

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1977-1978**

8 FEBRUARI 1978

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 september 1976 en de bijgevoegde bepalingen (Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, Bijlagen I, II en III, en een Verklaring)

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN UITGEBRACHT
DOOR DE HEER van de PUT**

**I. — UITEENZETTING VAN DE MINISTER
VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Het besluit van de Raad van de Europese Gemeenschappen en de bijgevoegde akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in de Vergadering door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen werden op 20 september 1976 te Brussel ondertekend door de Ministers van Buitenlandse Zaken van de Lid-Staten van de Gemeenschap.

De Raad heeft die bepalingen opgesteld nadat het Europees Parlement een ontwerp had voorgelegd, overeenkomstig artikel 138 van het Verdrag tot oprichting van de Europese

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Robert Vandekerckhove, voorzitter; André, Bertrand, Boey, Croux, Dewulf, du Monceau de Bergendal, Hismans, Perin, Radoux, Raskin, Van der Elst, Vandewiele, Verhaegen en van de Put, verslaggever.

Plaatsvervangers : de heren C. De Clercq, Herman en Kuylen.

R. A 10983

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

247 (1977-1978) N° 1.

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1977-1978**

8 FEVRIER 1978

Projet de loi portant approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et dispositions y annexées (Acte portant élection des représentants à l'assemblée au suffrage universel direct, Annexes I, II et III, et une Déclaration)

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES
PAR M. van de PUT**

**I. — EXPOSE DU MINISTRE
DES AFFAIRES ETRANGERES**

La décision du Conseil des Communautés européennes et l'acte qui y est annexé portant élection des Représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, ont été signés à Bruxelles le 20 septembre 1976 par les Ministres des Affaires étrangères des Etats membres de la Communauté.

L'élaboration de ces dispositions a été assurée par le Conseil après que l'Assemblée ait présenté un projet, conformément à l'article 138 du Traité instituant la Communauté économi-

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Robert Vandekerckhove, président; André, Bertrand, Boey, Croux, Dewulf, du Monceau de Bergendal, Hismans, Perin, Radoux, Raskin, Van der Elst, Vandewiele, Verhaegen et van de Put, rapporteur.

Membres suppléants : MM. C. De Clercq, Herman et Kuylen.

R. A 10983

Voir :

Document du Sénat :

247 (1977-1978) N° 1.

Economische Gemeenschap, artikel 108 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en artikel 21 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

**

Afgezien van artikel een waarin het beginsel is neergelegd van de verkiezing van de leden van het Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen, handelt de akte van de Raad in werkelijkheid slechts over twee soorten van problemen : het aantal zetels en de verdeling er van evenals de procedureregels.

1. Aantal zetels en verdeling ervan

Met betrekking tot het aantal zetels en hun verdeling (art. 2) waren de meeste Lid-Statens bereid het voorstel van het Parlement aan te nemen dat een zo groot mogelijke evenredigheid tussen de bevolking van een Staat en het aantal van zijn vertegenwoordigers tot stand brengt maar ook stelt dat de nieuwe verdeling niet mag leiden tot een vermindering van het aantal vertegenwoordigers, dat het land thans heeft.

Sommige Lid-Statens konden niet langer akkoord gaan met een vertegenwoordiging die volgens hen was scheefgetrokken ten voordele van de minst bevolkte Statens; daarom aanvaardde de Raad een forfaitaire verdeling naar de huidige verdeelsleutel van het Verdrag, maar met enkele correcties van de aldus verkregen uitkomst. Op die wijze heeft hij een evenwicht geschapen tussen de negen Lid-Statens maar tevens toch het beginsel van de gelijkheid van de vier grootste landen van de Gemeenschap veilig gesteld.

Hij heeft het totaal aantal leden vastgesteld op 410, ten einde het rechtstreeks verkozen Parlement naar aantal leden binnen perken te houden die een goede werking mogelijk maken.

2. Procedureregels

De Raad was, evenals het Europees Parlement in zijn ontwerp, van oordeel dat een eenvormige verkiezingsprocedure in alle Lid-Statens zoals bepaald in de Verdragen, van meet af aan niet haalbaar was. Daarom wordt in artikel 7, § 2, van de akte gesteld dat de verkiezingsprocedure door de nationale bepalingen van elke Lid-Staat wordt geregeld tot dat de eenvormige procedure in werking treedt.

In hetzelfde artikel 7, § 1, bepaalt de Raad, onder verwijzing naar de Verdragen, dat de rechtstreeks verkozen Vergadering een ontwerp van eenvormige verkiezingsprocedure zal opstellen.

Dat de verkiezingen zullen worden gehouden volgens de nationale bepalingen, neemt niet weg dat sommige gemeenschappelijke grondregels werden vastgelegd.

que européenne, l'article 108 du Traité instituant la Communauté européenne de l'Energie atomique et l'article 21 du Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

**

A côté d'un article premier qui définit le principe de l'élection des membres de l'Assemblée au suffrage universel direct, l'acte du Conseil ne traite en réalité que deux sortes de questions : le nombre et la répartition des sièges et les règles de procédure.

1. Nombre et répartition des sièges

En ce qui concerne la question du nombre et de la répartition des sièges (art. 2), la plupart des Etats membres étaient prêts à suivre la proposition de l'Assemblée qui prévoyait une formule en fonction d'un maximum de proportionnalité entre la population d'un Etat et le nombre de ses représentants mais aussi de l'idée que la nouvelle répartition ne devait pas entraîner une diminution du nombre actuel de ses représentants.

Etant donné que certains Etats membres ne voulaient pas faire subsister une représentation, à leurs yeux disproportionnée au profit des Etats les moins peuplés, le Conseil a retenu une répartition forfaitaire fondée sur la clé de répartition actuelle du Traité en corrigeant toutefois le résultat ainsi obtenu par certains ajustements. En procédant ainsi le Conseil a abouti à un équilibre entre les neuf Etats membres et a sauvegardé en même temps le principe de l'égalité des quatre plus grands pays de la Communauté.

En fixant le nombre total des membres à 410, le Conseil a voulu garder des dimensions qui permettent un bon fonctionnement de l'Assemblée directement élue.

2. Règles de procédure

Ayant considéré, comme le Parlement européen dans son projet, qu'il serait impossible de parvenir dès le début à un régime électoral uniforme dans tous les Etats membres, comme prévu par les Traités, le Conseil a retenu dans l'article 7, § 2, de l'acte, que la procédure électorale est régie par les dispositions internes de chaque Etat membre et ceci jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure uniforme.

Et c'est dans le paragraphe 1 du même article 7 que le Conseil se référant aux Traités, a prévu que l'Assemblée directement élue élaborera un projet de procédure uniforme.

Le fait que l'organisation des élections se déroulera selon des dispositions nationales n'empêche pas que certaines règles fondamentales communes ont été établies.

Aldus bepaalt de akte met name de duur en de voorwaarden van de uitoefening van het mandaat van de vertegenwoordigers in het Parlement (art. 3 en 4) alsmede sommige regels betreffende de verenigbaarheid en de onverenigbaarheid (art. 5 en 6). De akte verbiedt meer dan eenmaal een stem uit te brengen (art. 8); zij bepaalt dat de verkiezing in alle Lid-Statens plaatsvindt binnen een zelfde periode (art. 9) en stelt bepaalde werkingsmodaliteiten van de instelling vast (art. 11 en 12).

In hetzelfde verband heeft de Raad de procedure uitgewerkt voor de vaststelling van het tijdsvak waarin de verkiezingen — ook de latere verkiezingen — zullen plaatsvinden (art. 10). Tenslotte heeft de Raad zich het recht voorbehouden toepassingsmaatregelen te nemen, indien dat noodzakelijk zou blijken te zijn (art. 13).

3. Toestanden eigen aan bepaalde Staten en verwijzing naar een procedure die in de Europese Gemeenschappen bestaat

De drie bijlagen en de verklaring die gevoegd zijn bij de akte betreffende de rechtstreekse verkiezingen, hebben ten doel toestanden te regelen welke eigen zijn aan bepaalde Lid-Statens (bijlage I, II en de verklaring van de Bondsrepubliek Duitsland) en te verwijzen naar een procedure die in de Europese Gemeenschappen reeds bestaat voor de toepassingsmaatregelen (bijlage III).

4. Conclusie

Wij dienen de aandacht te vestigen op de grotere wettigheid en op het sterkere gezag die het Europese Parlement zal verkrijgen dank zij de verkiezing van zijn leden bij algemeen stemrecht.

Toegegeven zij dat in vrijwel geen nieuwe bevoegdheden voor dat Parlement is voorzien, maar het zal zich onvermijdelijk aangespoord voelen om er te vragen.

Bovendien moet nadruk worden gelegd op het belang van het ontwerp voor het Europese imago van België, zowel wat betreft de bijdrage van ons land aan de opbouw van Europa als wat betreft de toekomst van België zelf.

II. — BESPREKING

1. Bevoegdheid van de vergadering

Een commissielid merkt op dat, indien het rechtstreeks verkozen Parlement geen nieuwe bevoegdheden zal uitoefenen, maar alleen zal worden aangespoord om nieuwe bevoegdheden te vragen, zulks te wijten is aan het feit dat Frankrijk noch Groot-Brittannië van nieuwe bevoegdheden willen weten of althans aan het Europees Parlement meer bevoegdheden weigeren te verlenen dan het nu heeft.

In andere landen wordt trouwens niet het woord « Parlement » gebruikt maar wel het woord « Vergadering ».

C'est ainsi que l'acte détermine notamment la durée et les conditions d'exercice du mandat des représentants de l'Assemblée (art. 3 et 4) de même que certaines règles relatives à la compatibilité ou l'incompatibilité (art. 5 et 6). Il interdit le double vote (art. 8), prévoit que l'élection aura lieu dans tous les Etats membres au cours d'une même période (art. 9) et fixe certaines modalités de fonctionnement de l'institution (art. 11 et 12).

Dans le même ordre d'idées, le Conseil a établi la procédure pour la fixation de la période pendant laquelle les élections — aussi les élections ultérieures — auront lieu (art. 10). Enfin, le Conseil s'est réservé de prendre des mesures d'application si la nécessité s'en fait sentir (art. 13).

3. Situations particulières à certains Etats et référence à une procédure existant au sein des Communautés européennes

Le sens des trois annexes et de la déclaration joints à l'acte relatif aux élections directes est de faire face à des situations particulières à certains Etats membres (annexes I, II et la déclaration de la République fédérale d'Allemagne) et de se référer à une procédure déjà existante au sein des Communautés européennes pour les mesures d'application (annexe III).

4. Conclusion

Il convient de souligner la plus grande légitimité ainsi que l'autorité accrue dont bénéficiera le Parlement européen de par l'élection au suffrage universel de ses membres.

Sans doute n'y-a-t-il guère de pouvoirs nouveaux prévus pour ce Parlement, mais celui-ci sera inévitablement incité à en demander.

Il faut, par ailleurs, mettre l'accent sur l'importance du projet quant à l'image européenne de la Belgique, tant pour la contribution de celle-ci à la construction européenne que pour l'avenir de la Belgique elle-même.

II. — DISCUSSION

1. Pouvoirs de l'Assemblée

Un commissaire fait remarquer que si le Parlement élu directement n'exerce pas de nouveaux pouvoirs mais est seulement incité à en demander, la raison en est que ni la France ni la Grande-Bretagne ne veulent de ces nouveaux pouvoirs ou en tous cas refusent que le Parlement européen ait plus de pouvoir qu'il n'en a actuellement.

Dans d'autres pays, il n'est d'ailleurs pas question d'utiliser le terme de « Parlement » mais bien celui « d'Assemblée ».

De Minister van Buitenlandse Zaken antwoordt dat het Europees Parlement nu reeds een aantal bevoegdheden uitoefent die het heeft verkregen en waarvan het niet zal worden beroofd.

Aan de andere kant is het steeds onvoorzichtig vooruit te lopen op de toekomst van een parlementaire vergadering, omdat niet mag worden uitgesloten dat zijn invloed en zijn bevoegdheid wijzigingen ondergaan, eventueel na een conflict.

2. Eenvormige verkiezingsprocedure

Hetzelfde lid herinnert overigens aan de betekenis die artikel 138, § 3, van het Verdrag van Rome volgens hem heeft. Het Europees Parlement dient zijn eigen gemeenschappelijke kieswet vast te stellen, maar deze moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Raad, die met eenparigheid van stemmen de bepalingen zal vaststellen waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten aanbeveelt.

In verband met het ontwerp voor een eenvormige verkiezingsprocedure bepaald in artikel 7, § 1, van de Akte, vraagt hij zelf, en een ander lid, zich dan ook af wie het laatste woord zal hebben: het Europees Parlement of de nationale parlementen, hoewel hij meent dat de strijd om Europa hoofdzakelijk in de nationale parlementen zal worden gevoerd.

In dit verband is het wenselijk dat artikel 68 van de Grondwet, dat o.m. betrekking heeft op de instemming die de Kamers moeten betuigen met internationale verdragen, in zijn huidige bewoordingen wordt gehandhaafd en dat daarin niet de eis van gekwalificeerde meerderheden wordt gesteld.

Tenslotte herinnert hij eraan dat de Belgische Grondwet niet spreekt van supranationaliteit, maar alleen van volkenrechtelijke instellingen waaraan, volgens artikel 25bis, door een verdrag of door een wet de uitoefening van bepaalde machten kan worden opgedragen.

Op de vraag of de parlementaire bekrachtiging nog noodzakelijk zal zijn wanneer de Raad een eenvormige verkiezingsprocedure zal hebben vastgesteld, antwoordt de Minister dat de stelling volgens welke de parlementaire goedkeuring niet meer nodig zal zijn omdat het Besluit van de Raad en de bijgevoegde Akte reeds zijn bekrachtigd, moeilijk houdbaar is.

Het doel van een eenvormige procedure als bedoeld is in artikel 7, § 1, van de Akte, kan slechts worden bereikt door terug te grijpen naar artikel 138, § 3, van het Verdrag van Rome, waarvan alle mogelijkheden nog niet zijn benut.

Artikel 7, § 1, van de Akte verwijst trouwens uitdrukkelijk naar dit artikel 138, § 3, tweede lid, houdende dat « ... de Raad met eenparigheid van stemmen de desbetreffende bepalingen vaststelt, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt ».

In dit verband is het niet overbodig te herinneren aan het feit dat de Raad van State de stelling (van een kleine minderheid) niet heeft aanvaard als zou de parlementaire goed-

Le Ministre des Affaires étrangères répond que le Parlement européen actuel exerce déjà un certain nombre de pouvoirs qui lui ont été accordés et dont il n'est pas question qu'il soit amputé.

Par ailleurs, il est toujours imprudent de préjuger de l'histoire future d'une assemblée parlementaire, mais on ne peut exclure que son influence et ses attributions évoluent, même de manière conflictuelle.

2. Procédure électorale uniforme

Le même membre rappelle par ailleurs le sens qu'a pour lui le § 3 de l'article 138 du Traité de Rome. Le Parlement européen est appelé à fixer sa propre loi électorale commune mais celle-ci sera soumise à l'acceptation du Conseil, qui arrêtera à l'unanimité les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres.

A propos du projet de procédure électorale uniforme prévu à l'article 7, § 1^{er} de l'Acte, il se demande alors, en même temps qu'un autre membre, qui du Parlement européen ou des Parlements nationaux aura le dernier mot, tout en pensant que c'est au sein de ces derniers que se mènera essentiellement le combat européen.

Il faut souhaiter, à cet égard, que l'article 68 de la Constitution, relatif notamment à l'approbation des traités par les Chambres, soit maintenu dans son texte actuel et que l'on évite d'y introduire l'exigence de majorités qualifiées.

Il rappelle enfin que la Constitution belge ne parle pas de supra-nationalité mais seulement d'institutions de droit international public auxquelles, selon l'article 25bis, pourrait être attribué, par un traité ou par une loi, l'exercice de pouvoirs déterminés.

Le Ministre répond à la question de savoir si, au moment où le Conseil aura arrêté une procédure électorale uniforme la ratification parlementaire sera encore nécessaire. Il est difficile de défendre la thèse selon laquelle l'approbation parlementaire ne serait plus nécessaire parce que la décision du Conseil et l'acte y annexé ont déjà fait l'objet d'une ratification.

L'objectif d'une procédure uniforme qu'on retrouve dans le premier paragraphe de l'article 7 de l'acte, ne sera réalisable qu'en mettant à nouveau en œuvre l'article 138, § 3, du Traité de Rome, dont les possibilités ne sont pas épuisées.

D'ailleurs l'article 7, § 1^{er}, se réfère expressément à cet article 138, § 3, alinéa 2, qui prévoit que « ... le Conseil statuant à l'unanimité arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le Conseil d'Etat n'a pas accepté la thèse défendue (par une petite minorité) selon laquelle l'approbation des dispositions rela-

keuring van de bepalingen betreffende de rechtstreekse verkiezingen niet noodzakelijk zijn omdat die bepalingen door een Besluit van de Raad zijn vastgesteld.

3. Datum van de Europese verkiezingen

De Minister acht het voorbarig enige datum voorop te stellen vóór de eerstvolgende vergadering van de Europese Raad in april 1978. Ook dan zal nog moeilijk een datum kunnen worden vastgesteld, omdat de bedoelingen van Groot-Brittannië niet bekend zijn. De termijn die Groot-Brittannië heeft gevraagd om de kieskringen voor het stelsel met een kandidaat te kunnen vaststellen, blijkt immers niet de enige reden voor het uitstel van de Europese verkiezingen te zijn. Er komen ook overwegingen betreffende de vaststelling van de datum voor de eerstvolgende nationale verkiezingen bij kijken.

III. STEMMINGEN

Het ontwerp is aangenomen met algemene stemmen van de 12 aanwezige leden.

Dit verslag is met dezelfde eenparigheid goedgekeurd.

De Verslaggever,
C. van de Put.

De Voorzitter,
Robert VANDEKERCKHOVE.

tives aux élections directes n'était pas nécessaire étant donné que c'est par une décision du Conseil qu'elles avaient été arrêtées.

3. Date des élections européennes

Le Ministre estime prématuré d'avancer une date quelconque avant la prochaine réunion du Conseil européen d'avril 1978. Il ajoute que, même alors, il sera difficile de fixer une date, faute d'être fixé sur les intentions britanniques. Il s'avère, en effet, que le délai supplémentaire demandé par la Grande-Bretagne pour la délimitation des circonscriptions qu'exige un scrutin uninominal, n'est pas la seule raison du report des élections européennes. Des considérations liées à la fixation d'une date pour le prochain scrutin national n'y sont pas étrangères.

III. VOTES

La Commission a adopté le projet de loi à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
C. van de Put.

Le Président,
Robert VANDEKERCKHOVE.