

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 30 oktober 1989 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot herindeling van de kiesarrondissementen in de provincie Brabant" (Gedr. St., Kamer, 935/1, 1989-1990), heeft op 30 april 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 30 octobre 1989, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "réorganisant les arrondissements électoraux de la province de Brabant" (Doc. parl., Chambre, 935/1, 1989-1990), a donné le 30 avril 1991 l'avis suivant :

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe de provincie Brabant in te delen in Vlaamse en Waalse kiesarrondissementen.

Naast het Vlaamse arrondissement Leuven dat gehandhaafd wordt, zou een Vlaams arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde worden opgericht en een Waals arrondissement Brussel-Nijvel (artikel 2).

In de Vlaamse arrondissementen zouden alleen nederlandstalige kandidaten kunnen worden voorgedragen en in het Waalse alleen franstalige kandidaten (artikel 4).

In het voorgestelde systeem kunnen de inwoners van het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde alleen voor kandidaten op nederlandstalige lijsten stemmen, de inwoners van het administratief arrondissement Nijvel alleen op kandidaten van franstalige lijsten. Enkel de inwoners van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad hebben de keuze tussen de kandidaten van het (Vlaamse) kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde en de kandidaten van het (Waalse) kiesarrondissement Brussel-Nijvel (artikel 5) die allen, overeenkomstig artikel 4, respectievelijk hetzij nederlandstalig, hetzij franstalig zijn.

Of de kandidaten nederlandstalig zijn dan wel franstalig, blijkt uit hun verklaring van bewilliging (artikel 4, § 1), die op haar waarheidsgetrouwheid gecontroleerd kan worden door het arrondissementshoofdbureau in eerste aanleg en door de Raad van State in hoger beroep (artikel 4, § 2).

.../...

2. Luidens artikel 49, § 2, eerste lid, van de Grondwet telt, voor de verkiezing van de volksvertegenwoordigers, elk kiesarrondissement zoveel keren een zetel als de nationale deler in het cijfer van de bevolking van het arrondissement begrepen is, de nationale deler zijnde het bevolkingscijfer van het Rijk gedeeld door 212.

Krachtens artikel 49, § 3, van de Grondwet wordt de indeling van de kamerleden over de arrondissementen door de Koning bepaald in verhouding tot de bevolking.

De regeling waarin het wetsvoorstel voorziet houdt in dat de inwoners van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad behoren tot twee kiesarrondissementen, wat in strijd is met artikel 49 van de Grondwet.

Wat de rechtstreeks te verkiezen senatoren betreft, bevat de Grondwet geen regeling die vergelijkbaar is met die van artikel 49.

Het zou echter in strijd komen met een gevestigde gewoonte, indien inzake het bepalen van het aantal te begeven mandaten en de wijze van samenstelling van de kiescolleges - en dan nog maar voor een gedeelte van het grondgebied - voor de verkiezing van de senatoren een regeling zou worden ingevoerd die essentiële verschillen zou vertonen met die welke krachtens artikel 49 van de Grondwet voor de verkiezing van de volksvertegenwoordigers geldt.

.../...

De correctie die in de artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel is aangebracht om te voorkomen dat beide arrondissementen samen zouden vertegenwoordigd zijn door een onevenredig groot aantal parlementsleden - correctie die erin bestaat hun aantal te reduceren tot het huidige aantal (19 voor de Senaat en 39 voor de Kamer) -, neemt het fundamentele grondwettelijke bezwaar tegen twee elkaar territoriaal overlappende kiesarrondissementen niet weg.

3. Een wezenlijk element van het wetsvoorstel is de verplichting van de kandidaten om in hun verklaring van bewilling van hun taalaanhorigheid te getuigen, als een voorwaarde voor hun verkiesbaarheid in het ene of het andere kiesarrondissement waartoe Brussel-Hoofdstad behoort.

Artikel 50 van de Grondwet somt limitatief de voorwaarden van verkiesbaarheid als volksvertegenwoordiger op en voegt er ten overvloede aan toe dat "geen andere voorwaarde tot verkiesbaarheid kan worden vereist".

Het wetsvoorstel voegt een verkiesbaarheidsvoorwaarde toe aan die welke de Grondwet vermeldt en schendt derhalve artikel 50 van de Grondwet.

Artikel 56 van de Grondwet dat de voorwaarden bepaalt om tot senator te worden verkozen, herhaalt de laatste regel van artikel 50 weliswaar niet uitdrukkelijk (dat was ook niet het geval in de oorspronkelijke grondwettekst van 1831), maar geen enkel beginsel van rechtsinterpretatie laat toe aan te nemen dat de gewone wetgever op eigen gezag voorwaarden zou

.../...

kunnen toevoegen aan die welke de Grondwet zelf omschrijft (1), zeker niet nu de verkiesbaarheidsvereisten voor kamerleden en voor rechtstreeks verkozen senatoren, op de leeftijd na, zijn gelijkgeschakeld.

4. De Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers vraagt de Raad van State te onderzoeken of het wetsvoorstel geen schending inhoudt van de rechten die zijn bepaald in artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals dat artikel is geïnterpreteerd in de rechtspraak van de Commissie voor de rechten van de mens.

De "rapporten" en "meningen" van deze Commissie alsmede de rechtshandeling waarbij zij een zaak bij het Hof aanhangig maakt, zijn geen rechterlijke uitspraken die interpretaties bevatten waaraan de Raad van State wetsvoorstellen pleegt te toetsen in tegenstelling tot wat het geval zou zijn voor arresten van het Europees Hof voor de rechten van de mens. De handelingen van de Commissie kunnen ten hoogste als een aanwijzing worden gebruikt in een ruimere argumentatie die in dit geval niets zou toevoegen aan 's Raads advies.

(1) Er weze aan herinnerd dat in het opgeheven artikel 56bis van de Grondwet, de wet die nieuwe categorieën van voor de Senaat verkiesbare personen kon invoeren, "ten minste twee derden van de stemmen" moest verkrijgen.

1. La proposition de loi tend à subdiviser la province du Brabant en arrondissements électoraux wallons et flamands.

En plus de l'arrondissement flamand de Louvain, qui est maintenu, il serait créé un arrondissement wallon de Bruxelles-Nivelles et un arrondissement flamand de Bruxelles-Hal-Vilvorde (article 2).

Seuls des candidats d'expression française pourraient être présentés dans l'arrondissement wallon, et seuls des candidats d'expression néerlandaise pourraient l'être dans les arrondissements flamands (article 4).

Dans le système proposé, les habitants de l'arrondissement administratif de Nivelles peuvent uniquement voter pour des candidats figurant sur des listes francophones, et les habitants de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, uniquement pour des candidats de listes néerlandophones. Seuls les habitants de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ont le choix entre les candidats de l'arrondissement électoral (wallon) de Bruxelles-Nivelles et les candidats de l'arrondissement électoral (flamand) de Bruxelles-Hal-Vilvorde (article 5), qui seront tous, conformément à l'article 4, soit francophones, soit néerlandophones.

Le fait que les candidats sont francophones ou néerlandophones se constate dans leur acte d'acceptation (article 4, § 1er), dont la véracité est susceptible d'être contrôlée par le bureau principal d'arrondissement en première instance et par le Conseil d'Etat en cas de recours (article 4, § 2).

.../...

2. Aux termes de l'article 49, § 2, alinéa 1er, de la Constitution, chaque arrondissement électoral compte, pour l'élection des membres de la Chambre des Représentants, autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur national, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par 212.

En vertu de l'article 49, § 3, de la Constitution, la répartition des membres de la Chambre des Représentants entre les arrondissements est mise en rapport avec la population par le Roi.

Le régime prévu par la proposition de loi suppose que les habitants de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale appartiennent à deux arrondissements électoraux, ce qui est contraire à l'article 49 de la Constitution.

En ce qui concerne les sénateurs à élire directement, la Constitution ne contient pas de régime comparable à celui de l'article 49.

Il serait néanmoins contraire à un usage établi d'instaurer en matière d'élections sénatoriales, quant à la fixation du nombre de mandats à conférer et au mode de constitution des collèges électoraux - qui plus est, pour une partie du territoire seulement -, un régime présentant des différences essentielles par rapport à celui qui s'applique à l'élection des membres de la Chambre des Représentants en vertu de l'article 49 de la Constitution.

.../...

La correction inscrite aux articles 7 et 8 de la proposition de loi afin d'éviter que, conjointement, les deux arrondissements ne soient représentés par un nombre important et disproportionné de parlementaires - cette correction consistant à ramener le nombre de ceux-ci à la proportion actuelle (19 pour le Sénat et 39 pour la Chambre) -, n'efface pas l'inconstitutionnalité fondamentale de deux arrondissements électoraux se chevauchant territorialement.

3. L'un des éléments essentiels de la proposition de loi est l'obligation qu'ont les candidats de décliner leur appartenance linguistique dans leur acte d'acceptation, cette condition régissant leur éligibilité dans l'un ou dans l'autre arrondissement électoral comprenant Bruxelles-Capitale.

L'article 50 de la Constitution énumère de façon limitative les conditions d'éligibilité en tant que membre de la Chambre des Représentants et ajoute, par surcroît, qu'"aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise".

La proposition de loi ajoute une condition d'éligibilité à celles que mentionne la Constitution et, partant, viole l'article 50 de la Constitution.

L'article 56 de la Constitution, qui fixe les conditions pour pouvoir être élu sénateur, ne réitère pas expressément, il est vrai, la dernière phrase de l'article 50 (ce n'était pas davantage le cas dans le texte originel de la Constitution de 1831), mais aucun principe d'interprétation en droit ne permet d'admettre que le

.../...

législateur ordinaire puisse d'autorité ajouter des conditions à celles que définit la Constitution elle-même (2), d'autant moins dès lors que les conditions d'éligibilité des membres de la Chambre des Représentants et des sénateurs, à l'exception de l'âge, ont été uniformisées.

4. Le Président de la Chambre des Représentants demande au Conseil d'Etat d'examiner si la proposition de loi n'implique pas de violation des droits énoncés à l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel que ledit article a été interprété dans la jurisprudence de la Commission des droits de l'homme.

Les "rapports" et "opinions" de cette Commission ainsi que l'acte juridique par lequel elle saisit la Cour d'une affaire, ne sont pas des décisions juridictionnelles contenant des interprétations auxquelles le Conseil d'Etat confronte habituellement les propositions de loi, contrairement à ce qui se produirait pour des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Tout au plus les actes de la Commission peuvent-ils servir à titre indicatif dans une argumentation plus large qui en l'occurrence n'ajouterait rien à l'avis du Conseil.

(2) Il importe de rappeler qu'aux termes de l'article 56bis abrogé de la Constitution, la loi, afin de pouvoir créer des catégories nouvelles d'éligibles pour le Sénat devait réunir "au moins les deux tiers des suffrages".

VD.

- 10 -

L. 19.425/8.

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. DE BRABANDERE,
D. VERBIEST,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER,
J. GIJSSELS,

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

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire adjoint.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.