LES ELECTIONS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT DU PARLEMENT EUROPEEN: DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DE CES ELECTIONS EN BELGIQUE

раг

Patrick DUBOIS
Assistant à l'Université Catholique de Louvain

INTRODUCTION

Le 20 septembre 1976, les ministres des Affaires étrangères des neuf pays de la Communauté européenne adoptaient la décision et l'acte qui y était annexé, « portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct » (1). Aussi, l'idée, déjà inscrite dans les traités d'élire un parlement européen au suffrage universel direct (2), trouvait-elle en cette décision sa concrétisation. Désormais, l'Assemblée européenne ne sera plus composée « des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque Etat membre » (art. 138, par. 1 du traité C.E.E.), mais des représentants élus directement par les peuples européens.

La période de ces élections fut fixée par le Conseil européen réuni à Copenhague (3). Ces élections se dérouleront du 7 au 10 juin 1979 : plus de 180 millions de « citoyens européens » se rendront alors aux urnes pour élire directement leurs représentants au Parlement (4). Les préalables commu-

- (1) J.O.C.E. du 8.10.1976, n° L 278/1.
- (2) « L'Assemblée élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres. Le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » (art. 138, § 3 C.E.E.).
 - (3) Le Conseil européen s'est réuni à Copenhague les 7 et 8 avril 1978.
- (4) Conformément à l'article 10 de l'Acte, le Parlement européen approuva la proposition du Conseil de tenir au cours de la période du 7 au 10 juin 1979, l'élection au suffrage universel direct des représentants au Parlement européen, Résolution du P.E., J.O.C.E. du 31.7.1978, n° C 182/20; La décision politique du Conseil européen fut ensuite traduite dans un acte juridique, Décision du Conseil du 25.7.1978, J.O.C.E. du 29.7.1978, n° L 205/75.

nautaires étant ainsi réalisés, les procédures nationales devaient maintenant s'accomplir.

Deux étapes restaient à parcourir : l'adoption des dispositions de l'Acte par les Etats membres, conformément à leurs dispositions constitutionnelles respectives — l'élaboration des lois électorales nationales relatives à la procédure électorale, en application de l'article 7, § 2 de l'Acte.

Cette étude se propose d'analyser les dispositions réglementant l'organisation des élections européennes en Belgique. A cet effet, il nous a paru utile d'examiner brièvement les dispositions de l'Acte et de dégager ensuite les principes de la loi belge relative aux élections du Parlement européen. Mais, on ne peut comprendre les difficultés et les retards que la Belgique a connus pour l'élaboration des dispositions organisant les élections européennes sans tenir compte, préalablement, du contexte politique dans lequel elle s'inscrit.

Ainsi, le projet de loi du 14 février 1977, portant « approbation de la décision du Conseil des wcommunautés européennes du 20 septembre 1976 et dispositions y annexées » (5), ne fut soumis à la discussion à la Chambre des représentants que près de dix mois plus tard, le 8 décembre 1977 (6).

La dissolution des Chambres du 9 mars 1977 explique cette durée quelque peu exceptionnelle pour une loi d'approbation, en particulier, lorsque cette loi n'appelait guère d'observations de la part du Conseil d'Etat. Ce dernier se bornait en effet à relever la nécessité de la soumettre à l'assentiment des Chambres (7) et de préférence simultanément avec le projet de loi relatif à « l'organisation d'élections en Belgique des membres du Parlement européen » (8).

Relevé de la caducité par la loi du 16 novembre de la même année (9), le projet de loi fut adopté à l'unanimité et en un jour par les commissions réunies des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, de l'Intérieur et des Affaires européennes (10). La proximité des élections européennes, originairement prévues pour mai-juin 1978, rendait les responsables belges désireux d'accélérer la procédure d'adoption de l'Acte afin d'éviter de mettre la Belgique dans une situation difficile vis-à-vis de ses partenaires européens (11). L'idée de lier les deux projets de lois concernant

- (5) Doc. Parl., Ch., 76-77, nº 1090/1, 14 février 1977.
- (6) Ann. Parl., Ch., 8 décembre 1977, p. 440 et suiv.
- (7) Dans son avis, le Conseil d'Etat relève que la décision du Conseil est de nature à lier individuellement des Belges en établissant elle-même une série d'incompatibilités qui impose aux citoyens de choisir entre la qualité de représentant à l'Assemblée et les diverses qualités énumérées à l'art. 6-1 de l'Acte; à grever l'Etat belge par l'organisation en Belgique d'élections; à conférer des droits politiques nouveaux; à rendre caduque certaines dispositions des traités instituant la C.E., soumis jadis à l'assentiment. Doc. Parl. Ch., 76-77, n° 1090/1, 14 février 1977, p. 5-6.
- (8) Ibidem, p. 6-7, en raison du caractère indissociable qui lie ces deux actes, « la logique et les nécessités pratiques requièrent » de les soumettre en même temps aux chambres législatives.
 - (9) M.B. du 22 novembre 1977.
 - (10) Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 205/2, 7 décembre 1977.
 - (11) Voy. les propos du ministre des Affaires étrangères, Doc. Parl., Ch., nº 205/2, cité, p. 4.

les élections européennes et de les soumettre ensemble à l'assentiment des Chambres fut donc abandonnée.

Le projet de loi « portant approbation de la décision du Conseil du 20 septembre 1976 et de l'Acte y annexé » fut finalement adopté à la Chambre des représentants, le 8 décembre 1977 et au Sénat, le 23 février 1978 (12).

Le même sort fut réservé au projet de loi du 2 décembre 1977 « relatif aux élections du Parlement européen » (13).

En vertu de l'article 7, § 2 de l'Acte, chaque Etat membre devait par des dispositions nationales régler la procédure électorale pour permettre l'organisation de l'élection des représentants au Parlement européen. La notion de procédure électorale dont nous reparlerons, implique, entre autres, l'établissement de circonscriptions électorales. A la veille, en Belgique, d'une modification fondamentale des structures institutionnelles, la division du pays en circonscriptions électorales pour les élections européennes devait obligatoirement susciter des débats animés. L'accord politique intervenu le 7 juin 1977 entre les partis de la majorité (accord destiné à contribuer à la pacification des rapports entre les deux communautés linguistiques belges consacrait le principe de la décentralisation du pouvoir politique, par le partage des compétences législatives et exécutives entre les différents niveaux politiques prévus par le Pacte communautaire : le niveau national, le niveau communautaire et le niveau régional (14).

Cet accord intéresse tout particulièrement notre étude par les solutions qu'il apportait à la question de la délimitation de l'arrondissement électoral bruxellois. Le Pacte communautaire prévoyait en effet la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde en deux arrondissements électoraux distincts : celui de Bruxelles (bilingue) dont les limites coïncidaient alors avec les limites de la région bruxelloise (les 19 communes de Bruxelles) et celui de Hal-Vilvorde qui s'étendait ainsi sur la partie restante de l'ancien arrondissement électoral de Bruxelles (unilingue flamand).

- (12) La loi fut adoptée à la Chambre des représentants par 122 voix et 2 abstentions (C.R.A., Ch., 8 décembre 1977, p. 176) et au Sénat, à l'unanimité (Ann. Parl., Sénat, 23 février 1978, p. 964). Adoption de l'Acte par les autres Etats membres: Danemark: Folketing, 2.12.1977; Allemagne: Bundestag, 17.6.1977 Bundesrat, 24.6.1977; France: Assemblée nationale, 16.6.1977 Sénat, 24.6.1977; Irlande: Dail, 30.11.1977 Seanad, 9.12.1977; Italie: Chambre, 17.2.1978 Sénat, 24.3.1978; Luxembourg: Parlement, 5.7.1977; Pays-Bas: 2º Chambre, 23.6.1977 1º Chambre, 28.6.1977; Royaume-Uni: House of Commons, 16.2.1978 House of Lords, 4.5.1978 Royal assent, 5.5.1978.
 - (13) Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 195/1, 2 décembre 1977.
- (14) Selon le Pacte communautaire, la nouvelle division de la Belgique est la suivante : l'Etat, les Communautés, les régions, les sous-régions et les communes. Les trois premiers niveaux sont des niveaux politiques dotés d'organes lélislatifs et exécutifs, souverains dans les limites de leurs compétences; le niveau de la sous-région n'est pas considéré comme un niveau politique mais comme un niveau d'exécution de la décision politique; les communes (niveau politique) se voient reconnaître de nouvelles compétences. Le pouvoir provincial est supprimé, mais la subdivision administrative en provinces est maintenue. La Belgique est composée des Communautés françaises, néerlandaises et allemandes et des régions wallonne, flamande et bruxelloise.

En contrepartie de cette concession accordée aux Flamands, les francophones des communes flamandes de la périphérie bruxelloise (15) auraient pu élire domicile dans une commune de leur choix de la région de Bruxelles. Cette élection de domicile (droit d'inscription) leur donnait le droit de participer aux élections dans la commune choisie et ainsi de voter pour des candidats francophones.

Un certain parallélisme s'est donc institué entre le projet de loi relatif aux élections européennes et le projet de réforme des institutions. La scission de l'arrondissement électoral bruxellois et, concurremment, le droit d'inscription seraient-ils consacrés pour les élections européennes et par là, allait-on anticiper sur la réalisation du Pacte communautaire?

L'on sait maintenant que la dissolution des Chambres législatives intervenues le 15 novembre 1978 n'a pas permis l'adoption de la loi relative à la réforme des institutions, mais ces considérations, d'ordre strictement interne ont eu finalement pour effet de reléguer notre pays dans le peloton de queue en matière d'élections directes (16). Déposé le 7 juillet 1978, le rapport relatif au projet de loi concernant les élections européennes (17) figura à l'ordre du jour des séances publiques de la Chambre, les 10, 20 et 25 juillet et fut renvoyé, à cette dernière date en Commission par le président de la Chambre avec l'assentiment de tous les groupes parlementaires (18). Il semblait préférable, pour des considérations techniques, d'attendre des éclaircissements sur le contenu du droit d'inscription. Après l'adoption d'un rapport complémentaire par les Commissions (19) la loi relative aux élections du Parlement européen fut votée à la Chambre des représentants le 3 novembre 1978 et au Sénat le 14 novembre 1978. Les élections européennes auront lieu en Belgique le 10 juin 1979.

⁽¹⁵⁾ Il s'agissait des 6 communes périphériques à facilités, de 7 sections de communes et de 3 quartiers désignés par le Pacte communautaire.

⁽¹⁶⁾ Adoption de la loi électorale dans les autres Etats membres: Danemark: Folketing, 2.12.1977; Allemagne: Bundestag, 16.3.1978 - Bundesrat, 21.3.1978; France: Assemblée nationale, 21.6.1977 - Sénat, 29.6.1977; Irlande: Dail, 30.11.1977 - Senad, 9.12.1977; Italie: Chambre, 18.1.1979 - Sénat, 2.12.1978; Luxembourg: Parlement, 21.2.1979; Pays-Bas: 2° Chambre, 5.9.1978 - 1° Chambre, 12.12.1978 Royaume-Uni: House of Commons, 16.2.1978 - House of Lords, 4.5.1978 - Royal ASSENT, 5.5.1978; voy. M.B. du 16.11.1978.

⁽¹⁷⁾ Doc. Parl., Ch., 77-78, n° 195/19, 7 juillet 1978.

⁽¹⁸⁾ C.R.A., Ch., 25 juillet 1978, p. 1201-1202.

⁽¹⁹⁾ Doc. Parl., Ch., 78-79, nº 195/27, 3 novembre 1978. Entretemps est intervenue la démission du gouvernement Tindemans et la Constitution d'un nouveau gouvernement.

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION DES ELECTIONS EUROPEENNES EN BELGIQUE

A. DU PRINCIPE D'UNE LOI UNIFORME AU RENVOI AUX DISPOSITIONS NATIONALES: COMPETENCE CONCURRENTE DE L'ACTE ET DE LA LOI ELECTORALE

« L'Assemblée élabore... un projet de procédure uniforme. Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions du présent Acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales » (art. 7 de l'Acte).

Conformément à l'article 138, § 3 du traité C.E.E., l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct devait se dérouler selon une procédure uniforme. L'Acte n'établit cependant pas cette procédure, pas plus d'ailleurs que les traités ne précisent quel degré doit atteindre cette uniformité.

Ainsi que le précise le Conseil d'Etat dans son avis, il ressort du contexte de l'article 7, § 2, « que cette disposition oblige chaque Etat membre à prendre toutes les règles qui doivent nécessairement compléter celles qui sont énoncées dans l'Acte. Le législateur sera, d'ailleurs dans l'exercice de cette compétence lié par les dispositions énoncées dans l'Acte » (20). On est donc loin d'une procédure uniforme commune à tous les Etats membres. Les deux projets du Parlement européen, sous réserve de certaines nuances, optaient également pour une solution semblable (21). Solution d'opportunité, de réalisme plutôt, car « l'importance politique des élections européennes directes, comme le souligne M. Patijn, ne réside pas dans leur uniformité, mais dans le fait qu'elles ont lieu » (22) et dès lors, « l'on peut parler de procédure uniforme dès l'instant où les élections se déroulent dans tous les Etats membres suivant des règles fondamentales communes, tels que les principes qui régissent des élections démocratiques, c'est-à-dire qui assurent l'élalité, la liberté, l'universalité, le secret des élections et leur déroulement au suffrage direct » (23).

Si le contenu de la notion de procédure électorale est aisé à déterminer (mode de scrutin, conditions pour être électeur ou éligible, dépouillement du scrutin,...), que recouvrera ultérieurement la notion de « procédure électorale uniforme? » Seul l'avenir le dira et il reviendra au Parlement européen élu

⁽²⁰⁾ Avis du Conseil d'Etat, Doc. Parl., Ch., 76-77, n° 1090/1, 14 février 1977, p. 6; c'est nous qui soulignons.

⁽²¹⁾ Le projet de 1960 prévoyait l'instauration d'une procédure aussi uniforme que possible après l'expiration d'une période transitoire; le projet de 1975 fixait une date ultime pour l'instauration de cette procédure, 1980. Dans les deux cas, jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme, le régime électoral relepait de la compétence des Etats membres sous réserve des dispositions de la Convention.

⁽²²⁾ Débats du wparlement européen, 74-75, 14 janvier 1975, J.O.C.E., 1975, annexe nº 185, p.

⁽²³⁾ Rapport de M. Patijn, Doc. 368/74.

au suffrage direct d'élaborer un projet de procédure électorale dont le degré d'uniformité sera fonction de la volonté politique dont feront foi les Etats membres à ce moment.

Alors que l'article 7, § 2 de l'Acte renvoie pour l'organisation pratique des élections aux dispositions nationales, sous réserve des règles énoncées dans l'Acte, la loi belge relative aux élections européennes (24) tend, quant à elle, à rendre applicable à ces élections, les dispositions du Code électoral. Elle le fait, par de nombreuses références à ces dernières dispositions.

Les grands principes de la législation électorale belge seront donc d'application, mais des adaptations y sont apportées en raison de la spécificité des élections européennes et de l'application des accords intervenus sur le plan communautaire. Ces modifications portent essentiellement sur les conditions de l'électorat et de l'éligibilité, sur les circonscriptions électorales, les bureaux électoraux, les incompatibilités et les contrôles.

On regrettera le recours à cette technique législative qui procède par référence car elle ne permet pas une approche aisée de l'ensemble de la législation relative aux élections européennes. En outre, elle est la source de complications singulières au plan interne, en ce que les dispositions du Code électoral sont tantôt entièrement, tantôt partiellement rendues applicables et tantôt modifiées par des dispositions de la loi électorale propre aux élections européennes.

B. ETUDE DES PRINCIPALES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ORGANISATION EN BELGIQUE DES ELECTIONS AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT DU PARLEMENT EUROPEEN

I. TYPE DE SCRUTIN ET NOM DE L'ASSEMBLEE

« Les représentants, à l'Assemblée, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct » (art. 1^{er} de l'Acte).

Cet article, bien qu'elliptique, n'en énonce pas moins les principes essentiels qui sont à la base du mécanisme des prochaines éléctions européennes. Outre que celles-ci doivent avoir lieu sur l'ensemble du territoire de la Communauté (universel) et que le choix des parlementaires européens doit appartenir aux « citoyens européens » (direct), l'article 1^{er} postule implicitement que ces élections satisfassent aux conditions régissant des élections démocratiques, c'est-à-dire, libres, égalitaires et secrètes. Dans l'attente de l'adoption de la procédure uniforme prévue par l'article 7 de l'Acte, les lois électorales nationales relatives aux élections européennes doivent répondre— et elles le font— à ces principes fondamentaux. Les grands principes de la

⁽²⁴⁾ Pour la suite de cette étude, nous retiendrons les termes « la loi électorale » pour désigner la loi relative aux élections européennes.

législation électorale belge — représentation proportionnelle, vote obligatoire, secret du vote,... (25), auxquels fait référence la loi relative aux élections du Parlement européen sont indubitablement conformes à l'idéal de démocratie sous-jacent aux dispositions de l'Acte.

On sait que la France a toujours tenu à utiliser le terme « Assemblée » pour prévenir toute extension des pouvoirs de l'Assemblée européenne. Sa position semble l'avoir emportée lors de l'adoption de l'Acte par les Etats membres (26). En effet, celui-ci, comme jadis les traités, employe le terme Assemblée alors que le Parlement européen avait émis le souhait que la dénomination qu'il s'était lui-même donnée, soit consacrée lors des premières élections au suffrage universel direct (27). Ce fait confirme l'impression que certains des Etats membres n'ont consenti à l'élection directe du Parlement européen que si cette élection n'apporte aucune modification aux pouvoirs de l'actuelle Assemblée.

On notera cependant que selon la loi belge, l'élection qu'elle réglemente et organise est celle du « Parlement » européen. L'utilisation de cette appellation répond aux vœux des membres des commissions compétentes de la Chambre des Représentants qui modifièrent expressément au cours de leurs travaux l'intitulé du projet de loi relatif aux élections européennes (28).

II. REPARTITION DES MANDATS ET DIVISIONS EN CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

a) Au niveau européen

La répartition des sièges au Parlement européen entre les neuf Etats membres fait l'objet de l'article 2 de l'Acte.

Le nombre des représentants élus dans chaque Etat est fixé ainsi qu'il suit : Belgique 24 (29), Danemark 16, République Fédérale d'Allemagne 81, France 81, Irlande 15, Italie 81, Luxembourg 6, Pays-Bas 25, Royaume-Uni 81.

- (25) Huit des Etats membres appliquent un système de représentation proportionnelle; la Grande-Bretagne demeure fidèle au scrutin majoritaire, sauf pour l'Irlande du Nord. Le vote est obligatoire en Belgaque et au Luxembourg.
- (26) Voy. Doc. Parl., Ch., n° 205/2, cité, p. 5; réponse du ministre : « Il s'agit d'une volonté délibérée inspirée par la position du gouvernement d'un Etat membre qui s'appuie lui-même sur les traités, lesquels ne prévoient que l'expression « Assemblée ». Le mot Parlement a été délibérément exclu »; Voy. également, B. Paulin et J. Forman, l'élection du Parlement européen, C.D.E., 1976, p. 517-518.
 - (27) Voy. Résolution du P.E. du 30.3.1962, J.O.C.E., nº 31 du 26.4.1961, p. 1045.
- (28) Voy. Doc. Parl., Ch., n° 195/19, p. 18-19; contra, amendement de M. Verroken, Doc. Parl., Ch., n° n° 195/20, 7 juillet 1978, p. 3. L'article 1^{er} de la loi électorale prévoit : « les dispositions du titre 1^{er} du Code électoral sont applicables aux élections des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, dénommées ci-après « élections du Parlement européen ».
 - (29) La Belgique a cédé un siège au Danemark pour le Groenland.

Le prochain Parlement européen sera par conséquent composé de 410 membres au lieu de 198 comme actuellement. Cet effectif s'écarte sensiblement de celui qui avait été retenu par le dernier projet du Parlement européen qui prévoyait 355 membres.

La formule qui figure à l'article 2 de l'Acte procède d'une répartition forfaitaire des sièges, fondée sur la clé de répartition des traités. Cette solution offre l'avantage de maintenir le principe de l'égalité entre les quatre « grands » et de réaliser une proportionnalité plus rigoureuse entre la population d'un Etat membre et le nombre de ses représentants. En outre, la représentation des petits Etats demeure égale, sinon supérieure à celle existant actuellement (30) (31).

b) Au niveau national

1) Système retenu

A l'annexe II de la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977 (32), il est prévu, à propos des élections européennes que sur les 24 représentants attribués à la Belgique, 13 seront néerlandophones et 11 francophones; cette répartition s'inspire de la proportion entre nos deux communautés linguistiques : 60 % de néerlandophones, 40 % de francophones.

L'application de cette décision politique va constituer une des principales innovations du régime électoral propre aux élections européennes.

En effet, pour l'organisation des élections du Parlement européen, le Royaume est divisé en deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais et en trois circonscriptions :

- la circonscription électorale flamande qui comprend les arrondissements électoraux appartenant entièrement à la région linguistique néerlandaise.
- la circonscription électorale wallonne qui comprend les arrondissements électoraux couvrant les régions linguistiques française et allemande.
- la circonscription électorale bruxelloise qui coïncide avec l'arrondissement électoral de Bruxelles tel qu'il est constitué ou tel qu'il le sera au plus tard le nonantième jour avant la date de l'élection (art. 4) (33).

Les électeurs de la circonscription électorale wallonne appartiennent au collège français et ceux de la circonscription électorale flamande, au collège néerlandais.

Les électeurs de la circonscription électorale bruxelloise appartiennent à l'un de ces deux collèges (art. 5), et détermineront par leur vote le collège auquel ils appartiennent.

- (30) Voy. B. Paulin et J. Forman, op. cit., p. 519-521.
- (31) Voy. tableau en annexe.
- (32) Ann. Parl., Ch., 7 juin 1977.
- (33) Pour la suite de cette étude, les articles cités dans le texte correspondent aux dispositions de la loi belge relative aux élections européennes.

De plus, quand le droit d'inscription, comme il est proposé à l'annexe I de la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, sera établi, ce droit sera également d'application pour les élections européennes (34).

En outre, ces règles relatives aux circonscriptions et collèges sont complétées par des dispositions particulières concernant les conditions d'éligibilité : le rattachement des candidats à une circonscription électorale — leur appartenance à une communauté culturelle déterminée (35).

On notera tout d'abord que le système consacré par la loi — la division du pays en deux collèges et trois circonscriptions — est praticable en raison du nombre restreint des mandats à conférer. Par ailleurs, trois considérations ont présidé à son élaboration.

1º Dans l'application de la répartition des mandats résultant de l'accord politique du 7 juin 1977, la loi prévoit en premier lieu que l'ensemble du corps électoral francophone (wallons, bruxellois et germanophones) d'une part et néerlandophone (flamands et bruxellois) d'autre part, élisent respectivement onze et treize représentants. Ensuite, pour que cette répartition soit respectée, les représentants élus doivent être du même régime linguistique que leurs électeurs. Aussi, bien que le pays soit divisé en trois circonscriptions électorales, les électeurs de la circonscription électorale bruxelloise ne composent pas un collège électoral propre, mais appartiennent à l'un ou à l'autre collège selon le choix qu'ils auront exprimé par leur vote. Des listes bilingues, présentées tête-bêche, comportant toutes les candidatures, leur seront présentées, de sorte qu'ils pourront choisir entre les deux groupes linguistiques de candidats.

Il est certain qu'un tel système devait rencontrer de nombreuses réserves. Parmi d'autres, celle que la loi n'imposait de concessions qu'aux seuls néerlandophones, la répartition des mandats favorisant la représentation francophone. Certains faisaient valoir en outre que la solution préconisée pour la circonscription électorale bruxelloise ne pouvait être admise car elle conduisait en réalité à un recensement linguistique déguisé. D'autres systèmes ont donc été suggérés en vue de pallier ces inconvénients, notamment l'établissement d'une circonscription nationale unique, de trois circonscriptions régionales et d'une circonscription nationale, de circonscriptions électorales comportant une possibilité d'apparentement,... (36), mais au terme de longs débats, les articles 4 et 5 de la loi sont demeurés inchangés (37).

- (34) Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 195/1, 2 décembre 1977, p. 3, exposé des motifs.
- (35) Voy. infra, IV.
- (36) Voy. notamment, Doc. Parl., Ch., 77-78, n° 195/19, 7 juillet 1978, p. 5 à 7, 23 à 57, rapport; Doc. Parl., Ch., 78-79, n° 195/27, 3 novembre 1978, p. 2 à 4, rapport complémentaire; amendements: Doc. Parl., Ch., n° 195/3, 6 décembre 1977, MM. Van Geyt et Levaux; n° 195/6, 14 décembre 1977, M. Verroken; n° 195/11, 29 décembre 1977, M. Valkeniers; n° 195/14, 8 mars 1978, M. Verroken; n° 195/28, 3 novembre 1978, M. Verroken...
- (37) L'Irlande, l'Italie et la Grande-Bretagne ont divisé leur territoire respectivement en 4, 9 et 81 circonscriptions. Le Danemark, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas adoptent le système d'une circonscription électorale unique. La R.F.A. retient également le principe d'une

2° La détermination à l'avance du nombre des élus de chaque communauté et la division du pays en deux collègues électoraux soulignent l'aspect communautaire que le problème a revêtu. Ce sont les communautés culturelles, et non les régions, qui sont à la base du mécanisme des élections européennes, à l'exception de la communauté culturelle allemande qui, bien que reconnue par la Constitution en ses articles 3ter et 59ter, fut jugée trop peu nombreuse pour être considérée comme une communauté à part entière et avoir un élu.

Le fait d'ignorer cette minorité culturelle a été souligné à plusieurs reprises dans les travaux en commission et divers amendements (38) ont été proposés pour garantir une représentation effective de cette communauté. Une résolution en ce sens fut même adoptée par le Conseil de la communauté culturelle allemande (39). La loi ne fut cependant pas modifiée si bien que la région de langue allemande fait partie, pour les élections européennes, de la circonscription électorale wallonne.

3° Si les communautés culturelles sont à la base du mécanisme des prochaines élections européennes, la loi n'en reste pas moins neutre sur le plan communautaire belge.

Ce souci de neutralité ressort de la rédaction de l'article 4, 3° de la loi qui prévoit, en ce qui concerne Bruxelles, que « la circonscription bruxelloise... coïncide avec l'arrondissement électoral de Bruxelles tel qu'il est constitué ou tel qu'il le sera au plus tard le nonantième jour avant la date de l'élection ». Il est évident que cet article pose implicitement le problème de la délimitation de l'arrondissement électoral bruxellois, mais la loi élude cette question en se référant à ce qui sera décidé au niveau national (l'installation des nouvelles institutions).

Cette technique législative est sage car il eût été malsain d'élever au niveau européen le débat communautaire belge, bien que celui-ci, comme nous l'avons déjà souligné, fut sous-jacent à l'adoption de la loi et ait retardé le vote de celle-ci.

2) La délimitation de l'arrondissement électoral de Bruxelles

L'article 4, 3° de la loi prévoit donc pour l'arrondissement électoral de Bruxelles une alternative qui règle la situation de cette circonscription, quelle que soit la solution des futurs accords communautaires. Les termes de cette alternative sont les suivants : ou l'arrondissement électoral de Bruxelles n'est pas modifié trois mois avant les élections européennes, et dans ce cas, la

circonscription électorale nationale, mais les partis ont la possibilité de présenter des listes soit à l'échelon des Länder, soit à l'échelon du territoire national dans sa totalité (source Doc. P.E. 54676).

⁽³⁸⁾ Voy. notamment, amendements, Doc. Parl., Ch., n° 195/6, 14 décembre 1977, M. Verroken; n° 195/12, 11 janvier 1978, M. Dupont; n° 195/20, 7 juillet 1978, M. Damseaux; Doc. n° 195/28, 3 novembre 1978, M. Verroken.

⁽³⁹⁾ Résolution du Conseil de la Communauté culturelle allemande, citée dans le rapport; Doc. Pari., Ch., n° 195/19, p. 50.

circonscription électorale bruxelloise pour les élections européennes coıncidera avec l'arrondissement électoral de Bruxelles dans sa forme actuelle : les 19 communes de Bruxelles et Hal-Vilvorde;

ou l'arrondissement électoral de Bruxelles est scindé trois mois avant les élections et dans ce cas, alors, la circonscription électorale bruxelloise sera limitée aux 19 communes, l'arrondissement électoral de Hal-Vilvorde faisant alors partie de la circonscription électorale flamande.

Mais, et les difficultés proviennent essentiellement de ce point, si la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles intervient, le droit d'inscription consacré à l'annexe I de la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977 produira ses effets pour les élections européennes. Originairement non prévu dans les accords d'Egmont, pour les élections européennes, ce droit d'inscription fit l'objet d'une déclaration d'intention dans l'exposé des motifs: « Quand le droit d'inscription... sera établi, ce droit sera également en vigueur pour les élections européennes » (40). Cette intention du gouvernement fut reprise ultérieurement dans les accords du Stuyvenberg (41), mais est ignorée dans le texte de la loi organisant les élections européennes. Encore faut-il préciser que, pour les francophones, si la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles doit aller de pair avec l'instauration du droit d'inscription, cette scission ne peut intervenir, de préférence, qu'après la « période d'essai de six mois » en faveur du droit d'inscription, prévue pour les élections législatives (42). Or, à ce délai de six mois, s'ajoute le délai de trois mois prévu à l'art. 2 relatif à la composition de la liste des électeurs. Comme ce droit d'inscription n'a pas encore été ionsacré par la loi, ces délais ne pourront être respectés. Il semble donc peu probable que l'arrondissement électoral bruxellois puisse être modifié pour les élections européennes du 10 juin 1979. Il faudrait en effet que la scission de l'arrondissement électoral de Bruxelles et, corrélativement, le droit d'inscription soient consacrés par la loi au plus tard le 10 mars 1979.

La formule de la scission de l'arrondissement électoral bruxellois couplée avec celle du droit d'inscription aurait eu pour conséquence d'une part que des listes francophones n'auraient pu se présenter dans l'arrondissement électoral de Hal-Vilvorde à majorité néerlandophone et d'autre part que les habitants francophones des communes flamandes de la périphérie bruxelloise auraient utilisé le bulletin de vote bilingue prévu pour Bruxelles et auraient ainsi pu voter pour des candidats francophones.

On notera cependant que la répartition forfaitaire des mandats européens n'en aurait pour autant pas été affectée (43).

⁽⁴⁰⁾ Doc. Parl., Ch., nº 195/1, p. 3.

⁽⁴¹⁾ Ann. Parl., Ch., 28 février 1978, annexe à la déclaration gouvernementale, point 127.

⁽⁴²⁾ Ibidem; Voy. Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 195/13, 22 février 1978.

⁽⁴³⁾ Voy. en ce qui concerne Bruxelles, les amendements, Doc. Parl., Ch., nº 195/19, cité, p. 23 et suiv.; nº 195/20, 7 juillet 1978, M. Verroken; nº 195/21, 10 juillet 1978, M. Verroken, nº 195/28, 3 novembre 1978, M. Verroken; C.R.A. Ch., 3 novembre 1978, p. 35 et suiv.

3) Des bureaux électoraux

Les articles 6 à 9 de la loi contiennent les dispositions concernant les bureaux électoraux.

En plus des bureaux de vote, des bureaux de dépouillement et des bureaux principaux de cantons, il est prévu des bureaux de province et de collège. Pour le collège électoral français, il est constitué un bureau principal du collège, établi à Namur et, à Malines, pour le collège électoral néerlandais. Ces bureaux de collège sont chargés du dépouillement général des votes, de la répartition des sièges entre les listes et de la désignation des élus (44).

III. LES CONDITIONS DE L'ELECTORAT ET LE DROIT DE VOTE DES ETRANGERS

a) Au niveau européen

L'acte laisse aux législateurs nationaux le soin de régler ces conditions. Il définit cependant un principe : l'unicité de vote. « Lors de l'élection des représentants à l'Assemblée, nul ne peut voter plus d'une fois » (art. 8). L'hypothèse envisagée par cet article, est celle où un ressortissant d'un Etat membre établi dans un autre Etat membre aurait le droit de vote dans l'Etat d'accueil sans avoir perdu ce même droit dans son Etat d'origine. L'article 8 lui interdit de voter alors plus d'une fois (45).

Ce principe s'inscrit dans le cadre des projets européens relatifs à l'attribution de droits spéciaux aux citoyens des Etats membres (46). L'hypothèse existe, nous le verrons ultérieurement, mais sera cependant peu fréquente (47).

b) Dispositions nationales

La loi relative aux élections des représentants au Parlement européen rend applicable à ces élections les dispositions du titre 1^{er} du Code électoral. En outre, l'obligation de vote est maintenue pour les élections européennes (48).

Trois innovations sont consacrées par la loi : l'abaissement de l'âge électoral, la modification de la condition de domicile et l'interdiction du vote par procuration.

1° L'abaissement de l'âge électoral. L'âge requis pour participer aux élections européennes est fixé à dix-huit ans. Le fait de ramener de 21 à 18

- (44) Voy. exposé des motifs, Doc. Parl., Ch., nº 195/1, p. 3-4.
- (45) Voy. Paulin et Forman, op. cit., p. 526.
- (46) Résolution du P.E., J.O.C.E. du 12.12.1977, n° C 299/25 à 27.
- (47) Voy. infra, Droit de vote des étrangers.
- (48) Art. 29 de la lol, qui rend également applicable les sanctions de l'obligation de vote prévus aux articles 207 à 210 du Code électoral. Le vote est également obligatoire au Luxembourg.

ans, pour les élections européennes, l'âge prévu à l'article 47 de la Constitution, répond « au but de faire participer à ces élections le plus grand nombre possible de citoyens, afin de les sensibiliser à la cause européenne » (49).

On ne peut cependant dire que la Belgique fasse figure de précurseur en ce domaine. En effet, cet âge est requis tant pour les élections européennes que pour les élections législatives dans les autres Etats membres à l'exception du Danemark (50).

2º Condition de domicile. La condition d'avoir son domicile dans la même commune depuis six mois au moins n'est pas requise. Pour participer aux élections européennes, il suffit d'être inscrit aux registres de la population d'une commune belge à titre de résidence unique ou de résidence principale, au moment où les listes des électeurs seront dressées par les administrations communales, c'est-à-dire 90 jours avant les élections (art. 1-2).

Cette modification a pour effet de réduire, pour les élections européennes, le nombre des électeurs qui devront se déplacer pour voter et constitue par ailleurs une simplification pour les administrations communales (51): 90 jours avant les élections, ces administrations dresseront les listes électorales qui comprendront les électeurs inscrits à cette date aux registres de la population (52). Ces listes devront être prêtes au plus tard 20 jours avant les élections (art. 9).

3° Interdiction du vote par procuration. Originairement maintenu dans le projet de loi, le vote par procuration prévu à l'article 147 bis du Code électoral est supprimé dans la loi organisant les élections européennes à la suite d'un amendement déposé par le gouvernement lui-même (53). Si cette suppression a pour effet d'empêcher quelques milliers d'électeurs de voter, elle se justifie par le fait que l'application du vote par procuration a souvent donné lieu à des irrégularités.

Cependant cette mesure va particulièrement affecter la situation des Belges résidant dans un Etat étranger membre de la Communauté. Dans un certain sens, la loi relative aux élections européennes adopte à leur égard une position plus favorable que le Code électoral. La suppression de la condition de domicile permet en effet à un grand nombre de Belges résidant à l'étranger et non domiciliés en Belgique de participer aux élections. Il leur suffit d'être inscrit aux registres de la population d'une commune belge nonante jours avant les élections européennes. Au regard du Code électoral, ces mêmes personnes auraient perdu leur droit de vote. Toutefois, l'éloignement et l'interdiction du vote par procuration pour les élections européennes ne

- (49) Doc. Parl., Ch., nº 195/1, cité p. 1, exposé des motifs.
- (50) L'âge requis pour participer aux élections au Danemark est fixé à vingt ans.
- (51) Voy. en ce sens, Doc. Parl., Ch., nº 195/19, cité p. 3.
- (52) Depuis la loi du 5 juillet 1976 (art. 9), les listes électorales sont remplacées par des registres électoraux permanents. Si le droit d'inscription était reconnu, l'élection de domicile par dérogation, serait assimilé aux mots à titre de résidence unique ou de résidence principale.
 - (53) Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 195/18, 11 mai 1978.

rendront pas l'exercice de ce droit très fréquent. Pour remédier à cette situation, il est grettable que la loi électorale n'ait pas autorisé le vote dans les représentations belges à l'étranger (54) ou même le vote par correspondance (55).

Droit de vote des étrangers en Belgique

Par le renvoi qu'elle fait au Titre 1^{er} du Code électoral, la loi relative aux élections européennes exige comme condition pour participer au scrutin la qualité de Belge. Elle exclut donc le vote des étrangers.

Si l'on observe que la Belgique héberge plus de 500.000 ressortissants des pays de la Communauté n'eût-il pas été souhaitable de permettre à ces ressortissants de participer au scrutin? La désignation des membres du Parlement européen n'intéresse-t-elle pas finalement tous les ressortissants de la C.E.E.?

Deux solutions auraient pu être retenues par la loi. La première eût consisté à permettre à ces résidents de voter en Belgique pour des candidats de leur pays d'origine. A cet effet, des accords bilatéraux entre les Etats membres auraient dû être conclus pour régler les modalités pratiques de ces élections (56). La seconde solution eût été de s'aligner sur le système adopté aux Pays-Bas et en Irlande. Dans ces Etats, en effet, les ressortissants de la C.E.E. seront inscrits sur la liste des électeurs nationaux et pourront voter en faveur des candidats présentés par le pays hôte (57). Ces étrangers participeront ainsi à la vie civique dans le pays d'accueil au même titre que les nationaux et à la seule condition qu'ils n'expriment, conformément à l'article 8 de l'acte, qu'un seul vote.

Une procédure uniforme, aurait été évidemment souhaitable. Certains « citoyens européens » se verront lors des élections européennes privés légalement ou pratiquement du droit de voter. On peut ainsi mesurer combien ces élections européennes conserveront un caractère national (58).

- (54) Les citoyens français résidant à l'étranger peuvent voter dans les représentations françaises à l'étranger.
- (55) Voy. en ce sens, proposition de loi déposée par M. Van Aal, Doc. Parl., Ch., 77-78, n° 268/1, 31 janvier 1978.
- (56) Voy. Doc. Parl., Ch., nº 195/18, cité, p. 19 à 21; l'Italie autorise le vote de ces concitoyens dans le pays d'accueil s'il existe des accords bilatéraux réglant la matière.
- (57) A la différence de l'Irlande, les Pays-Bas n'autorisent ce vote que si ces ressortissants ne conservent pas leur droit de vote dans leur pays d'origine. La Grande-Bretagne accorde le droit de vote aux Irlandais résidant dans le pays. La Grande-Bretagne et le Luxembourg réservent le droit de vote à leurs citoyens résidant dans l'Etat.nLe Dandmark, l'Allemagne et les Pays-Bas n'accordent le droit de vote à leurs ressortissants à l'étranger que s'ils résident dans un des Etats membres (Voy. Doc. P.E., 54.676, cité).
- (58) Voy. sur la question de la participation des étrangers aux élections municipales dans la C.E.E., Actes du Colloque du 28 février 1978, organisé par le Centre Charles De Visscher, U.C.L., Etudes et Migrations, revue trimestrielle du Centro Studi emigrazione, Rome, 1978, nº 49.

IV. LES CONDITIONS DE L'ELIGIBILITE, LA PRESENTATION DES CANDIDATURES ET LES INCOMPATIBILITES

A l'exception des dispositions prévues aux articles 5 et 6 de l'Acte — le double mandat et les incompatibilités communautaires —, les conditions d'éligibilité sont régies par la loi électorale.

a) Au niveau européen

La question du double mandat fut de celles qui firent l'objet de longs et passionnants débats; allait-on autoriser ou interdire le cumul entre mandats national et européen ?

L'article 5 de l'Acte tranche la question en faveur de la compatibilité entre la qualité de représentant à l'Assemblée européenne et celle de membre du Parlement d'un Etat membre. Jusqu'ici les deux mandats étaient obligatoirement cumulés; dorénavant le double mandat aura un caractère facultatif. La solution retenue par l'Acte a le mérite de s'en remettre à la conscience de chaque parlementaire qui, parce qu'il est libre de choisir, engage par ailleurs sa responsabilité envers ses électeurs. En outre, la faculté d'exercer les deux mandats favorise l'accès au Parlement européen de grands noms de la vie politique nationale et assure, du moins pour quelques temps encore, la continuité des relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen, relations qui ne sont pas toujours exemptes de tension (59).

Il n'empêche que les partisans de l'interdiction du cumul des mandats parlementaires sont de plus en plus nombreux. Le gouvernement belge se proposa même d'insérer dans la loi relative aux élections européennes, un article interdisant l'exercice simultané des deux mandats (60). Cette clause fut cependant retirée car une interprétation juridique des dispositions de l'Acte écarte une telle possibilité. En effet, si l'article 6 § 2 de l'Acte laisse les Etats membres libres de fixer les incompatibilités applicables sur le plan national, la référence à l'article 7 § 2 qui y est faite, ne les y autorise que sous réserve des dispositions de l'Acte. Déclarer le mandat national incompatible avec la qualité de parlementaire européen irait par conséquent, à l'encontre de la disposition expresse de l'article 5 qui tranche en faveur de la compatibilité.

On notera cependant que l'exposé des motifs de la loi organisant les élections européennes traduit l'intention du gouvernement belge de limiter le cumul : w» le gouvernement est en principe partisan d'une incompatibilité... mais tenant compte toutefois de la disposition de l'article 5 de l'Acte et afin d'éviter une rupture trop brusque des liens entre le Parlement belge et le Parlement européen une compatibilité entre les deux mandats est admise pour le premier terme » (61). A défaut de pouvoir interdire le cumul des

⁽⁵⁹⁾ Voy. sur ce point, M. Patijn, Le Parlement européen, Colloque de Liège, 1976, p. 148-149.

⁽⁶⁰⁾ Doc. Parl., Ch., nº 195/1, cité, p. 10, retrait du § 2 de l'art. 33.

⁽⁶¹⁾ Ibidem, p. 4, exposé des motifs; voy. également, rapport, Doc. Parl., Ch., nº 195/19, p. 72-74.

mandats, un amendement fut déposé en vue d'interdire le cumul des indemnités (62). Cet amendement ne fut cependant pas retenu.

Si la qualité de représentant à l'Assemblée est compatible avec celle de membre du Parlement national, elle est, par contre, incompatible avec les fonctions énumérées à l'article 6 § 1 de l'Acte. (Ministre d'un Etat membre ou personne exerçant une fonction communautaire). Ces incompatibilités ne sont cependant attachées qu'à la fonction et non à la personne. L'Acte reconnaît implicitement à ces personnes la possibilité d'exercer un mandat de parlementaire européen, s'ils renoncent à la fonction déclarée incompatible par l'Acte. Par conséquent, une loi électorale nationale ne pourrait les priver du droit d'éligibilité.

En outre, ces incompatibilités ne commenceront à exister qu'au moment où le Parlement européen élu vérifiera les pouvoirs de ses membres et statuera sur les contestations soulevées sur la base des dispositions de l'Acte (63).

b) Dispositions nationales

Les conditions d'éligibilité du Code électoral sont modifiées pour les élections européennes. Ces modifications constituent dans certains cas un assouplissement mais établissent par ailleurs, des exigences supplémentaires.

Pour être éligible au Parlement européen: il faut 1° être Belge, 2° jouir des droits civils et politiques, 3° avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, 4° avoir son domicile en Belgique, 5° être d'expression française ou allemande si l'on se présente devant le collège électoral français ou d'expression néerlandaise si l'on se présente devant le collège néerlandais (art. 31).

Si les Belges de naissance ou par grande naturalisation sont éligibles, on relèvera que pour les élections européennes les Belges par mariage ou par naturalisation ordinaire se voient également reconnaître ce droit. En outre, l'accès au Parlement européen est ouvert aux jeunes. Ces altérations des conditions de nationalité et d'âge d'éligibilité « découlent de la nature même des élections et du fait que c'est sur les jeunes qu'il faut compter pour l'édification de l'Europe » (64).

Par contre, la loi électorale formule une cinquième condition d'éligibilité en rapport avec l'appartenance des candidats à une communauté culturelle déterminée (art. 31, 5°). Il est utile de relever que la loi pour déterminer l'appartenance d'un candidat à une communauté culturelle, assimile cette

⁽⁶²⁾ Doc. Parl., Ch., 77-78, nº 195/16, 17 avril 1978, M. Verroken.

⁽⁶³⁾ Un amendement fut déposé afin que les ministres et secrétaires d'Etat soient exclus de l'éligibilité s'ils sont encore en fonction le jour du dépôt des listes de candidatures. (Doc. Parl., Ch., 77-78, n° 195/4, 9 décembre 1977, M. De Croo).

Cet amendement ne pouvait être retenu, car aux termes de l'Acte, les ministres peuvent être candidats au Parlement européen, leur mandat devant simplement être invalidé, si au moment de la vérification des pouvoirs par l'Assemblée, ils n'ont pas renoncé à leur fonction ministérielle

⁽⁶⁴⁾ Doc. Parl., Ch., nº 195/19, cité p. 4, rapport.

dernière à la qualité de citoyen soit d'expression française ou allemande, soit d'expression néerlandaise. Cette condition n'est point isolée; elle s'inscrit dans un ensemble de dispositions relatives aux candidatures (art. 13 et 14), dispositions qui aboutissent finalement à crée condition spéciale d'éligibilité en rapport avec un double rattachement des candidats: s'il faut être d'expression française ou allemande pour se présenter devant le collège électoral français ou d'expression néerlandaise pour se présenter devant le collège néerlandais (art. 31, 5°), seules peuvent être soumises au collège français, les candidatures des électeurs inscrits dans la circonscription électorale wallonne ainsi que celles des électeurs d'expression française inscrits dans la circonscription électorale bruxelloise et seules peuvent être soumises au collège néerlandais, les candidatures des électeurs inscrits dans la circonscription électorale flamande ainsi que celles des électeurs d'expression néerlandaise inscrits dans la circonscription électorale flamande ainsi que celles des électeurs d'expression néerlandaise inscrits dans la circonscription électorale bruxelloise (65).

Aussi non seulement la loi établit une condition d'éligibilité en rapport avec l'appartenance du candidat à une communauté culturelle déterminée, mais en outre elle fixe une condition supplémentaire d'éligibilité en rapport avec le rattachement des candidats à une circonscription électorale.

L'instauration de cette double condition d'éligibilité tient au principe de la répartition du pays en deux collèges électoraux dont le nombre de mandataires à élire est fixé à l'avance. Elle tend à éviter « qu'un candidat n'appartienne à une communauté culturelle dont la langue n'est pas celle du collège électoral devant lequel il se présente » (66) et induise par ce fait les électeurs en erreur sur son appartenance linguistique.

Par conséquent, seuls pourront se présenter devant le collège électoral français, les candidats d'expression française ou allemande inscrits dans la circonscription électorale wallonne ou dans la circonscription électorale bruxelloise, une restriction semblable étant applicable au collège électoral néerlandais.

Le principe de l'appartenance du candidat à une communauté culturelle déterminée est en outre complété par des dispositions précisant les conditions dans lesquelles les candidatures doivent être présentées. Les candidats doivent déposer leur candidature entre les mains du président du bureau principal du collège, le 37° ou le 36° jour avant le scrutin (art. 11).

La présentation des candidats doit être signée, soit par cinq parlementaires qui, au Parlement, appartiennent au groupe linguistique correspondant à la langue des candidats, soit par cinq mille électeurs répartis également entre les

⁽⁶⁵⁾ Cette condition n'est prévue que dans l'exposé des motifs, Doc. Parl., Ch., n° 195/1, cité p. 3; voy. avis du Conseil d'Etat, ibidem, p. 15, « Il ne peut suffire que cette intention ne soit exprimée que dans l'exposé des motifs. Le texte de la future loi doit les traduire en termes exprès ». Cette condition trouve, selon nous, son fondement dans l'article 5 de la loi, relative aux conditions de l'électorat.

⁽⁶⁶⁾ Doc. Parl., Ch., nº 195/1, cité p. 3 et avis du Conseil d'Etat, p. 5.

cinq provinces qui entièrement ou partiellement composent le collège électoral auquel appartiennent les candidats proposés (67).

Enfin pour déterminer le rôle linguistique du candidat, l'article 13, § 2, 4°, b, recourt à un système de déclaration à faire par le candidat lui-même : il est tenu de faire une déclaration d'appartenance linguistique dont dépendra finalement son appartenance à une communauté culturelle déterminée.

Dans la déclaration d'acceptation prévue à l'article 116 du Code électoral, « les candidats qui se présentent pour le collège électoral français doivent certifier qu'ils sont d'expression française ou allemande tandis que les candidats qui se présentent pour le collège électoral néerlandais doivent certifier qu'ils sont d'expression néerlandaise ».

Cette déclaration linguistique est sujette à contrôle; celui-ci diffère néanmoins selon le mode de présentation des candidats. Lorsque la présentation des candidats est signée par des parlementaires belges qui, au Parlement, appartiennent au groupe linguistique (68) qui correspond à la langue mentionnée dans la déclaration linguistique des candidats, cette déclaration est, en ce qui concerne ces derniers, considérée d'office comme conforme à la réalité. Dans ce cas, aucun contrôle n'est prévu : la présentation par des parlementaires fait foi de l'exactitude de la déclaration.

Par contre, pour les candidats présentés par les électeurs, la véracité de la déclaration d'appartenance linguistique peut être contestée par d'autres candidats au moyen du dépôt d'une réclamation auprès du bureau principal du collège, dont la décision peut donner lieu à un recours au Conseil d'Etat (art. 14, 4°, b). Ce contrôle permet d'éviter d'éventuels abus relatifs à la sincérité de l'appartenance linguistique du candidat.

En cas de recours contre la décision du bureau principal du collège, le Conseil d'Etat doit se prononcer au plus tard le 22° jour avant les élections. Le Roi fixe par ailleurs la procédure à suivre par le Conseil d'Etat.

Le système consacré par la loi, appelait selon le Conseil d'Etat diverses observations. Celui-ci émettait tout d'abord des réserves quant à la condition d'appartenance à une communauté culturelle. La Constitution, selon lui, ne recourt pas à cette notion, sauf cas exceptionnel et « n'institue aucunement une telle appartenance pour l'ensemble des personnes physiques de nationalité belge ». En outre, « La Constitution ne fixe ni ne prévoit aucun critère à cet effet » (69). La seconde observation du Conseil d'Etat portait sur la déclaration linguistique du candidat. Pour résoudre la difficulté résultant de l'absence de ces critères, « la loi, comme nous l'avons souligné précédemment, assimile l'appartenance à une communauté culturelle déterminée,

⁽⁶⁷⁾ Le nombre de présentation des candidats fut ramené de dix à cinq suite à des amendements destinés à permettre aux petits partis de présenter des candidats. Voy. Doc. Parl., Ch.; 77-78, n° 195/3, 7 décembre 1977, MM. Van Geyt et Levaux.

⁽⁶⁸⁾ Voy. Art. 32 bis de la Constitution; art. 1^{et} de la loi du 3 juillet 1971 qui établit dans ce cas, les critères de mode de répartition.

⁽⁶⁹⁾ Avis du Conseil d'Etat, Doc. Parl., Ch., nº 195/1, cité, p. 6.

à la qualité soit de citoyen d'expression française, soit de citoyen d'expression néerlandaise, soit de citoyen d'expression allemande », qualité qui ne dépend dans la loi que de la déclaration linguistique du candidat lui-même.

Or, de l'avis du Conseil d'Etat cette solution revêt en réalité un « caractère incomplet » car, à défaut de l'établissement de tout critère légal, la détermination de cette qualité, et particulièrement en cas de contrôle, ne peut se « déduire que d'éléments de fait, parfois incertains ». Aussi, le recours ouvert auprès du Conseil d'Etat contre la décision du bureau principal doit consister non en un recours en annulation mais en un recours de pleine juridiction (70).

Finalement, l'établissement de cette condition spéciale d'éligibilité conduit à émettre des réserves. Quels seront les critères matériels qui permettront au Conseil d'Etat de vérifier la véracité de la déclaration du candidat ? La carte d'identité de ce dernier? La langue pratiquée par le candidat dans sa famille? Son acte de naissance?... Les critères sont multiples mais souvent peu déterminants. Pourquoi, en outre, la loi n'a-t-elle pas prévu elle-même ces critères? Ensuite, si le Conseil d'Etat a déjà acquis une grande expérience en ce qui concerne l'application des lois linguistiques, ne lui confie-t-on néanmoins pas un pouvoir quasi-inquisitorial qu'il ne désire peut-être pas exercer? Enfin, alors que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître des contestations sur l'existence de la condition d'éligibilité consistant en l'appartenance linguistique (art. 14, 4°, b), les litiges portant sur l'existence des autres conditions d'éligibilité prévues à l'article 31, 1° à 4° sont du ressort de la Cour d'Appel (art. 14, 7°). Cette dualité de compétence est-elle heureuse? Autant de questions qui soulignent le sentiment d'insatisfaction qu'emporte par son imprécision cette condition spéciale d'éligibilité (71).

En dernière analyse, la loi relative aux élections européennes règle les questions des incompatibilités nationales et de la suppléance. Quant aux incompatibilités, l'article 33 prévoit qu'aux incompatibilités mentionnées à l'article 6 de l'Acte, sont ajoutées celles qui en vertu des lois belges sont applicables aux parlementaires belges. Par ailleurs, « si après l'élection, un membre du Parlement européen accepte une fonction ou un mandat incompatible avec son mandat de parlementaire européen, il doit renoncer immédiatement à ce mandat ». En cas de contestation, les litiges en la matière sont tranchés « soit par le Parlement européen, s'il s'agit d'une incompatibilité mentionnée dans l'Acte, soit par la Chambre des représentants dans les autres cas » (art. 33, al. 2 et 3).

Cet article précise ainsi le moment où les incompatibilités doivent être appréciées et détermine la compétence respective des deux Assemblées (72).

⁽⁷⁰⁾ Ibidem.

⁽⁷¹⁾ Voy. Les critiques émises à l'encontre de cette condition spéciale, Doc. Parl., Ch., n° 195/19, cité p. 62-63; C.R.A., Ch., 20 juillet 1978, p. 1176-1178; C.R.A., Ch., 3 novembre 1978, p. 34.

⁽⁷²⁾ Voy. avis du C.E., Doc. Parl., Ch., n° 195/1, cité p. 10. « il n'appartient pas au législateur belge de déterminer la portée des pouvoirs de l'Assemblée des Communautés européennes ».

Enfin, au cas où un siège devient vacant, lorsque la vacance résulte de l'application des dispositions nationales, l'Etat membre en informe l'Assemblée qui en prend acte; si la vacance résulte de l'application des dispositions de l'Acte, l'Assemblée constate cette vacance et en informe l'Etat membre qui dans les deux hypothèses pourvoit au remplacement du parlementaire (art. 12 de l'Acte). Pour l'élection des représentants belges au Parlement européen, la suppléance est réglée de la même manière que pour les élections législatives : « lorsqu'un mandat de représentant devient vacant, le suppléant achève le mandat de son prédécesseur » (art. 35).

V. DISPOSITIONS DIVERSES

La loi règle le déroulement pratique des opérations électorales (bulletins, protection du sigle, dépouillement du scrutin,...). A l'exception de certaines particularités spécifiques aux élections européennes, les dispositions relatives à cette matière renvoient au Code électoral.

Quant au contrôle des élections, il revient à la Chambre des représentants de statuer sur les réclamations contre l'élection, introduites sur la base de la loi électorale. Sa décision, jointe aux procès-verbaux de l'élection, accompagnés d'une liste commune des élus et des documents nécessaires à la vérification de leurs pouvoirs, est adressée au Parlement européen (art. 34 et 27). Le Parlement européen vérifie alors les pouvoirs de ses membres, mais sa compétence est limitée, en matière contentieuse, aux contestations soulevées sur la base des dispositions de l'Acte (à l'exclusion donc des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie) (art. 11 de l'Acte). La multiplicité des organes de contrôle paraît regrettable. La pratique montrera, à défaut de dispositions claires, le degré d'efficacité du mécanisme institutionnel prévu par la loi électorale et l'Acte (73).

CONCLUSIONS

Une loi électorale n'est jamais parfaite. Ou la technicité l'emporte sur le politique ou le politique prend le pas sur la technicité. Une loi électorale ne passionne pas non plus, particulièrement ses auteurs. Bien que l'élection d'un Parlement européen au suffrage universel direct constitue un phénomène nouveau, les parlementaires belges n'en ont pas pour autant fait preuve d'un

(73) En effet, la Cour d'appel est compétente pour les réclamations relatives aux conditions d'éligibilité, à l'exception du contrôle de la déclaration d'appartenance linguistique qui relève du Conseil d'Etat. La Chambre des représentants, pour sa part, statue sur les incompatibilités prévues par la loi et connaît des réclamations introduites sur base des dispositions de cette dernière, mais se dessaisit en faveur du Parlement européen lorsqu'il s'agit d'une contestation relative à l'application des dispositions de l'Acte. En outre, le Parlement européen vérifie les pouvoirs de ses membres. La Chambre des représentants sera-t-elle liée par les décisions de la Cour d'appel ou du Conseil d'Etat ? La loi ne le précise pas. Quelle sera l'étendue du pouvoir du Parlement européen, lorsqu'il vérifiera les pouvoirs de ses membres ?

enthousiasme démesuré lors de l'adoption de la loi qui organise pratiquement ces élections (74). Il faut reconnaître qu'ils avaient d'autres soucis, notamment la réforme des institutions nationales dans un climat politique difficile. Au reste, le principe de l'élection de ce Parlement au suffrage universel direct n'était-il pas déjà acquis dans les esprits depuis longtemps? C'était en 1960 que l'on se passionnait pour les élections directes. Mais en 1978, n'était-ce pas devenu un phénomène irréversible dans le processus d'intégration de l'Europe, voire pour certains, un palliatif?

Après les élections législatives du 17 décembre 1978, il restera à la Belgique, quelques mois pour régler ou préciser certaines modalités des élections européennes et, notamment, le déroulement de la campagne électorale, le vote des Belges résidant à l'étranger et éventuellement l'avenir de la circonscription électorale de Bruxelles.

Néanmoins, des motifs de satisfaction subsistent. Bien que tardive, la loi a le mérite d'exister. Ensuite, durant quelques mois, les ténors de la politique nationale feront vibrer leurs électeurs à l'idée européenne et pourront ainsi contribuer efficacement à la diffusion de cette idée. Enfin, cette élection au suffrage universel direct intéressera au premier chef le Parlement européen lui-même.

La perspective de la réalisation d'une union européenne plus étroite impliquait, selon les termes du rapport Tindemans, « que l'on trouve dorénavant dans les institutions européennes... la légitimité nécessaire au contrôle démocratique » (75). La légitimité, le Parlement la tirera des élections directes, quelle que soit d'ailleurs sa dénomination; le renforcement de ses pouvoirs sera par contre fonction de son autorité nouvelle et du choix politique de chacun des Etats membres. Le soir du 10 juin, la balle sera à nouveau dans le camp du Parlement européen; c'est à lui qu'il appartiendra alors de se rendre « populaire » et de forcer ce choix.

⁽⁷⁴⁾ Voy. Les propos désabusés de M. Verroken, C.R.A., 10 juillet 1978, p. 1001.

⁽⁷⁵⁾ Bull. des Communautés européennes, supplément 1/76, p. 30.

NOUVELLE REPARTITION DES SIEGES POUR 1978

Comparaison avec le « projet Patijn » (1975) et avec la situation actuelle

	Population en mio. 1975	Sièges 1978	% du nombre total de sièges	« Projet Patijn »	% du nombre total de sièges	Nombre actuel de sièges	% du nombre total de sièges	% de la population totale
Rép. Féd. d'Allemagne	61,8	81	19,75	71	20,—	36	18,18	24,04
Royaume-Uni	56,0	81	19,75	67	18,87	36	18,18	21,8
Italie	55,8	81	19,75	66	18,59	36	18,18	21,5
France	52,7	81	19,75	65	18,31	36	18,18	20,3
Pays-Bas	13,7	25	6,1	27	7,61	14	7,07	5,25
Belgique	9,8	24	5,85	23	6,48	14	7,07	3,78
Danemark	5,1	16	3,9	17	4,79	10	5,05	1,95
Irlande	3,1	15	3,66	13	3,66	10	5,05	1,2
Luxembourg	0,4	6	1,5	6	1,69	6	3,03	0,14
								
Total Total pour les	258,4	410	100,—	355	100,—	198	100,	100.—
4 « Grands »	226,3	324	79,—	269	75,77	144	72,72	87,64
		l :			1	ı	l l	

Selon la nouvelle répartition des sièges prévue pour les élections directes les quatre Grands (République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France) prennent à leur compte 79 % des sièges (alors que leur population représente 87,64 % de l'ensemble) soit un pourcentage moins élevé qu'une stricte représentation proportionnelle mais plus élevée qu'à l'heure actuelle (72,72) et même supérieur à celui du « projet Patijn » (75,77).

La France est le pays pour lequel le pourcentage des sièges (19,75 %) est le plus proche de celui de la population (20,3 %). La Belgique obtient 5,85 % des sièges, alors que sa population ne représente que 3,78 % de la population totale. Le Luxembourg passe de 3,03 % des sièges à 1,69 % mais restera le pays le mieux représenté par rapport à sa population (0,14 %). Enfin, la République fédérale d'Allemagne est relativement défavorisée avec 19,75 % des sièges et une population représentant 24,04 % de l'ensemble. (Parlement européen, Publication de la Direction générale de l'Information et des relations publiques, 1976).