012.

In dat arrest heeft het Grondwettelijk Hof inzonderheid geoordeeld dat niets het mogelijk maakt aan te nemen dat de bijzondere wetgever, wanneer hij aan het Waals Parlement en aan het Vlaams Parlement een constitutieve autonomie heeft toegekend waardoor zij met name onverenigbaarheden kunnen toevoegen aan die welke reeds bestonden, die mogelijkheid heeft willen beperken tot het invoeren van onverenigbaarheden die op dezelfde wijze alle leden van de betrokken vergadering beogen, en de omstandigheid dat een onverenigbaarheid die enkel een deel van de leden van het parlement beoogt, de algemene samenstelling van dat parlement beïnvloedt, haar niet de kwalificatie ontnemt van onverenigbaarheid in de zin van artikel 24bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen ».

(1) Voor een precedent ter zake, zie advies 51.431/4, op 24 september 2012 gegeven over een voorstel van ordonnantie « tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet met het oog op het beperken van de cumulatie van het ambt van burgemeester of van schepen met dat van lid van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (ingediend door de heren Yaron PESZTAT, Bertin MAMPAKA MANKAMBA, Walter VANDENBOSSCHE en mevrouw Annemie MAES) » (*A.P.*, 2002/4, 777 tot 785).

(2) Waarover de afdeling Wetgeving op 26 mei 2010 advies 47.695/4 gegeven heeft (*Parl. St.*, W. Parl 2010-2011, nr. 247/1, 8-9).

Le 28 février 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition d'ordonnance spéciale « limitant le cumul de mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc. Parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2013-2014, n° A-502/1).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 26 mars 2014. La chambre était composée de Pierre Liénardy, président de chambre, Jacques Jaumotte et Bernard Blero, conseillers d'État, Sébastien Van Drooghenbroeck et Jacques Englebert, assesseurs, et Colette Gigot, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier Delgrange, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre Liénardy.

L'avis n° 55.576/4, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2014.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition, 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, la proposition appelle les observations suivantes.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

1. La proposition d'ordonnance spéciale limitant le cumul des mandats dans le chef des membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ⁽¹⁾, présente de grandes similitudes avec le décret spécial du 9 décembre 2010 « limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon » ⁽²⁾.

2. Un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle a été introduit à l'encontre de ce décret spécial, recours que cette dernière a rejeté dans l'arrêt n° 81/2012 du 28 juin 2012.

Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a notamment jugé que rien ne permet de considérer que le législateur spécial, lorsqu'il a octroyé aux Parlements wallon et flamand une autonomie constitutive leur permettant notamment d'ajouter des incompatibilités à celles qui existaient déjà, a entendu limiter cette possibilité à la création d'incompatibilités visant de la même manière tous les membres de l'assemblée concernée, la circonstance qu'une incompatibilité qui ne vise qu'une partie des membres du Parlement influence la composition globale de ce dernier ne la privant pas de sa qualification d'incompatibilité au sens de l'article 24bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(1) Pour un précédent en la matière, voir l'avis 51.431/4 donné le 24 septembre 2012 sur une proposition d'ordonnance « modifiant la Nouvelle Loi communale en vue de limiter le cumul de la fonction de bourgmestre ou d'échevin avec celle de membre du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (déposée par Messieurs Yaron PESZTAT, Bertin MAMPAKA MANKAMBA, Walter VANDENBOSSCHE et Madame Annemie MAES) » (*A.P.*, 2002/4, pp. 777 à 785).

(2) Sur lequel la section de législation a donné le 26 mai 2010 l'avis 47.695/4 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2010-2011, n° 247/1, pp. 8-9).

Uit hetgeen voortvloeit, kan worden afgeleid dat het Waals en het Vlaams Gewest op grond van de constitutieve autonomie die hier aan wordt verleend bij artikel 24bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd zijn om een regeling in te voeren waarbij het mandaat van gewestelijk parlementslid onverenigbaar is met een lokaal uitvoerend mandaat.

Ten gronde heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat het bijzonder decreet niet op onredelijke wijze afbreuk doet aan het recht van de kiezer om het nuttige effect van zijn stem te beoordelen, welk recht afgeleid wordt uit artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (B.15), en dat het ook niet discriminerend is, doordat in dat decreet uitgegaan wordt van een verhouding driekwart/één kwart (B.19) of doordat het het « penetratiepercentage » hanteert als criterium om een onderscheid te maken tussen de kandidaten (B.23 en B.25).

3. De bijzondere wet van 6 januari 2014 « tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, ter uitvoering van de artikelen 118 en 123 van de Grondwet » heeft in de bijzondere wet van 12 januari 1989 « met betrekking tot de Brusselse Instellingen » de artikelen 12, § 5 en 12ter ingevoegd.

Artikel 12, § 5, luidt als volgt :

« Het Parlement kan bij ordonnantie bijkomende onverenigbaarheden instellen ».

Dit artikel stemt overeen met artikel 24bis, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen ».

Artikel 12ter luidt als volgt :

« Het Parlement kan bij ordonnantie aanvullende samenstellingsregels bepalen ».

Dat artikel verschilt van artikel 24, § 2, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat luidt als volgt :

« Het Waals Parlement kan bij decreet het aantal (gekozen leden) wijzigen ».

In de toelichting bij het voorstel dat voortvloeit is aan de bijzondere wet van 6 januari 2014 staat het volgende :

« Het artikel biedt de mogelijkheid aan het Parlement om regels te bepalen die degeen aanvullen bedoeld in afdeling I, van hoofdstuk II van titel III van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, met het opschrift « Samenstelling ».

De stellers van het voorstel hebben evenwel geenszins de bedoeling om het Parlement de bevoegdheid toe te kennen alle bepalingen te wijzigen van de eerste afdeling, getiteld « Samenstelling », van hoofdstuk II van titel III. Inderdaad, het woord « aanvullende » geeft aan dat het Parlement niet gemachtigd wordt om de bepalingen van de eerste Afdeling, getiteld « Samenstelling » te wijzigen, maar het daarentegen gemachtigd wordt om regels te bepalen die deze vervat in de bijzondere wet aanvullen.

Zo wordt de mogelijkheid verleend om bijzondere regels te bepalen die bedoeld zijn om bepaalde evenwichten in de samenstelling van zijn Parlement te verzekeren (namelijk mannen-vrouwen, lokale mandatarissen of niet, ...).

Het Parlement mag bijgevolg op grond hiervan de bepalingen van de bijzondere wet niet wijzigen.

Aangezien de gewaarborgde vertegenwoordiging in het Parlement een waarborg is, maakt de bevoegdheid om het aantal parlementsliden te wijzigen geen deel uit van de constitutieve autonomie van het Parlement van

Il se déduit de ce qui précède que, sur le fondement de l'autonomie constitutive qui leur est donnée par l'article 24bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions wallonne et flamande sont compétentes pour instituer un régime d'incompatibilité entre le mandat de parlementaire régional et un mandat exécutif local.

Quant au fond, la Cour constitutionnelle a considéré que le décret spécial ne portait pas atteinte d'une manière déraisonnable au droit de l'électeur à apprécier l'effet utile de son vote, déduit de l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (B.15), pas plus qu'il ne serait discriminatoire en établissant une proportion trois quarts/un quart (B.19) ou en adoptant comme critère de départage entre les candidats le « taux de pénétration » (B.23 et B.25).

3. La loi spéciale du 6 janvier 2014 « portant modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution », a inséré dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 « relative aux Institutions bruxelloises », des articles 12, § 5 et 12ter.

L'article 12, § 5, dispose :

« Le Parlement peut par ordonnance déterminer des incompatibilités supplémentaires ».

Il correspond à l'article 24bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'article 12ter dispose :

« Le Parlement peut par ordonnance fixer des règles complémentaires de composition ».

Il se distingue de l'article 24, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, qui dispose :

« Le Parlement wallon peut, par décret, modifier le nombre (de membres élus) ».

Selon les développements de la proposition à l'origine de la loi spéciale du 6 janvier 2014 :

« Cet article entend permettre au Parlement de fixer des règles qui complètent celles énoncées dans la 1^{re} section, intitulée « De la composition », du chapitre II du titre III de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Les auteurs de la proposition n'ont cependant aucunement l'intention d'habiliter le Parlement à modifier l'ensemble des dispositions de la 1^{re} section, intitulée « De la composition », du chapitre II du titre III. En effet, le terme « complémentaires » indique bien qu'il ne s'agit pas d'habiliter le Parlement à modifier les dispositions de la section I, intitulée « De la composition », mais, au contraire, de lui permettre de fixer des règles qui complètent celles énoncées par la loi spéciale.

Ainsi, il s'agit de lui permettre d'établir des règles particulières qui tendent à assurer certains équilibres dans la composition de son Parlement (notamment hommes-femmes, mandataires locaux ou non, ...).

Le Parlement ne peut par conséquent pas à ce titre modifier les dispositions de la loi spéciale.

Puisque la représentation garantie au sein du Parlement constitue une garantie, la compétence de modifier le nombre de parlementaires ne fait pas partie de l'autonomie constitutive du Parlement de la Région de Bruxelles-

het Brusselsse Hoofdstedelijke Gewest, evenmin als de bevoegdheid om de verdeling van de zetels tussen de taalgroepen te wijzigen. » (3).

Gelet op het ontworpen artikel 12^{quater}, § 1, derde lid, en op artikel 3, § 2, derde lid, van het voorstel, kan het voorstel geen wijziging tot gevolg hebben van de verdeling van de zetels over de taalgroepen, zodat het binnen de perken blijft van de constitutieve autonomie waarover het Brussels Hoofdstedelijk Gewest beschikt.

Over het voorliggende voorstel behoren derhalve geen opmerkingen te worden gemaakt, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt met betrekking tot de inwerkingtreding.

INWERKINGTREDING VAN DE KIESWETGEVING

4. In zoverre het voorstel goedgekeurd wordt vóór de eerstvolgende verkiezingen, zal het volgens artikel 4 ervan in werking treden bij de eerstvolgende vernieuwing van het gewestelijke parlement. Het voorstel zou bijgevolg een weerslag hebben op de eerstvolgende verkiezingen.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving had in haar advies 46.237/AG van 21 april 2009 over een voorstel van bijzonder decreet « visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle », de volgende opmerking geformuleerd :

« 2.2. Comme l'a encore rappelé récemment la section de législation du Conseil d'État (4), il est généralement admis qu'il ne convient pas de modifier le droit électoral dans une période très proche de celle qui précède les élections.

Il est à ce sujet renvoyé aux Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (5), dite Commission de Venise, parmi lesquelles figurent la recommandation suivante :

« Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire » (6).

(3) *Parl. St.*, Senaat 2011-12, nr. 5-1754/1, 5-6.

(4) *Voetnoot 2 van het geciteerde advies* : Avis 45.654/2, donné le 13 janvier 2009, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 avril 2009 portant diverses modifications en matière électorale (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1799/1) (voir l'observation préalable, p. 39).

(5) *Voetnoot 3 van het geciteerde advies* : Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis n° 190/2002, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002)23 rev, Ligne directrice II, 2, b., www.venice.coe.int.

(6) *Voetnoot 4 van het geciteerde advies* : Cette Ligne directrice a fait l'objet du commentaire suivant, publié par la Commission en annexe du Code :

« 63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il

Capitale, de même que la compétence de modifier la répartition des sièges entre les groupes linguistiques. » (6).

Au vu de l'article 12^{quater}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, et de l'article 3, § 2, alinéa 3, de la proposition, celle-ci ne peut avoir pour effet de modifier la répartition des sièges entre les groupes linguistiques, si bien qu'elle demeure dans les limites de l'autonomie constitutive dont dispose la Région de Bruxelles-Capitale.

La proposition examinée n'appelle dès lors pas d'observation, sous réserve de ce qui sera observé ci-dessous s'agissant de l'entrée en vigueur.

ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE

4. Selon l'article 4 de la proposition, pour autant qu'elle soit adoptée avant les prochaines élections, celle-ci entrera en vigueur dès le prochain renouvellement du Parlement régional. En conséquence, elle aurait une incidence sur ces prochaines élections.

Dans son avis 46.237/AG donné le 21 avril 2009 sur une proposition de décret spécial « visant à assurer la constitutionnalité du scrutin régional et à répondre à l'arrêt 149/2007 de la Cour constitutionnelle », l'assemblée générale de la section de législation avait fait l'observation suivante :

« 2.2. Comme l'a encore rappelé récemment la section de législation du Conseil d'État (4), il est généralement admis qu'il ne convient pas de modifier le droit électoral dans une période très proche de celle qui précède les élections.

Il est à ce sujet renvoyé aux Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (5), dite Commission de Venise, parmi lesquelles figurent la recommandation suivante :

« Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire » (6).

(3) *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1754/1, pp. 5-6.

(4) *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Avis 45.654/2, donné le 13 janvier 2009, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 14 avril 2009 « portant diverses modifications en matière électorale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52-1799/1) (voir l'observation préalable, p. 39).

(5) *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Commission européenne pour la démocratie par le droit, avis n° 190/2002, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 23 rev, Ligne directrice II, 2, b., www.venice.coe.int.

(6) *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Cette Ligne directrice a fait l'objet du commentaire suivant, publié par la Commission en annexe du Code :

« 63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement

Certes, ces Lignes directrices n'ont pas, en tant que telles, de caractère contraignant (7). Elles font toutefois autorité et obligent les États membres à en tenir compte pour mener leur politique (8). Il n'est en outre pas rare que pareils textes non contraignants soient utilisés par la Cour européenne

Certes, ces Lignes directrices n'ont pas, en tant que telles, de caractère contraignant (7). Elles font toutefois autorité et obligent les États membres à en tenir compte pour mener leur politique (8). Il n'est en outre pas rare que pareils textes non contraignants soient utilisés par la Cour européenne des

convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

66. Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs. ».

La Ligne directrice précitée a encore fait l'objet de l'interprétation suivante, adoptée par la Commission de Venise le 15 décembre 2005 :

« 1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut, dès lors, être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment :

- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges;
- les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;
- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable (Commission européenne pour la démocratie par le droit, Étude n° 348/2005, « Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral », CDL-AD(2005)043, www.venice.coe.int). ».

(7) *Voetnoot 5 van het geciteerde advies* : Voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 78/2005 du 27 avril 2005 (B.20.1 à B.20.6), dans lequel la Cour a cependant mis l'accent sur ce que « la nécessaire prévisibilité des éléments essentiels d'une élection devrait dissuader le législateur de modifier les règles électorales trois mois avant les élections ».

(8) *Voetnoot 6 van het geciteerde advies* : Voir, dans le même sens, s'agissant des recommandations de l'Organisation internationale du travail, l'avis 41.521/1, donné le 9 novembre 2006, sur un avant-projet de loi-cadre relative à la nature des relations de travail : « (...) On peut dès lors considérer que la recommandation OIT n° 198 précitée n'a certes pas d'effets juridiques contraignants sur le contenu du texte en projet, mais que son autorité implique cependant qu'un État membre doit à tout le moins tenir compte de son contenu pour mener sa politique en la matière, par exemple, comme un encouragement à régler une certaine question dans un sens déterminé. En juger autrement aurait en effet pour conséquence de priver une recommandation de toute valeur juridique. ».

les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

66. Un des moyens d'éviter les manipulations est de définir dans la Constitution ou dans un texte supérieur à la loi ordinaire les éléments les plus sensibles (système électoral proprement dit, composition des commissions électorales, circonscriptions ou règles sur le découpage des circonscriptions). Une autre solution, moins rigide, consiste à prévoir dans la Constitution que, en cas de changement de la loi électorale, l'ancien système reste applicable à la prochaine élection – du moins si elle a lieu dans l'année à venir –, et que le nouveau n'interviendra que pour les scrutins ultérieurs. ».

La Ligne directrice précitée a encore fait l'objet de l'interprétation suivante, adoptée par la Commission de Venise le 15 décembre 2005 :

« 1. Le principe selon lequel les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale.

2. Il ne peut, dès lors, être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

3. Ce principe ne concerne que les règles fondamentales du droit électoral lorsqu'elles figurent dans la loi ordinaire.

4. Sont des règles fondamentales, notamment :

- le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des voix en sièges;
- les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin;
- le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

5. De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable (Commission européenne pour la démocratie par le droit, Étude n° 348/2005, « Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral », CDL-AD(2005)043, www.venice.coe.int). ».

(7) *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 78/2005 du 27 avril 2005 (B.20.1 à B.20.6), dans lequel la Cour a cependant mis l'accent sur ce que « la nécessaire prévisibilité des éléments essentiels d'une élection devrait dissuader le législateur de modifier les règles électorales trois mois avant les élections ».

(8) *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Voir, dans le même sens, s'agissant des recommandations de l'Organisation internationale du travail, l'avis 41.521/1, donné le 9 novembre 2006, sur un avant-projet de loi-cadre relative à la nature des relations de travail : « (...) On peut dès lors considérer que la recommandation OIT n° 198 précitée n'a certes pas d'effets juridiques contraignants sur le contenu du texte en projet, mais que son autorité implique cependant qu'un État membre doit à tout le moins tenir compte de son contenu pour mener sa politique en la matière, par exemple, comme un encouragement à régler une certaine question dans un sens déterminé. En juger autrement aurait en effet pour conséquence de priver une recommandation de toute valeur juridique. ».

des droits de l'homme pour interpréter la Convention européenne des droits de l'homme ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ » ⁽¹¹⁾.

Die beginselen worden thans gehuldigd in artikel 39^{ter} van de Grondwet, dat ingevoegd is bij de grondwetsherziening van 6 januari 2014 :

« De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel die de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers of voor een Gemeenschaps- of Gewestparlement regelt, en die minder dan een jaar voor de voorziene datum van het einde van de zittingsperiode wordt afgekondigd, treedt in werking ten vroegste een jaar na de afkondiging ervan ».

(9) *Voetnoot 7 van het geciteerde advies* : Voir, à cet égard, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le soft law des droits de l'homme est-il vraiment si soft ? Les développements de la pratique interprétative récente de la Cour européenne des droits de l'homme », Liber Amicorum M. MAHIEU, Bruxelles, Larcier, 2008.

Tout récemment, la Cour a ainsi considéré (Cour eur. D.H., arrêt DEMIR et BAYKARA c. Turquie (GC) du 12 novembre 2008) :

« 74. Dans plusieurs arrêts, la Cour a utilisé, pour les besoins de l'interprétation de la Convention, des textes intrinsèquement non contraignants des organes du Conseil de l'Europe, notamment des recommandations et des résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire (voir, entre autres, ÖNERIYILDIZ c. Turquie [GC], n° 48939/99, §§ 59, 71, 90 et 93, CEDH 2004-XII).

75. Ces méthodes d'interprétation ont également conduit la Cour à renforcer son raisonnement par des références à des normes émanant d'autres organes du Conseil de l'Europe, dépourvus quant à eux de toute fonction de représentation des États parties à la Convention, qu'il s'agisse d'organes de surveillance ou d'organes experts. À titre d'exemple, la Cour a procédé, aux fins d'interprétation de la portée exacte des droits et libertés garantis par la Convention, à des emprunts aux travaux de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (entre autres, Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie, n° 55066/00 et 55638/00, §§ 70-73, CEDH 2007-...; Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'IPARRALDE c. France, n° 71251/01, §§ 45-52, CEDH 2007-...; ÇILOGLU et autres c. Turquie, n° 73333/01, § 17, 6 mars 2007), de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (par exemple, BEKOS et KOUTROPOULOS c. Grèce, n° 15250/02, §§ 33-36, CEDH 2005-... (extraits); IVANOVA c. Bulgarie, n° 52435/99, §§ 65-66, CEDH 2007-...; COBZARU c. Roumanie, n° 48254/99, §§ 49-50; D.H. et autres c. République tchèque [GC], n° 57325/00, §§ 59 65, 184, 192, 200 et 205, CEDH 2007-...) et du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants (CPT) (voir, par exemple, Aerts c. Belgique, 30 juillet 1998, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1998-V; SLIMANI c. France, n° 57671/00, §§ 22 et suiv., CEDH 2004-IX (extraits); NAZARENKO c. Ukraine, n° 39483/98, §§ 94-102, 29 avril 2003 ; KALACHNIKOV c. Russie, n° 47095/99, § 97, CEDH 2002-VI ; KADIKIS c. Lettonie (n° 2), n° 62393/00, § 52, 4 mai 2006)

(...)

4. Conclusion

85. La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergent des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

(...) ».

(10) *Voetnoot 8 van het geciteerde advies* : Voir récemment, la référence faite par la Cour européenne des droits de l'homme, à des instruments autres que la Convention européenne des droits de l'homme notamment aux Lignes directrices précitées de la Commission de Venise, son arrêt TANASE et CHIRTOACA c. Moldova du 18 novembre 2008.

(11) *Parl. St.*, W. Parl. 2009, nr. 39/2, 2-6. Zie voor een recent arrest waarin verwezen wordt naar de richtlijnen van de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden, EHRM, arrest EKOGLASNOST t. Bulgarije, 6 november 2012, verzoekschrift 30386/05.

droits de l'homme pour interpréter la Convention européenne des droits de l'homme ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾ » ⁽¹¹⁾.

Ces principes sont désormais consacrés par l'article 39^{ter} de la Constitution, inséré par la révision constitutionnelle du 6 janvier 2014 :

« La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 qui règle les élections de la Chambre des représentants ou d'un Parlement de communauté ou de région, et qui est promulgué moins d'un an avant la date prévue de la fin de la législature, entre en vigueur au plus tôt un an après sa promulgation ».

(9) *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : Voir, à cet égard, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le soft law des droits de l'homme est-il vraiment si soft ? Les développements de la pratique interprétative récente de la Cour européenne des droits de l'homme », Liber Amicorum M. MAHIEU, Bruxelles, Larcier, 2008.

Tout récemment, la Cour a ainsi considéré (Cour eur. D.H., arrêt DEMIR et BAYKARA c. Turquie (GC) du 12 novembre 2008) :

« 74. Dans plusieurs arrêts, la Cour a utilisé, pour les besoins de l'interprétation de la Convention, des textes intrinsèquement non contraignants des organes du Conseil de l'Europe, notamment des recommandations et des résolutions du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire (voir, entre autres, ÖNERIYILDIZ c. Turquie [GC], n° 48939/99, §§ 59, 71, 90 et 93, CEDH 2004 XII).

75. Ces méthodes d'interprétation ont également conduit la Cour à renforcer son raisonnement par des références à des normes émanant d'autres organes du Conseil de l'Europe, dépourvus quant à eux de toute fonction de représentation des États parties à la Convention, qu'il s'agisse d'organes de surveillance ou d'organes experts. À titre d'exemple, la Cour a procédé, aux fins d'interprétation de la portée exacte des droits et libertés garantis par la Convention, à des emprunts aux travaux de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (entre autres, Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie, n° 55066/00 et 55638/00, §§ 70-73, CEDH 2007-...; Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'IPARRALDE c. France, n° 71251/01, §§ 45-52, CEDH 2007-...; ÇILOGLU et autres c. Turquie, n° 73333/01, § 17, 6 mars 2007), de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (par exemple, BEKOS et KOUTROPOULOS c. Grèce, n° 15250/02, §§ 33-36, CEDH 2005-... (extraits); IVANOVA c. Bulgarie, n° 52435/99, §§ 65-66, CEDH 2007-...; COBZARU c. Roumanie, n° 48254/99, §§ 49-50; D.H. et autres c. République tchèque [GC], n° 57325/00, §§ 59 65, 184, 192, 200 et 205, CEDH 2007-...) et du Comité européen pour la prévention de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants (CPT) (voir, par exemple, Aerts c. Belgique, 30 juillet 1998, § 42, Recueil des arrêts et décisions 1998-V; SLIMANI c. France, n° 57671/00, §§ 22 et suiv., CEDH 2004-IX (extraits); NAZARENKO c. Ukraine, n° 39483/98, §§ 94-102, 29 avril 2003 ; KALACHNIKOV c. Russie, n° 47095/99, § 97, CEDH 2002-VI ; KADIKIS c. Lettonie (n° 2), n° 62393/00, § 52, 4 mai 2006)

(...)

4. Conclusion

85. La Cour, quand elle définit le sens des termes et des notions figurant dans le texte de la Convention, peut et doit tenir compte des éléments de droit international autres que la Convention, des interprétations faites de ces éléments par les organes compétents et de la pratique des États européens reflétant leurs valeurs communes. Le consensus émergent des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des États contractants peut constituer un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques.

(...) ».

(10) *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : Voir récemment, la référence faite par la Cour européenne des droits de l'homme, à des instruments autres que la Convention européenne des droits de l'homme notamment aux Lignes directrices précitées de la Commission de Venise, son arrêt TANASE et CHIRTOACA c. Moldova du 18 novembre 2008.

(11) *Doc. parl.*, Parl. wall., 2009, n° 39/2, pp. 2-6. Pour un arrêt récent se référant aux Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale, Cour eur. D.H., arrêt EKOGLASNOST c. Bulgarie, 6 novembre 2012, req. n° 30386/05.

Het is juist dat dat artikel, krachtens de overgangsbepaling daarbij, pas « in werking (treedt) op de dag van de eerste verkiezingen voor het Europese Parlement die volgen op de bekendmaking van dit artikel in het *Belgisch Staatsblad* ». Niettemin wordt daarin de wil van de Grondwetgever tot uiting gebracht om de richtlijnen van de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden te doen naleven, die uitgevaardigd zijn door de Europese Commissie voor Democratie door Recht.

Aanbevolen wordt derhalve om ofwel te vermijden dat het voorliggende voorstel wordt goedgekeurd vóór de eerstvolgende regionale verkiezingen, ofwel om dat voorstel pas in werking te laten treden bij de volgende vernieuwing van het Gewestparlement.

Het voorstel van bijzondere ordonnantie behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

De heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE, B. BLERO,	staatsraden,
	S. VAN DROOGHENBROECK, J. ENGLEBERT,	assessoren van de sectie Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

<i>De Griffier,</i>	<i>De Voorzitter,</i>
C. GIGOT	P. LIÉNARDY

Certes, en vertu de la disposition transitoire qui l'assortit, cet article n'entrera en vigueur que « le jour des premières élections pour le Parlement européen suivant la publication du présent article au *Moniteur belge* ». Il n'en exprime pas moins la volonté du Constituant de faire respecter les Lignes directrices du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit.

Il est dès lors recommandé soit d'éviter d'adopter la proposition examinée avant les prochaines élections régionales, soit de ne la faire entrer en vigueur que lors du renouvellement suivant du Parlement régional.

La proposition d'ordonnance spéciale sera revue en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, B. BLERO,	conseillers d'État,
	S. VAN DROOGHENBROECK, J. ENGLEBERT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

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

<i>Le Greffier,</i>	<i>Le Président,</i>
C. GIGOT	P. LIÉNARDY