

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 13 februari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 1 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap", heeft op 25 juni 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 13 février 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "modifiant l'article 1er de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise", a donné le 25 juin 1986 l'avis suivant :

1.1. De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft de Raad van State om advies gevraagd over een wetsvoorstel van de heer R. Hendrick "tot wijziging van artikel 1 van de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de Wetgevende Kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap" (Parl. St. Kamer, 154 (1985-1986), nr. 1).

1.2. Het wetsvoorstel wil voorkómen dat in de toekomst opnieuw betwistingen zouden rijzen, zoals die welke zich hebben voorgedaan "bij het onderzoek van de geloofsbrieven in de Waalse Gewestraad en in de Franse Gemeenschapsraad m.b.t. een Vlaamse senator die via apparentering verkozen was in het arrondissement Nijvel en de eed in het Nederlands heeft afgelegd" (Toelichting, alinea 4).

1.3. Te dien einde "wil het wetsvoorstel de voor het tweetalige kiescollege Brussel geldende bepalingen uitbreiden tot de arrondissementen Leuven en Nijvel om de indeling in taalgroepen vast te stellen" (Toelichting, laatste alinea).

2.1. Overeenkomstig de huidige regelingen in de hiervoor vermelde wet van 3 juli 1971, worden de kamerleden alsmede de rechtstreeks verkozen en de provinciale senatoren ingedeeld respectievelijk in de Nederlandse of in de Franse taalgroep van hun kamer, naargelang zij verkozen zijn door de kiescolleges die tot het Nederlandse of tot het Franse taalgebied behoren. Echter, voor de verkozenen in het tweetalige arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde en voor de senatoren gekozen door de provincieraad van de tweetalige provincie Brabant (alsmede voor de gecoöpteerde senatoren die verder buiten beschouwing worden gelaten), bepaalt de taal waarin zij de eed afleggen, de taalgroep waarbij zij worden ingedeeld.

2.2. Hieruit blijkt dat de eentaligheid, dan wel de tweetaligheid van het gebied waar de mandataris is verkozen, het verschil bepaalt tussen deze beide regelingen. In het eerste geval worden de verkozenen geacht een eentalige bevolking te vertegenwoordigen en wordt hun, met toepassing van het territorialiteitsbeginsel, geen keuze van taalgroep gelaten. In het tweede geval, dat van een verkiezing in het tweetalige gebied, duiden de mandatarissen zelf aan door welke bevolkingsgeleding zij menen verkozen te zijn of m.a.w. voor welke bevolkingsgeleding zij hun mandaat wensen uit te oefenen. Aan beide gevallen ligt de idee ten grondslag dat de bevolking is samengesteld uit gemeenschappen die elk als zodanig dienen vertegenwoordigd te zijn door voor elk van die gemeenschappen representatieve verkozenen. Deze vertegenwoordigingen verkrijgen een institutionele vorm in de taalgroepen op nationaal vlak en in de gemeenschapsraden op het vlak der gemeenschappen. Zowel de taalgroepen als de gemeenschapsraden zijn fundamentele componenten van de huidige staatsstructuur. Zij vervullen essentiële opdrachten in naam en ten behoeve van de onderscheiden gemeenschappen.

3.1. Het bestaande systeem der lijstenverbindingen of "apparentering" is, in de mate dat het ongewijzigd voor de provincie Brabant is blijven gelden, niet aangepast aan die fundamentele gegevens van de staatsstructuur.

3.2. Het systeem der lijstenverbindingen houdt in dat kandidaten van een lijst verklaren dat zij, met het oog op de zetelverdeling, zich verbinden met lijsten die in andere arrondissementen van dezelfde provincie zijn voorgedragen. De apparentering brengt mede dat, na de toewijzing van de op het vlak van het arrondissement direct verworven zetels, de overblijvende mandaten moeten worden

toegekend op het provinciale vlak op basis van het totaal aantal stemmen dat elke groep van verbonden lijsten heeft behaald. Het systeem heeft tot doel de volksvertegenwoordiging zo evenredig mogelijk te maken door het groeperen per provincie van de stemmen uitgebracht op kandidaten van dezelfde politieke richting.

3.3. De lijstenverbinding, zoals ze thans is geregeld, heeft onder meer tot gevolg dat een kandidaat een zetel toebe-deeld kan krijgen in een arrondissement waarin hij weinig of zelfs haast geen kiessteun heeft gekregen, en dat dank zij de stemmen die in andere arrondissementen zijn uitgebracht op lijsten die met de zijne verbonden zijn. Maar dit bezwaar werd, vóór de staatsher-vorming werd tot stand gebracht, lichter bevonden dan het voordeel dat de apparentering bood - met name het grootst mogelijke effect verstrekken aan het aantal uitgebrachte stemmen of, anders ge-steld, het verlies aan stemmengewicht zo minimaal mogelijk hou-den - te meer daar de door apparentering verkozen kandidaat, per definitie, verkozen werd door kiezers die hetzelfde of al-thans een gelijkgericht politiek programma steunden, zodat de representativiteit in ere werd gehouden. Sinds de staatsher-vorming geldt het mogelijke bezwaar tegen het systeem der lijs-tenverbindingen, wat de vertegenwoordiging van de gemeenschappen betreft, in zijn volle omvang, althans in de provincie Brabant.

3.4. In de provincie Brabant, bestaande uit het tweetalig arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, het eentalig Vlaams arrondissement Leuven en het eentalig Frans arrondissement Nijvel, kan de apparentering medebrengen - en heeft zij mede-gebracht - dat, bijvoorbeeld, een Vlaams kandidaat een zetel verkrijgt in het arrondissement Nijvel, hoofdzakelijk dank zij

de stemmen uitgebracht op Vlaamse kandidaten in Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven. Het gevolg is dat deze verkozene van rechtswege behoort tot de Franse taalgroep, tot de Franse Gemeenschapsraad en tot de Waalse Gewestraad, ondanks het feit dat hij zich als Vlaming kandidaat heeft gesteld en als Vlaming door Vlaamse kiezers is verkozen.

4.1. Een dergelijke toestand verstoort de samenstelling en de werking van de instellingen van het huidige staatssysteem. De regelingen die tot een dergelijke toestand leiden, veronachtzamen het bestaan en de betekenis van taalgebieden, gemeenschappen en gewesten. Zij zijn strijdig met de artikelen 3bis, 3ter, 32, 32bis en 49 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet alsmede met de ter uitvoering van deze laatste grondwetsartikelen aangenomen wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uit die bepalingen volgt dat de parlementsleden die in de bij artikel 3bis van de Grondwet omschreven taalgebieden zijn verkozen, niet alleen de Natie, de provincie en de onderverdeling van een provincie vertegenwoordigen (artikel 32 van de Grondwet), maar tevens respectievelijk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap en het Vlaamse en het Waalse Gewest (artikel 32bis van de Grondwet). Hun lidmaatschap van een taalgroep bepaalt hun lidmaatschap van de ene of de andere Gemeenschaps- of Gewestraad. Zoals reeds werd gesteld, hebben zowel de taalgroepen als deze raden, als institutionele componenten van het huidige staatssysteem, eigen opdrachten te vervullen in naam en ten behoeve van de bevolkingsgeledingen die zij vertegenwoordigen. Elke verkozene dient derhalve representatief te zijn voor de bevolking van zijn eentalig gebied en wat het tweetalig kiesgebied Brussel-Halle-Vilvoorde betreft, voor de bevolking van zijn gemeenschap aldaar. De volksvertegenwoordiging hoort daarom ook gemeenschapshomogeen te zijn. Aan de andere kant

heeft elk bevolkingsdeel dat binnen een bepaald gebied is gevestigd, het recht vertegenwoordigd te zijn door mandatarissen die, verkozen uit de eigen gemeenschapskring, alle garanties bieden om de belangen van de plaatselijke bevolking te behartigen met een kennis en een toewijding die ze van huize uit bezitten. De lijstenverbinding of apparentering, zoals die is omschreven in artikel 132 van het Kieswetboek, is derhalve, wat de samenstelling van de taalgroepen, de Gemeenschapsraden en Gewestraden betreft, strijdig met artikel 49 van de Grondwet, dat elk arrondissement een aantal zetels, d.i. een aantal eigen vertegenwoordigers, toebedeelt dat evenredig is met het bevolkingscijfer van dat arrondissement. Door de lijstenverbinding, zoals ze nu bestaat, kunnen in de provincie Brabant één of meer zetels worden bezet door mandatarissen die verbonden zijn noch met het gebied waar zij verkozen zijn, noch met de aldaar gevestigde gemeenschap, zodat deze laatste in de taalgroepen en in de Gemeenschaps- en Gewestraden een geringere vertegenwoordiging heeft dan die waarop zij aanspraak mag maken. Terecht stelt A. Mast dat, wegens de specifieke situatie in de provincie Brabant, "het Kieswetboek moet worden gewijzigd om een einde te maken aan wat thans een juridische ongerijmdheid is geworden" ("Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 7de druk, 1983, nr. 111, p. 146).

5.1. Het wetsvoorstel van de heer R. Hendrick strekt ertoe, niet alleen de verkozenen van het arrondissement Brussel de taalgroep te laten kiezen waartoe zij wensen te behoren, zoals is bepaald in de huidige wet, maar die keuze ook te laten aan de verkozenen van de arrondissementen Leuven en Nijvel.

5.2. Op die wijze wordt het gevaar dat de taalgroepen en de Gemeenschaps- en Gewestraden niet homogeen zouden zijn samengesteld weliswaar tot het uiterste beperkt, maar de bezwaren van constitutionele aard worden daardoor niet weggenomen doch, integendeel, uitgebreid en versterkt.

5.3. De regeling die heden geldt voor de verkozenen van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, kan nog enigszins, weze het dan op een onvoldoende wijze, gerechtvaardigd worden wegens het tweetalig karakter van het arrondissementele gebied. Die legitimatie ligt hierin dat het territorialiteitsbeginsel in dat tweetalige arrondissement uiteraard niet bepalend kan zijn voor het lidmaatschap van een taalgroep en dus van een Gemeenschapsraad en dat derhalve de verbondenheid met de ene of de andere gemeenschap moet blijken uit een uitdrukkelijke verklaring, waarvoor de wetgever de eed en de daarbij gebruikte taal als vorm heeft gekozen. Die regeling sluit evenwel niet uit dat een in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde door apparentering aangeduide vertegenwoordiger, zijn verkiezing hoofdzakelijk kan te danken hebben aan stemmen uitgebracht in een ander arrondissement door een bevolkingsgroep die niet behoort tot de gemeenschap waarmee hij zich verbonden verklaart en voor wiens belangen hij op een specifieke wijze wil optreden. Die regeling sluit evenmin uit dat door een dergelijke apparentering, een gemeenschap een geringere vertegenwoordiging verkrijgt dan die waarop zij krachtens de hiervoor vermelde bepalingen van constitutionele aard en overigens krachtens het gehele staatssysteem, recht heeft.

5.4. In de mate dat het wetsvoorstel beoogt deze met het constitutionele recht strijdige regeling uit te breiden tot eentalige arrondissementen - waarvoor de rechtvaardiging die men zou kunnen vinden voor het tweetalige arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde en voor de aldaar door apparentering aangeduide mandatarissen vanzelfsprekend niet kan gelden - is het des te meer onverenigbaar met de staatstructuur zoals die door de hervormingen van 1970-1971 en 1980 is opgevat.

1.1. Le Président de la Chambre des Représentants a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de loi déposée par Monsieur R. Hendrick, "modifiant l'article 1er de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise" (Doc. parl. Chambre, 154 (1985-1986), n° 1).

1.2. La proposition de loi cherche à éviter que ne se reproduisent à l'avenir des controverses telles que celle qui est née "à propos de la validation des pouvoirs au Conseil régional wallon et au Conseil de la Communauté française d'un sénateur flamand, élu par apparemment dans l'arrondissement de Nivelles et ayant prêté serment en néerlandais" (Développements, alinéa 4).

1.3. A cette fin, la proposition de loi veut étendre "aux arrondissements de Nivelles et de Louvain les dispositions prises, vis-à-vis du collège électoral bilingue de Bruxelles, pour déterminer l'appartenance aux groupes linguistiques" (Développements, dernier alinéa).

2.1. Conformément aux règles actuelles, contenues dans la loi précitée du 3 juillet 1971, les députés ainsi que les sénateurs élus directement et les sénateurs provinciaux font partie respectivement du groupe linguistique français ou du groupe linguistique néerlandais de leur chambre, suivant qu'ils ont été élus par les collèges électoraux relevant de la région de langue française ou de la région de langue néerlandaise. Toutefois,

pour les élus dans l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde et pour les sénateurs élus par le conseil provincial de la province bilingue de Brabant (ainsi que pour les sénateurs cooptés dont il sera fait abstraction dans la suite), c'est la langue dans laquelle ils prêtent serment qui détermine le groupe linguistique auquel ils appartiendront.

2.2. Il en résulte que c'est l'unilinguisme ou le bilinguisme de la région où le mandataire est élu, qui détermine la différence entre ces deux régimes. Dans le premier cas, les élus sont censés représenter une population unilingue et, en application du principe de la territorialité, ils n'ont pas la faculté de choisir leur groupe linguistique. Dans le second cas, à savoir celui d'une élection dans la région bilingue, les mandataires désignent eux-mêmes la fraction de population par laquelle ils estiment avoir été élus ou, en d'autres termes, pour laquelle ils souhaitent exercer leur mandat. Dans les deux cas, l'idée de base est que la population est constituée de communautés qui doivent chacune être représentées, en tant que telles, par des élus représentatifs de chacune d'elles. Ces représentations prennent une forme institutionnelle dans les groupes linguistiques, au niveau national, et dans les conseils de communauté, au niveau communautaire. Tant les groupes linguistiques que les conseils de communauté sont des composantes fondamentales de nos structures politiques actuelles. Ils remplissent des missions essentielles au nom et en faveur des communautés respectives.

3.1. Le système actuel des groupements de listes, ou "apparemment", dans la mesure où il a été maintenu tel quel pour la province de Brabant, n'est pas adapté à ces éléments fondamentaux de nos structures politiques.

3.2. Le système des groupements de listes implique que des candidats d'une liste déterminée déclarent former groupe, en vue de la répartition des sièges, avec des listes présentées dans d'autres arrondissements de la même province. L'apparementement suppose qu'après l'attribution des sièges obtenus directement au niveau de l'arrondissement, les mandats restants soient attribués au niveau provincial, sur base du nombre total des suffrages recueillis par chaque groupe de listes groupées. Le système a pour but de rendre la représentation populaire aussi proportionnelle que possible, en groupant, par province, les votes émis sur des candidats de même tendance politique.

3.3. Le groupement de listes, dans sa réglementation actuelle, entraîne notamment qu'un candidat peut se voir attribuer un siège dans un arrondissement où il n'a reçu que peu ou presque pas d'appui électoral, et ce grâce aux votes émis, dans d'autres arrondissements, sur des listes groupées avec la sienne. Avant la réforme de l'Etat, on reconnaissait toutefois à cet inconvénient moins de poids qu'à l'avantage offert par le système de l'apparementement - qui est de donner le plus grand effet possible au nombre de votes émis ou, autrement dit, de maintenir au minimum la perte d'impact des suffrages - d'autant que le candidat élu par apparementement, était, par définition, élu par des électeurs soutenant le même programme politique ou du moins un programme politique de même tendance, de sorte que la représentativité était respectée. Depuis la réforme de l'Etat, l'objection que l'on peut faire au système des groupements de listes, prend toute sa valeur en ce qui concerne la représentation des communautés, du moins dans la province de Brabant.

3.4. Dans la province de Brabant, qui comprend l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde, l'arrondissement unilingue flamand de Louvain et l'arrondissement unilingue français de Nivelles, l'apparement peut entraîner - et a entraîné - qu'un candidat flamand, par exemple, obtienne un siège dans l'arrondissement de Nivelles, principalement grâce aux votes émis en faveur des candidats flamands dans les arrondissements de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain. Il en résulte que cet élu appartient de plein droit au groupe linguistique français, au Conseil de la Communauté française et au Conseil régional wallon, en dépit du fait qu'il s'est porté candidat comme flamand et qu'il a été élu en tant que tel par des électeurs flamands.

4.1. Une telle situation perturbe la composition et le fonctionnement des institutions de notre système politique actuel. Les règles qui donnent lieu à des situations semblables ignorent l'existence et la signification des régions linguistiques, des communautés et des régions. Elles sont contraires aux articles 3bis, 3ter, 32, 32bis et 49 de la Constitution, combinés avec les articles 59bis et 107quater de celle-ci ainsi qu'aux lois des 8 et 9 août 1980 de réformes institutionnelles, adoptées en application de ces deux derniers articles de la Constitution. Il résulte de ces dispositions que les parlementaires élus dans les régions linguistiques définies à l'article 3bis de la Constitution, ne représentent pas seulement la Nation, la province et la subdivision de province (article 32 de la Constitution), mais également soit la Communauté française soit la Communauté flamande et soit la Région wallonne soit la Région flamande (article 32bis de la Constitution). Leur appartenance à un groupe linguistique détermine leur appartenance

.../...

à l'un ou l'autre Conseil de communauté ou Conseil régional. Ainsi qu'il a déjà été dit, tant les groupes linguistiques que ces conseils ont, à titre de composantes institutionnelles du système politique actuel, des missions propres à remplir au nom et en faveur des fractions de la population qu'ils représentent. Chaque élu doit, par conséquent, être représentatif de la population de sa région unilingue et, en ce qui concerne l'arrondissement électoral bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde, de la population de sa communauté qui y est établie. C'est pourquoi, la représentation populaire doit également être homogène d'un point de vue communautaire. D'un autre côté, chaque fraction de la population établie dans une région déterminée a le droit d'être représentée par des mandataires qui, élus au sein de la communauté, offrent toutes les garanties pour défendre, avec un savoir et un dévouement qui leur sont naturels, les intérêts de la population locale. Il s'ensuit que le groupement de listes ou apparemment, tel qu'il est défini à l'article 132 du Code électoral, est contraire, pour ce qui est de la composition des groupes linguistiques, des Conseils de communauté et des Conseils régionaux, à l'article 49 de la Constitution, qui attribue à chaque arrondissement un nombre de sièges, c'est-à-dire un nombre de représentants propres, qui soit proportionnel au chiffre de la population de cet arrondissement. Le groupement de listes, tel qu'il existe actuellement, fait que, dans la province de Brabant, un ou plusieurs sièges peuvent être occupés par des mandataires qui n'ont de liens ni avec la région où ils ont été élus, ni avec la communauté qui y est établie, de sorte que celle-ci n'obtient au sein des groupes linguistiques et au sein des Conseils de communauté et des Conseils régionaux, qu'une représentation inférieure à celle à laquelle elle peut prétendre. C'est à juste titre que A. Mast affirme qu'en raison de la situation spécifique dans la province de Brabant, le

.../...

Code électoral doit être modifié pour mettre fin à ce qui est aujourd'hui devenu une aberration juridique ("Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 7e édition, 1983, n° 111, p. 146).

5.1. La proposition de loi déposée par Monsieur R. Hendrick tend à laisser le choix du groupe linguistique auquel ils désirent appartenir, non seulement aux élus de l'arrondissement de Bruxelles, comme le dispose la loi actuelle, mais également aux élus des arrondissements de Louvain et de Nivelles.

5.2. Ce faisant, la proposition limite, certes, au maximum le danger que les Conseils de communauté et Conseils régionaux ne soient pas composés de façon homogène, mais elle ne supprime pas pour autant les objections d'ordre constitutionnel; au contraire, elle les amplifie et les renforce.

5.3. Le régime actuellement en vigueur pour les élus de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde peut encore se justifier dans une certaine mesure, quoique de façon insuffisante, par le caractère bilingue de l'arrondissement. Cette légitimation tient à ce que, dans cet arrondissement bilingue, le principe de la territorialité ne peut évidemment être déterminant pour l'appartenance à un groupe linguistique et, partant, à un Conseil de communauté, et que, par conséquent, la solidarité avec l'une ou l'autre communauté doit résulter d'une déclaration expresse, pour laquelle le législateur a choisi, comme formes, le serment et la langue dans laquelle celui-ci a été prêté. Ce régime n'exclut toutefois pas la possibilité qu'un représentant désigné par apparentement dans l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde doive son élection principalement à des votes émis dans un autre arrondissement par un groupe de population qui n'appartient pas à la communauté dont il se déclare solidaire et dont il entend défendre les intérêts de façon spécifique. Ce régime n'exclut pas davantage qu'à la suite

d'un tel apparemment, une communauté obtienne une représentation moins importante que celle à laquelle elle a droit en vertu des dispositions d'ordre constitutionnel susmentionnées et en vertu, d'ailleurs, de tout le système politique.

5.4. Dans la mesure où elle vise à étendre ce régime contraire au droit constitutionnel à des arrondissements unilingues - auxquels ne peut évidemment s'appliquer la justification qu'on pourrait trouver pour l'arrondissement bilingue de Bruxelles-Hal-Vilvorde et pour les mandataires élus par apparemment dans cet arrondissement - la proposition de loi est d'autant moins compatible avec les structures politiques telles qu'elles ont été conçues par les réformes de 1970-1971 et 1980.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN,
Messieurs :

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER,

J. GIJSSELS,

J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. E. HAESBROUCK, ad-
junct-auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling
wetgeving,
assesseurs de la section
de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version fran-
çaise a été vérifiée sous le con-
trôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par
M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.