

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.402/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 15 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant le code électoral, la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, la loi du 11 avril 1994 organisant le vote automatisé, ainsi que 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, n° 50 1806/001 - 2001-2002), a donné le 24 mai 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.402/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 mei 2002 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het kieswetboek, de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, evenals 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, nr. 50 1806/001 - 2001-2002), heeft op 24 mei 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence est motivée par le fait que, préalablement aux élections qui sont prévues en juin 2003, les activités parlementaires dans les deux Chambres fédérales seront consacrées dans une large mesure à la discussion du projet précité et qu'après le vote sur la réforme envisagée, il conviendra et sera nécessaire, en vue de la bonne organisation des élections, de pouvoir anticiper la mise en oeuvre de la réforme dans un délai raisonnable."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

L'examen ne porte donc notamment pas sur la cohérence interne du projet ni sur sa compatibilité avec des normes d'une intensité de force obligatoire égale ou inférieure.

*

* *

.../...

Article 1^{er}

L'article 77 de la Constitution dispose que la Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour les lois visées à l'article 68, c'est-à-dire la législation relative à l'élection des sénateurs, mais non pour les lois visées aux articles 61, 62, et 63, c'est-à-dire la législation relative à l'élection des députés.

Selon l'exposé des motifs, "la présente proposition de loi relève du bicaméralisme dans la mesure où elle concerne pour partie l'élection du Sénat". Il y a lieu toutefois d'observer que certaines dispositions de la proposition n'ont en rien pour objet l'élection du Sénat et ne relèvent dès lors pas du bicaméralisme intégral. Tel est le cas des articles 2, 3, 5, 1°, 13, 14, 15, 16 et 26 à 30.

Article 8

1. La proposition apporte une modification fondamentale à l'organisation de l'élection de la Chambre des représentants, pour les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain.

La proposition prévoit implicitement ⁽¹⁾, pour ces circonscriptions, la constitution de deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais. Au sein de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, les candidats devront certifier, dans l'acte d'acceptation de leur candidature, qu'ils sont d'expression française ou néerlandaise. Les candidats d'expression française et les candidats d'expression néerlandaise seront présentés sur des listes séparées. Les listes des candidats d'expression néerlandaise seront communes pour la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et pour la circonscription électorale de Louvain. Les listes des candidats d'expression française seront limitées à la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

⁽¹⁾ L'article 87 du Code électoral n'est en effet pas modifié en ce sens (comparer avec l'article 87bis).

Le système ainsi mis en place se rapproche de celui organisé pour l'élection des sénateurs. En vertu de l'article 87bis du Code électoral, l'élection des sénateurs se fait sur la base de trois circonscriptions électorales, une flamande, une wallonne et une comprenant les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Hal-Vilvorde. Cette disposition institue également deux collèges électoraux, l'un français, l'autre néerlandais, les électeurs de la circonscription Bruxelles-Hal-Vilvorde devant choisir l'un de ces collèges. En vertu de l'article 116, § 4, dernier alinéa, du Code électoral, les candidats à l'élection pour le Sénat doivent choisir le collège devant lequel ils se présentent et certifier, selon le cas, qu'ils sont d'expression française ou néerlandaise. S'ils ne le font pas, ils sont écartés, en vertu de l'article 119quater. L'article 125quinquies institue un recours auprès du Conseil d'Etat, introduit par le candidat écarté ou par un autre candidat.

La question se pose si la Constitution permet de transposer à l'élection pour la Chambre le système de l'élection pour le Sénat. Elle règle en effet de manière sensiblement différente les deux élections.

2. L'article 64 de la Constitution fixe quatre conditions d'éligibilité puis précise : "Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise". L'article 69, qui fixe les conditions pour être élu ou désigné sénateur, ne contient pas pareille précision. Il en résulte que, pour les élections à la Chambre en tout cas, la loi ne peut requérir d'autre condition d'éligibilité.

Selon les développements de la proposition :

"Cet article impose aux candidats présentés dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection de la Chambre des Représentants de faire une déclaration d'expression linguistique dans l'acte d'acceptation de leurs candidatures visé à l'article 116, § 4, dernier alinéa, du Code électoral. Ils devront y certifier qu'ils sont d'expression soit française, soit néerlandaise. Cette disposition s'inspire de celle qui prévaut actuellement pour les candidatures au Sénat.

Cette déclaration sera déterminante pour la répartition des députés élus dans cette circonscription, entre le groupe linguistique français et le groupe linguistique néerlandais de la Chambre des Représentants (cfr le commentaire de l'article 41). Les candidats élus qui auront certifié dans cet acte être d'expression française appartiendront au groupe linguistique français, tandis que ceux qui y auront certifié

.../...

être d'expression néerlandaise appartiendront au groupe linguistique néerlandais de la Chambres des Représentants".

Les auditeurs chargés de l'instruction de la proposition ont, comme les y invitait le Président de la Chambre dans la demande d'avis, interrogé les auteurs de la proposition sur la portée de cette certification. Au moment où le présent avis est donné, aucune réponse n'est parvenue au Conseil d'Etat.

La question se pose de savoir quelle est la portée de la certification de l'expression linguistique prévue par la disposition proposée. Celle-ci ne prévoit aucune sanction.

Il apparaît toutefois que, si le candidat n'a pas fait de certification d'expression linguistique, il devra nécessairement être radié à l'instar de ce qui est prévu pour la contravention aux interdictions visées à l'actuel article 118 du Code électoral, qui ne sont pas modifiées par le texte proposé.

L'ensemble du système proposé pour la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde repose sur ce mécanisme.

L'utilisation du verbe "certifier" laisse toutefois sans réponse la question du contrôle. Celui-ci portera-t-il sur la régularité purement formelle de la certification ou, comme cela semble devoir être le cas, sur la réalité de l'appartenance linguistique déclarée. Dans cette seconde hypothèse, la disposition proposée énoncerait une condition d'éligibilité et à ce titre méconnaîtrait l'article 64, alinéa 2, de la Constitution.

En outre, la disposition a pour conséquence que la personne qui n'est ni d'expression française ni d'expression néerlandaise, par exemple parce qu'elle est germanophone, ne pourrait se présenter aux élections pour la Chambre dans la circonscription Bruxelles-Hal-Vilvorde ⁽²⁾.

⁽²⁾ Comparer avec l'article 116, § 4, du Code électoral, qui permet à un candidat à l'élection pour le Sénat, de certifier qu'il est d'expression allemande.

Dans le bref délai imparti, la section de législation n'a pas été en mesure d'apprécier si l'objectif des auteurs de la proposition n'aurait pas pu être atteint, dans le respect de l'article 64, alinéa 2, de la Constitution, en organisant pour les élections pour la Chambre dans la circonscription Bruxelles-Hal-Vilvorde, un régime par lequel le candidat devrait dans son acte d'acceptation de candidature indiquer le groupe linguistique auquel il appartient ⁽³⁾.

3. L'article 64 de la Constitution n'impose pas aux candidats de se présenter dans la circonscription électorale de leur domicile mais seulement d'être domiciliés en Belgique. La loi ne peut donc l'imposer. Dans cette mesure, la disposition transitoire inscrite à l'article 118, alinéa 8, 1°, proposé, du Code électoral, est inconstitutionnelle.

4. La disposition examinée combinée avec l'article 168bis, proposé, a pour effet que le choix d'un électeur en faveur d'un candidat francophone ou néerlandophone peut aboutir à transférer un siège d'une circonscription à l'autre. Un pareil système est incompatible avec la règle de la répartition des sièges par circonscription déduite de l'article 63 de la Constitution.

5. Le système mis en place qui définit en réalité un collège électoral qui s'étend sur les circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain, instaure des différences de traitement.

a) Une première distinction est en effet ainsi établie entre les électeurs de la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde au moment où ils expriment leur vote au sein du collège français ou néerlandais. Ce n'est que dans le second cas qu'ils pourraient voter pour un candidat inscrit à Louvain.

⁽³⁾ Voir l'article 17, § 1^{er}, première phrase, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

b) Une différence est également faite entre les candidats d'expression française et ceux d'expression néerlandaise qui se présentent dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Les premiers ne peuvent (et ne doivent) solliciter les suffrages que des seuls électeurs de cette circonscription, tandis que les seconds peuvent et doivent solliciter les suffrages des électeurs votant dans la circonscription de Louvain.

Comme les auteurs de la proposition y ont été invités, il appartient au législateur de justifier ces différences de traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ⁽⁴⁾.

Article 13

Tel qu'il est rédigé, l'article 132 proposé du Code électoral contient une contradiction entre l'alinéa 1^{er} qui exclut le groupement de liste entre circonscriptions électorales n'appartenant pas à la même province, et l'alinéa 2 qui prévoit que le groupement ne peut avoir lieu qu'entre des listes de la circonscription électorale de Bruxelles- Hal-Vilvorde et celles de la circonscription électorale du Brabant wallon.

Si l'on se réfère à ses développements, la proposition vise "à mettre un terme à l'imprévisibilité et au caractère injuste de l'actuel système de l'apparement et d'attribution des sièges". Compte tenu de ce commentaire, la différence de traitement qui consiste à maintenir ce système d'apparement dans une seule hypothèse, en l'occurrence celle du groupement de listes de candidats d'expression française de Bruxelles-Hal-Vilvorde avec les listes de la circonscription électorale du Brabant wallon, doit encore être justifiée.

⁽⁴⁾ Sur l'application des articles 10 et 11 de la Constitution en matière électorale, voir notamment l'avis 31.644/VR du 14 mai 2001 sur des amendements au projet de loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/6.

Article 23

1. L'article 165bis proposé introduit un seuil électoral. La question se pose si un tel seuil est compatible avec les articles 62 et 68 de la Constitution, qui disposent que la répartition des sièges se fait "suivant le système de la représentation proportionnelle". Selon certains auteurs, la représentation proportionnelle serait dénaturée et, partant, la Constitution violée, si le législateur "fixait un seuil ou un quotient électoral à un niveau tel que cela aurait pratiquement pour effet d'exclure complètement ou quasi-complètement de la représentation les partis plus petits" ⁽⁵⁾. La section de législation du Conseil d'Etat n'est pas en mesure de prévoir les effets de l'instauration de ce seuil sur la compétition électorale ⁽⁶⁾ et si ce seuil dénature la notion de représentation proportionnelle.

2. Quoiqu'il en soit, telle qu'elle est rédigée ⁽⁷⁾, et sans préjudice de l'observation formulée à l'égard de l'article 8 de la proposition, la disposition de l'article 165bis, § 1^{er}, 3^o, proposé du Code électoral fait une distinction entre les listes de candidats d'expression néerlandaise se présentant dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde et les listes de candidats se présentant dans la circonscription de Louvain. Une telle distinction paraît incompatible avec l'article 8 qui prévoit que les listes de candidats d'expression néerlandaise se présentant dans la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde sont communes à celles de la circonscription électorale de Louvain et qu'elles peuvent être présentées, semble-t-il indifféremment au bureau principal de Bruxelles-Hal-Vilvorde ou de Louvain.

⁽⁵⁾ B. BLERO, "Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique", in P. DELWIT et J.-M. DE WAELE, *Le mode de scrutin fait-il l'élection*, Bruxelles, éd. U.L.B., 2000, p. 189. Une telle objection n'est toutefois pas formulée par le Comité scientifique adjoint aux commissions pour le renouveau politique (voir "Démocratie représentative", Doc. parl., Chambre, 2000-2001, n° 50-1421/1).

⁽⁶⁾ On relève toutefois que la doctrine, examinant la situation politique telle qu'elle se présentait en 2001, doutait de l'efficacité d'un seuil fixé à 5 % (voir "Démocratie représentative", op. cit., p. 45; J. SOHIER, "Le système électoral : scrutin majoritaire/ représentation proportionnelle/ systèmes mixtes/ seuil électoral", in *Les élections dans tous leurs états*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 358).

⁽⁷⁾ Les développements s'expriment autrement en ne visant pas de manière respective chacune des circonscriptions.

A défaut d'avoir pu recevoir des éclaircissements des auteurs de la proposition sur leurs intentions, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que les listes de candidats devraient, pour être admises à la répartition des sièges, atteindre cinq pour cent dans la circonscription où elles se sont présentées, et non dans celles où elles ont pu solliciter les suffrages des électeurs.

En tout état de cause, la disposition doit être revue pour exprimer plus clairement l'intention de ses auteurs.

Article 28

A l'alinéa 2 de l'article 168ter proposé, compte tenu des développements de la proposition, l'adverbe "respectivement" doit être omis.

Article 41

Il est renvoyé à l'observation formulée à l'égard de l'article 8.

Article 42

La date prévue à l'alinéa 2, a pour conséquence que pour respecter l'article 63, § 3, alinéas 2 à 4 de la Constitution, le nombre de sièges à attribuer à chaque circonscription électorale devrait être fixé par le Roi au plus tard le 1^{er} juillet 2002.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door het feit dat, voorafgaand aan de verkiezingen die normaal gepland zijn in juni 2003, de bespreking van voormeld voorstel de parlementaire werkzaamheden in beide federale Kamers in hoge mate in beslag zal nemen en door het feit dat, éénmaal over de geplande hervorming is gestemd, het gepast en noodzakelijk is dat, in het vooruitzicht van een vlotte organisatie van de verkiezingen, op de implementatie van de hervorming binnen een redelijke termijn kan geanticipeerd worden."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten van de Raad van State, tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Er is dus inzonderheid niet nagegaan of het ontwerp interne samenhang vertoont noch of het verenigbaar is met rechtsregels van gelijke of een lagere rangorde.

*

* *

Artikel 1

Artikel 77 van de Grondwet bepaalt dat de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat gelijkelijk bevoegd zijn voor de wetten bedoeld in artikel 68, dat wil zeggen voor de wetgeving betreffende de verkiezing van de senatoren, maar niet voor de wetten bedoeld in de artikelen 61, 62 en 63, dat wil zeggen de wetgeving betreffende de verkiezing van de volksvertegenwoordigers.

.../...

Volgens de memorie van toelichting "valt (dit voorstel van wet) onder het tweekamerstelsel, omdat het gedeeltelijk betrekking heeft op de verkiezing van de Senaat". Er behoort evenwel te worden opgemerkt dat sommige bepalingen van het voorstel geenszins verband houden met de verkiezing van de Senaat en dus niet vallen onder de regeling waarbij beide Kamers gelijkelijk bevoegd zijn. Deze opmerking geldt voor de artikelen 2, 3, 5, 1°, 13, 14, 15, 16 en 26 tot 30.

Artikel 8

1. Het voorstel brengt een fundamentele wijziging aan in de organisatie van de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers in de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven.

Het voorstel voorziet voor deze beide kieskringen impliciet ⁽¹⁾ in de oprichting van twee kiescolleges, een Franstalig en een Nederlandstalig. In de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zullen de kandidaten voortaan in de akte van bewilliging van hun kandidaatstelling moeten verklaren dat zij Nederlandstalig of Franstalig zijn ^(1bis). De Nederlandstalige kandidaten en de Franstalige kandidaten zullen op afzonderlijke lijsten worden voorgedragen. De lijsten van de Nederlandstalige kandidaten in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zullen gelijk zijn aan de lijsten in de kieskring Leuven. De lijsten van de Franstalige kandidaten in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zullen alleen voor die kieskring gelden.

De regeling die aldus wordt ingevoerd, sluit aan op die waarin voorzien is voor de verkiezing van de senatoren. Krachtens artikel 87bis van het Kieswetboek geschiedt de verkiezing van de senatoren op basis van drie kieskringen, een Vlaamse, een Waalse en een kieskring die de administratieve arrondissementen Brussel-Hoofdstad en Halle-Vilvoorde omvat. Bij die bepaling worden voorts twee kiescolleges ingesteld, een

⁽¹⁾ Artikel 87 van het Kieswetboek wordt immers niet in die zin gewijzigd (vergelijk met artikel 87bis).

^(1bis) De termen "Nederlandstalig" en "Franstalig", waarmee ook gewerkt wordt in de commentaar bij artikel 8 (St. Kamer, 50 1806/001, blz. 11) vallen te verkiezen boven de termen "Nederlandssprekend" en "Franssprekend".

Nederlands en een Frans. De kiezers van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde moeten voor één van deze colleges kiezen. Krachtens artikel 116, § 4, laatste lid, van het Kieswetboek moeten de kandidaten voor de verkiezingen voor de Senaat het college kiezen waarvoor zij zich wensen aan te melden en moeten zij naar gelang van het geval bevestigen dat zij Nederlandstalig of Franstalig zijn. Als zij dat niet doen, worden zij krachtens artikel 119quater afgewezen. Artikel 125quinquies voorziet in de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State dat ingesteld kan worden door de afgewezen kandidaat of een andere kandidaat.

De vraag rijst of de regeling voor de verkiezingen voor de Senaat overeenkomstig de Grondwet ook voor de verkiezingen van de Kamer kan gelden. Die beide verkiezingen zijn door de Grondwet immers op zeer verschillende wijze geregeld.

2. Artikel 64 van de Grondwet, waarin vier verkiesbaarheidsvereisten worden bepaald, bevat voorts de volgende bepaling : "Geen andere voorwaarde tot verkiesbaarheid kan worden vereist". Artikel 69, waarin de voorwaarden worden bepaald om tot senator gekozen of aangewezen te kunnen worden, bevat geen dergelijke bepaling. Dat heeft tot gevolg dat, althans wat de verkiezingen voor de Kamer betreft, de wet geen ander verkiesbaarheidsvereiste kan opleggen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt dienaangaande de volgende uitleg gegeven :

"Dit artikel verplicht de kandidaten voorgedragen in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, om een verklaring van taalgebruik te doen in de akte van bewilliging van hun kandidaatstellingen, bedoeld in artikel 116, § 4, laatste lid, van het Kieswetboek. Zij zullen erin moeten verklaren dat zij Nederlandstalig of Franstalig zijn. Deze bepaling is geïnspireerd op de bepaling die thans geldt voor de kandidaatstellingen bij de Senaat.

Deze verklaring zal bepalend zijn voor de verdeling van de volksvertegenwoordigers gekozen in die kieskring, over de Nederlandse en de Franse taalgroep van de Kamer van volksvertegenwoordigers (cf. commentaar bij artikel 41). De gekozen kandidaten die in deze akte verklaard hebben dat zij Nederlandstalig zijn, zullen behoren tot de Nederlandse taalgroep, terwijl die welke verklaard hebben dat zij Franstalig zijn, zullen behoren tot de Franse taalgroep van de Kamer van volksvertegenwoordigers."

De auditeurs die belast waren met het onderzoek van het voorstel hebben, zoals de Voorzitter van de Kamer in de adviesaanvraag voorgesteld heeft, aan de indieners van het voorstel gevraagd wat de reikwijdte van die verklaring is. Bij het uitbrengen van dit advies, had de Raad van State nog geen antwoord op die vraag gekregen.

De vraag rijst wat de reikwijdte is van de verklaring van taalgebruik waarin deze bepaling van het voorstel voorziet. Voorts voorziet het artikel niet in een sanctie.

Het heeft er evenwel alle schijn van dat de kandidaat die geen verklaring van taalgebruik heeft afgelegd, noodzakelijkerwijze van de kandidatenlijst zal moeten worden geschrapt, overeenkomstig hetgeen bepaald is voor de overtreding van de verbodsbepalingen van het huidige artikel 118 van het Kieswetboek, die bij de voorgestelde tekst niet worden gewijzigd.

De hele regeling die voor de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde wordt voorgesteld, steunt op dat mechanisme.

Doordat het werkwoord "verklaren" wordt gebezigd, blijft de vraag hoe de controle terzake geregeld zal worden, evenwel onbeantwoord. Zal de controle betrekking hebben op de louter vormelijke regelmatigheid van de verklaring dan wel op de vraag of de taal die zij volgens hun eigen verklaring gebruiken wel de hunne is ? In het tweede geval zou deze bepaling van het voorstel een verkiesbaarheidsvereiste opleggen en daardoor een schending inhouden van artikel 64, tweede lid, van de Grondwet.

Voorts heeft die bepaling tot gevolg dat een persoon die noch Nederlands-talig, noch Franstalig is, bijvoorbeeld doordat hij Duitstalig is, in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde geen kandidaat zou kunnen zijn voor de verkiezingen voor de Kamer ⁽²⁾.

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, is de afdeling wetgeving niet in staat geweest na te gaan of het doel dat de indieners van het voorstel nastreven niet, zonder schending van artikel 64, tweede lid, van de Grondwet, zou kunnen worden bereikt door voor de verkiezingen voor de Kamer in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde te voorzien in een regeling waarbij de kandidaat in de akte van bewilliging van zijn kandidatuurstelling zou moeten vermelden tot welke taalgroep hij behoort ⁽³⁾.

⁽²⁾ Vergelijk met artikel 116, § 4, van het Kieswetboek, op grond waarvan een kandidaat voor de verkiezingen voor de Senaat kan verklaren Duitstalig te zijn.

⁽³⁾ Zie artikel 17, § 1, eerste zin, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

3. Krachtens artikel 64 van de Grondwet moeten de kandidaten alleen hun woonplaats in België hebben maar hoeven zij zich niet in de kieskring van hun woonplaats kandidaat te stellen. Zulks kan dan ook niet bij wet verplicht worden gesteld. De overgangsbepaling vervat in het voorgestelde artikel 118, achtste lid, 1°, van het Kieswetboek, is op dat punt ongrondwettig.

4. In onderlinge samenhang gelezen met het voorgestelde artikel 168bis, heeft de thans onderzochte bepaling tot gevolg dat de keuze van een kiezer ten gunste van een Nederlandstalige kandidaat of een Franstalige kandidaat ertoe kan leiden dat een zetel van de ene kieskring naar de andere overgaat. Zulk een regeling is onbestaanbaar met de regel van de zetelverdeling per kieskring die uit artikel 63 van de Grondwet voortvloeit.

5. De ingevoerde regeling, waarbij in feite een kiescollege wordt ingesteld dat de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven omvat, leidt tot verschillende behandelingen.

a) Een eerste onderscheid wordt aldus immers gemaakt tussen de kiezers van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zodra ze hun stem uitbrengen in het Franse of het Nederlandse kiescollege. Alleen in het laatstgenoemde geval kunnen zij stemmen voor een kandidaat die in Leuven ingeschreven is.

b) Er wordt eveneens een onderscheid gemaakt tussen de Franstalige kandidaten en de Nederlandstalige kandidaten die zich aanbieden in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. De eerste groep kan (en mag) alleen dingen naar de stemmen van de kiezers van deze kieskring, terwijl de tweede groep naar de stemmen kan en moet dingen van de kiezers die binnen de kieskring Leuven hun stem uitbrengen.

Het komt de wetgever toe die verschillen in behandeling te verklaren in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Ook de indieners van het voorstel zijn om die verklaring verzocht ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Wat betreft de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in kiesrechtzaken, zie inzonderheid advies 31.644/VR van 14 mei 2001 over amendementen op een ontwerp van bijzondere wet "houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen", Gedr. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/6.

Artikel 13

Zoals het voorgestelde artikel 132 van het Kieswetboek is gesteld, houdt het een tegenstrijdigheid in tussen het eerste lid dat lijstenverbindingen uitsluit tussen kieskringen die niet tot dezelfde provincie behoren en het tweede lid dat stelt dat lijstenverbindingen alleen mogen plaatshebben tussen lijsten van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en die van de kieskring Waals-Brabant.

Als men teruggrijpt naar de toelichting, strekt het voorstel ertoe "een einde te stellen aan de onvoorspelbaarheid en onrechtvaardigheid van het huidig systeem van apparentering en zeteltoewijzing". Gelet op die commentaar moet nog een rechtvaardiging worden gegeven voor het verschil in behandeling dat erin bestaat de regeling van apparentering te behouden in een enkel geval, in casu dat van een verbinding van lijsten van Franstalige kandidaten van Brussel-Halle-Vilvoorde met de lijsten van de kieskring Waals-Brabant.

Artikel 23

1. Het voorgestelde artikel 165bis voert een kiesdrempel in. De vraag rijst of een dergelijke kiesdrempel verenigbaar is met de artikelen 62 en 68 van de Grondwet die stellen dat de zetelverdeling geschiedt "volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging". Bepaalde auteurs hebben in dat verband gesteld dat de evenredige vertegenwoordiging zou worden uitgehouden en de Grondwet derhalve geschonden zou worden indien de wetgever "fixait un seuil ou un quotient électoral à un niveau tel que cela aurait pratiquement pour effet d'exclure complètement ou quasi-complètement de la représentation les partis plus petits" ⁽⁵⁾. De afdeling wetgeving van de Raad van State is niet in staat te voorzien welke de gevolgen zijn van de invoering van die kiesdrempel op

⁽⁵⁾ B. BLERO, "Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique", in P. DELWIT en J.-M. DE WAELE, *Le mode de scrutin fait-il l'élection*, Brussel, éd. U.L.B., 2000, blz. 189. Zulk een bezwaar wordt evenwel niet geformuleerd door het wetenschappelijk comité van de commissies voor de politieke vernieuwing (zie "Vertegenwoordigende democratie", *Gedr. St., Kamer*, 2000-2001, nr. 50-1421/1).

de organisatie van de verkiezingen ⁽⁶⁾ en of die drempel het begrip evenredige vertegenwoordiging al dan niet uitholt.

2. Wat er ook van zij, het voorgestelde artikel 165bis, § 1, 3° van het Kieswetboek maakt, zoals het thans is gesteld ⁽⁷⁾ en onverminderd de opmerking die geformuleerd is ten aanzien van artikel 8 van het voorstel, een onderscheid tussen de lijsten van Nederlandstalige kandidaten die zich aanbieden in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en de lijsten van kandidaten die zich aanbieden in de kieskring Leuven. Zulk een onderscheid lijkt onverenigbaar te zijn met artikel 8 waarin gesteld wordt dat de lijsten van Nederlandstalige kandidaten die opkomen in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gelijk zijn aan de die van de kieskring Leuven en dat zij onverschillig hetzij bij het hoofdbureau van Brussel-Halle-Vilvoorde hetzij bij het hoofdbureau van Leuven mogen worden voorgedragen.

Aangezien de indieners van het voorstel desgevraagd hun bedoelingen niet hebben verduidelijkt, is het de afdeling wetgeving niet duidelijk welke verantwoording zou kunnen worden gegeven voor de omstandigheid dat de kandidatenlijsten, om in aanmerking te kunnen komen voor de zetelverdeling, vijf percent zouden moeten behalen in de kieskring waar ze zijn opgekomen, en niet in de kieskringen waar ze naar de stemmen van de kiezers hebben kunnen dingen.

De bepaling moet hoe dan ook herzien worden om de bedoeling van de indieners ervan duidelijker weer te geven.

⁽⁶⁾ Er behoort evenwel te worden opgemerkt dat de rechtsleer die de politieke situatie anno 2001 onderzocht, twijfels had over de doeltreffendheid van een drempel die op 5 % zou worden vastgesteld (zie "Vertegenwoordigende democratie", op. cit., blz. 45; J. SOHIER, "Le système électoral : scrutin majoritaire/représentation proportionnelle/systèmes mixtes/seuil électoral", in Les élections dans tous leurs états, Brussel, Bruylant, 2001, blz. 358).

⁽⁷⁾ De toelichting luidt anders doordat niet op respectieve wijze verwezen wordt naar elk van de kieskringen.

Artikel 28

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 168ter moet, gelet op de toelichting bij de bepaling, het bijwoord "respectievelijk" worden weggelaten.

Artikel 41

Er wordt verwezen naar de opmerking die geformuleerd is in verband met artikel 8.

Artikel 42

De in het tweede lid bepaalde datum heeft tot gevolg dat, om geen afbreuk te doen aan artikel 63, § 3, tweede tot vierde lid van de Grondwet, het aantal toe te kennen zetels in elke kieskring door de Koning uiterlijk 1 juli 2002 zou moeten worden vastgesteld.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs
de Heren

P. LIÉNARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE en L. DETROUX, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS