ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 23 juin 1992, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant répartition des sièges des sénateurs élus directement par le corps électoral entre les arrondissements électoraux conformément aux résultats du recensement général de la population du 1er mars 1991", a donné le 5 août 1992 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 23 juni 1992 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot indeling over de kiesarrondissementen van de zetels van de senatoren die rechtstreeks door het kiezerskorps worden gekozen overeenkomstig de uitslagen van de algemene volkstelling van 1 maart 1991", heeft op 5 augustus 1992 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La demande d'avis contient les développements suivants :

"In het huidig ontwerp dat door de Ministerraad werd geodgekeurd op 22 mei 1992, geschiedt de zetelverdeling voor de Senaat rechtstreeks tussen de 22 kiesarrondissementen; deze methode werd voorheen steeds gebruikt, met name na de volkstellingen van 1970 (wet van 19 juli 1973) en 1980 (wet van 7 maart 1984).

In de Ministerraad werd evenwel een opmerking gemaakt luidens welke een dergelijke verdeling het voorschrift van artikel 53 van de Grondwet, waarvan het eerste lid, 1°, bepaalt dat de Senaat is samengesteld uit "leden, gekozen naar de bevolking van elke provincie" ..., niet zou naleven. In het kader van deze opmerking zou, indien ze gegrond blijkt, eerst volgens de methode van de grootste resten, een eerste verdeling per provincie dienen uitgevoerd te worden en vervolgens, per provincie, een tweede verdeling per kiesarrondissement.

Deze wijze van verdeling zou leiden tot een verschillende verdeling in die zin dat de provincie Henegouwen en de provincie Namen hetzelfde zetelaantal als in 1984 zouden behouden, terwijl met de wijze van verdeling die in het ontwerp gebruikt wordt, het arrondissement Bergen-Zinnik een zetel zou verliezen en het arrondissement Namen-Dinant-Philippeville er één zou bijwinnen.

Het zou me een genoegen doen indien de Raad van State deze opmerking zou willen onderzoeken in het advies dat hem gevraagd wordt".

2. D'après l'article 1er du projet, la province de Namur compte 5 sénateurs et la province de Hainaut, 13.

En ce qui concerne le Sénat, la province de Namur correspond à la circonscription électorale, à savoir l'arrondissement de Namur-Dinant-Philippeville. Pour la province de Hainaut, les sièges sont répartis entre trois circonscriptions électorales, ainsi qu'il suit :

1° arrondissement de Mons - Soignies : 4,
2° arrondissement de Tournai - Ath - Mouscron : 3,
3° arrondissement de Charleroi - Thuin : 6.

Le tableau joint au projet fait apparaître notamment que, par rapport à la répartition actuelle, la province de Hainaut (arrondissement de Mons-Soignies) perd 1 siège et la province de Namur en gagne 1. Il apparaît aussi qu'en additionnant, par province, les excédents, le Hainaut conserverait son siège, au détriment de Namur.

3. Les articles 53 et 54 de la Constitution portent :

"Art. 53. Le Sénat se compose :

1° de membres élus, à raison de la population de chaque province, conformément à l'article 47. Les dispositions de l'article 48 sont applicables à l'élection de ces sénateurs;

(...).

Art. 54. Le nombre des sénateurs élus directement par le corps électoral est égal à la moitié du nombre des membres de la Chambre des représentants".

L’article 53, alinéa 1er, 1°, est rédigé en termes clairs : le nombre de sièges est fixé d’après le nombre d’habitants établis dans la province. Ce texte est dépourvu de tout ambiguïté : il ne permet pas de soutenir que la population de référence puisse dépasser les limites d’une province ou être inférieure à ces limites. Si la province compte, en son sein, plusieurs circonscriptions électorales, le prescrit constitutionnel ne s’oppose pas à ce que, dans un second temps, les sièges attribués en fonction de la population établie dans cette province, soient répartis entre ces circonscriptions. Mais l’article 53, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, implique que le nombre de sièges, fixé à 106 par l’article 54 de notre charte fondamentale, soit d’abord réparti par province.

Le tableau ci-joint répond aux exigences de l’article 53 précité de la Constitution. Il fait effectivement apparaître que, par rapport au projet, la province de Hainaut gagne un siège, au détriment de la province de Namur.

4. La répartition des sièges entre les arrondissements électoraux, sans passer par l’intermédiaire des provinces, a été instaurée par la loi du 3 avril 1965 fixant le nombre des représentants et des sénateurs élus directement par le corps électoral et portant répartition des sièges conformément aux résultats du recensement général de la population au 31 décembre 1961.

L'instauration de cette méthode était liée à la circonstance qu'en rupture avec ce qui prévalait antérieurement, l'adaptation des sièges était, désormais, réalisée sans augmentation du nombre de sièges, mais seulement par transfert. Le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique faisait alors valoir ce qui suit :

> "Comme c'est finalement à chaque arrondissement électoral que les sièges sont attribués et que les listes des candidats sont présentées dans l'arrondissement où les mandataires sont élus, il a paru logique de répartir les sièges directement entre les arrondissements sans passer par les provinces" (1).

La méthode instaurée ne soulève aucune objection de constitutionnalité en ce qui concerne la Chambre des représentants, puisque l'article 49, § 2, fait expressément référence à la notion d'"arrondissement électoral" qui compte un nombre déterminé de sièges (2).

En revanche, la répartition des sièges de sénateurs "sans passer par les provinces" s'opposait, et s'oppose toujours, aux termes de l'article 53, alinéa 1er, 1°, de la Constitution, dont les mots "à raison de la population de chaque province" existent depuis le 7 février 1831.

---

(1) Ann. parl., Chambre, séance du 23 février 1965, p. 4.

(2) L'article 49 était alors rédigé comme suit : "La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population; ce nombre ne peut excéder la proportion de 1 député sur 40.000 habitants (...)". Cet article fut adapté, notamment, à cette évolution, le 19 juillet 1971.

La circonstance que la méthode en cause a été utilisée par les législateurs des 3 avril 1965, 19 juillet 1973 et 7 mars 1984, en ce qu'elle vise le Sénat, n'est pas de nature à la rendre conforme à la Constitution.

Le texte du projet de loi doit, dès lors, être revu.

S E N A T.

Recensement : 1er mars 1991 - Population : 9.978.681 - Diviseur national : $\frac{9.978.681}{106}$ = 94.138.

Provinces	Population	Sièges attribués directement	Excédents	Sièges pour excédents	Sièges au total	Sièges avant la nouvelle répartition
Anvers	1.605.167	17	4.821		17	17
Brabant	2.245.890	23	80.716	(2) 1	24	24
Hainaut	1.278.791	13	54.997	(5) 1	14	14
Liège	999.646	10	58.266	(4) 1	11	12 (-1)
Limbourg	750.435	7	91.469	(1) 1	8	8
Luxembourg	232.813	2	44.537		2	2
Namur	423.317	4	46.765		4	4
Flandre orientale	1.335.793	14	17.861		14	14
Flandre occidentale	1.106.829	11	71.311	(3) 1	12	11 (+1)
Royaume	9.978.681	101		5	106	106

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De aanvraag om advies bevat de volgende toelichting :

"In het huidig ontwerp dat door de Ministerraad werd goedgekeurd op 22 mei 1992, geschiedt de zetelverdeling voor de Senaat rechtstreeks tussen de 22 kiesarrondissementen; deze methode werd voorheen steeds gebruikt, met name na de volkstellingen van 1970 (wet van 19 juli 1973) en 1980 (wet van 7 maart 1984).

In de Ministerraad werd evenwel een opmerking gemaakt luidens welke een dergelijke verdeling het voorschrift van artikel 53 van de Grondwet, waarvan het eerste lid, 1°, bepaalt dat de Senaat is samengesteld uit "leden, gekozen naar de bevolking van elke provincie" .., niet zou naleven. In het kader van deze opmerking zou, indien ze gegrond blijkt, eerst volgens de methode van de grootste resten, een eerste verdeling per provincie dienen uitgevoerd te worden en vervolgens, per provincie, een tweede verdeling per kiesarrondissement.

Deze wijze van verdeling zou leiden tot een verschillende verdeling in die zin dat de provincie Henegouwen en de provincie Namen hetzelfde zetelaantal als in 1984 zouden behouden, terwijl met de wijze van verdeling die in het ontwerp gebruikt wordt, het arrondissement Bergen-Zinnik een zetel zou verliezen en het arrondissement Namen-Dinant-Philippeville er één zou bijwinnen.

Het zou me een genoegen doen indien de Raad van State deze opmerking zou willen onderzoeken in het advies dat hem gevraagd wordt".

2. Volgens artikel 1 van het ontwerp telt de provincie Namen 5 senatoren en de provincie Henegouwen 13.

Wat de Senaat betreft valt de provincie Namen samen met het kiesdistrict, namelijk het arrondissement Namen-Dinant-Philippeville. Voor de provincie Henegouwen worden de zetels als volgt over drie kiesdistricten verdeeld :

1) arrondissement Bergen - Zinnik : 4,
2) arrondissement Doornik - Aat - Moeskroen : 3,
3) arrondissement Charleroi - Thuin : 6.

Uit de tabel die bij het ontwerp gevoegd is blijkt onder meer dat, in vergelijking met de huidige verdeling, de provincie Henegouwen (arrondissement Bergen-Zinnik) 1 zetel verliest en de provincie Namen er 1 wint. Ook blijkt dat wanneer men per provincie de overschotten optelt, Henegouwen zijn zetel zou behouden ten nadele van Namen.

3. De artikelen 53 en 54 van de Grondwet bepalen :

"Art. 53. De Senaat is samengesteld :

1° uit leden, overeenkomstig artikel 47 gekozen naar de bevolking van elke provincie. De bepalingen van artikel 48 zijn van toepassing op de verkiezing van deze senatoren;

(...).

Art. 54. Het getal van de senatoren die rechtstreeks door het kiezerskorps worden gekozen, is gelijk aan de helft van het getal der leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers".

Artikel 53, eerste lid, 1°, is duidelijk gesteld : het aantal zetels wordt vastgesteld volgens het aantal inwoners die in de provincie gevestigd zijn. Deze tekst is vrij van elke dubbelzinnigheid : hij sluit de opwerping uit dat het bevolkingscijfer dat als basis dient, groter of kleiner kan zijn dan dat van een provincie. Indien de provincie binnen haar grenzen verscheidene kiesdistricten telt, staan de grondwettelijke voorschriften er niet aan in de weg dat de zetels die op basis van de in de provincie gevestigde bevolking zijn toegewezen, in een tweede fase over die districten verdeeld worden. Maar de huidige tekst van artikel 53, eerste lid, 1°, van de Grondwet houdt wel in dat het aantal zetels, vastgesteld op 106 bij artikel 54 van onze Grondwet, eerst per provincie verdeeld moet worden.

De bijgaande tabel komt tegemoet aan de vereisten van voornoemd artikel 53 van de Grondwet. Uit die tabel blijkt inderdaad dat de provincie Henegouwen, in vergelijking met het ontwerp, een zetel wint ten nadele van de provincie Namen.

4. De verdeling van de zetels over de kiesarrondissementen, waarbij de verdeling per provincie wordt overgeslagen, is ingesteld bij de wet van 3 april 1965 tot vaststelling van het aantal volksvertegenwoordigers en dit der rechtstreeks door het kiezerskorps verkozen senatoren en tot indeling van de zetels overeenkomstig de uitkomsten van de algemene volkstelling op 31 december 1961.

De invoering van die methode hield verband met de omstandigheid dat de aanpassing van de zetels, in tegenstelling tot wat vroeger gangbaar was, voortaan geschiedde zonder verhoging van het aantal zetels, maar enkel door overdracht. De Minister van Binnenlandse Zaken en van het Openbaar Ambt voerde toen het volgende aan :

> "Comme c'est finalement à chaque arrondissement électoral que les sièges sont attribués et que les listes des candidats sont présentées dans l'arrondissement où les mandataires sont élus, il a paru logique de répartir les sièges directement entre les arrondissements sans passer par les provinces" (3).

De ingevoerde methode geeft geen aanleiding tot enig grondwettigheidsbezwaar wat de Kamer van Volksvertegenwoordigers betreft, aangezien artikel 49, § 2, uitdrukkelijk verwijst naar het begrip "kiesarrondissement", dat een bepaald aantal zetels telt (4).

Daarentegen was en is een verdeling van de zetels van senatoren "waarbij de provincies worden overgeslagen (sans passer par les provinces)", in tegenspraak met de bewoordingen van artikel 53, eerste lid, 1°, van de Grond-

---

(3) Parlementaire Handelingen, Kamer, vergadering van 23 februari 1965, blz. 4.

(4) Artikel 49 was toen als volgt geredigeerd : "De kieswet stelt het getal van de afgevaardigden vast naar de bevolking, dit getal mag de verhouding van één afgevaardigde voor elke 40 000 inwoners niet te boven gaan. (...)". Dit artikel werd bepaaldelijk op 19 juli 1971 aan die ontwikkeling aangepast.

wet, waarvan de woorden "naar de bevolking van elke provincie" sedert 7 februari 1831 bestaan.

De omstandigheid dat de bewuste methode door de wetgevers van 3 april 1965, 19 juli 1973 en 7 maart 1984 is gebruikt vermag, in zoverre zij de Senaat betreft, haar niet conform de Grondwet te maken.

De tekst van het wetsontwerp moet bijgevolg herzien worden.

S E N A A T.

Volkstelling : 1 maart 1991 - Bevolking : 9.978.681 - Nationale deler : $\frac{9.978.681}{106}$ = 94.138.

Provincies	Bevolking	Direct toegewezen zetels	Overschotten	Bijkomende zetels	Totaal aantal zetels	Aantal zetels vóór de nieuwe verdeling
Antwerpen	1.605.167	17	4.821		17	17
Brabant	2.245.890	23	80.716	(2) 1	24	24
Henegouwen	1.278.791	13	54.997	(5) 1	14	14
Luik	999.646	10	58.266	(4) 1	11	12 (-1)
Limburg	750.435	7	91.469	(1) 1	8	8
Luxemburg	232.813	2	44.537		2	2
Namen	423.317	4	46.765		4	4
Oost-Vlaanderen	1.335.793	14	17.861		14	14
West-Vlaanderen	1.106.829	11	71.311	(3) 1	12	11 (+1)
Rijk	9.978.681	101		5	106	106

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation,
F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

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

Le rapport a été rédigé par M. P. BOUVIER, auditeur. La no-te du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw : de Heren : kamervoorzitter,

staatsraden,

assessoren van de afdeling wetgeving,

toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd opgesteld door de H. P. BOUVIER, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. NIHOUL, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT,

J.-J. STRYCKMANS.

DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.