

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 37.656/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 7 september 2004 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van het Kieswetboek" (Parl. St., Kamer, buitengewone zitting 2003, nr. 51 0062/001), heeft op 5 oktober 2004 het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.656/AG

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 7 septembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi "modifiant le Code électoral" (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 2003, n° 51 0062/001), a donné le 5 octobre 2004 l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Strekking van het voorstel

1. Het voorstel, dat luidens artikel 1 ervan "een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet" regelt, strekt ertoe de kieskringen in de vroegere provincie Brabant anders in te richten, wat betreft de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat.

2. Wat betreft de verkiezing van de Senaat wordt het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde overgeheveld van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde naar de Vlaamse kieskring (artikel 2 van het voorstel).

3. Wat betreft de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden de drie bestaande kieskringen in de vroegere provincie Brabant (Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Waals-Brabant) omgevormd tot twee nieuwe kieskringen. De kieskring Vlaams-Brabant omvat de administratieve arrondissementen Brussel-Hoofdstad, Halle-Vilvoorde en Leuven. De kieskring Waals-Brabant omvat de administratieve arrondissementen Brussel-Hoofdstad en Nijvel. De twee kieskringen overlappen elkaar dus in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad (artikel 14 van het voorstel).

Om de verdeling van de zetels over deze kieskringen te bepalen voorziet het voorstel in een opdeling van het bevolkingscijfer van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. Die opdeling is gebaseerd op de vaste zetelaantallen voor Nederlandstalige resp. Franstalige verkozenen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zoals die in 2001 werden vastgelegd (zie artikel 14 van het voorstel).

De kiezers van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad kunnen hun stem uitbrengen hetzij voor een Nederlandstalige kandidatenlijst (zelfde lijsten als voor de kieskring Vlaams-Brabant), hetzij voor een Franstalige kandidatenlijst (zelfde lijsten als voor de kieskring Waals-Brabant). Taalgemengde lijsten zijn niet mogelijk (artikel 5 van het voorstel).

De mogelijkheid van lijstenverbinding tussen de bestaande kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde enerzijds en Leuven en Waals-Brabant anderzijds, wordt afgeschaft (artikelen 9 en 15 van het voorstel).

4. Ten slotte bevat het voorstel een aantal technische aanpassingen ingevolge de zo-even vermelde wijzigingen.

Onderzoek van het voorstel

5. Artikel 77, eerste lid, 3°, van de Grondwet luidt als volgt:

"De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor:

(...)

3° de wetten bedoeld in (... artikel ...) 68 (...van de Grondwet) ...".

Artikel 68 van de Grondwet heeft betrekking op de verkiezing van de senatoren.

Krachtens artikel 77 van de Grondwet geldt die procedure daarentegen niet voor de ontwerpen en de voorstellen van wet betreffende de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers, zodat die wetten, wat de aanneming ervan betreft, onderworpen zijn aan de procedure van het onvolledig bicameralisme waarin de artikelen 78 tot 82 van de Grondwet voorzien.

Bijgevolg moet het voorstel, voorzover het de verkiezing van de senatoren regelt, aangenomen worden volgens de procedure van het volledig bicameralisme, waarin artikel 77 van de Grondwet voorziet, terwijl het, voorzover het de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers regelt, onderworpen is aan de procedure waarin de artikelen 78 tot 82 van de Grondwet voorzien.

6. Uit artikel 68, § 3, van de Grondwet vloeit voort dat het, voor de rechtstreekse verkiezing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van de Grondwet, aan de wetgever staat de kieskringen en de samenstelling van de kiescolleges te bepalen. Die bepaling heeft betrekking op alle kieskringen, ook op die waarin de kiezers de keuze kunnen maken om tot het ene of het andere kiescollege te behoren. De bevoegdheid van de wetgever tot het bepalen van die aangelegenheid wordt door de Grondwet in geen enkel opzicht beperkt.

Voorts staat geen enkele hogere rechtsregel eraan in de weg dat de grenzen van die kieskring worden bepaald op de wijze die in het voorstel wordt voorgeschreven.

Bijgevolg geeft het voorstel geen aanleiding tot bezwaren voorzover het ertoe strekt om, voor de verkiezing van de Senaat, het arrondissement Halle-Vilvoorde in de Vlaamse kieskring op te nemen en de kieskring Brussel tot het arrondissement Brussel-Hoofdstad te beperken.

7. Krachtens de Grondwet dient de wetgever daarentegen wel een aantal regels in acht te nemen voor het bepalen van de kieskringen en de kiescolleges met het oog op de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

In dit verband geeft het onderzochte ontwerp voornamelijk aanleiding tot de volgende moeilijkheden.

8. Bij artikel 63, § 4, van de Grondwet wordt aan de wetgever weliswaar ook de bevoegdheid opgedragen om "de kieskringen (te bepalen)" maar uit de paragrafen 2 en 3 van diezelfde Grondwetsbepaling blijkt dat de honderd vijftig zetels van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de kieskringen moeten worden verdeeld op basis van het bevolkingscijfer, dat om de tien jaar wordt berekend. Krachtens artikel 62 van de Grondwet moet, zodra dat aantal zetels per kieskring vastgesteld is, rekening worden gehouden met het aantal stemmen dat door en in het kiescollege is uitgebracht volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Daaruit volgt dat er een nauw verband bestaat tussen elke kieskring, het grondgebied en het bevolkingscijfer ervan en het aantal zetels dat eraan is toegewezen.

9. Deze interpretatie wordt bevestigd door de parlementaire voorbereiding van de laatste wijzigingen die in de artikelen 62 en 63 van de Grondwet zijn aangebracht en er de draagwijdte van verduidelijken.

Artikel 48, eerste lid, dat artikel 62, eerste lid, van de Grondwet is geworden, is vervangen bij de Grondwetsherziening van 7 juli 1988.

Met die herziening werd een tweevoudig doel nagestreefd, aangezien de wijziging overwogen werd

"(op)dat inwoners van bepaalde gemeenten die de wet aanduidt hun kiesrecht kunnen uitoefenen in een kiesomschrijving van een andere provincie en (op)dat in voorkomend geval aan Belgen die in het buitenland verblijven eveneens stemrecht kan worden verleend" ⁽¹⁾.

De nadere bepaling dat de kiescolleges "voor elke provincie" worden samengesteld, die toen in de Grondwetsbepaling voorkwam, diende daartoe te worden geschrapt.

Toen is de vraag gerezen of niet eveneens wijzigingen dienden te worden aangebracht in artikel 49, dat artikel 63 is geworden, betreffende de bepaling van de kieskringen. Op die vraag is ontkennend geantwoord: de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele Hervormingen (F) heeft immers het volgende opgemerkt:

"Artikel 49 preciseert het aantal zetels die in ieder kiesarrondissement in verhouding tot de bevolking te begeven zijn, maar het bepaalt niet hoe de aldus toegewezen zetels tussen de lijsten en de kandidaten moeten worden verdeeld. Dit artikel behoeft dus niet te worden gewijzigd: de kiezers uit Komen-Waasten en uit Voeren die in een andere provincie hun stem uitbrengen, zullen niet opgenomen worden in het bevolkingscijfer dat bepalend is voor het aantal zetels die te begeven zijn in het kiesdistrict waar zij gaan stemmen" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Verklarende nota bij het voorstel van de Regering tot herziening van artikel 48, eerste lid, van de Grondwet (Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 10/48-419/1, blz. 1). Zie eveneens Arbitragehof, nr. 18/90, 23 mei 1990, overweging B.14.2.

⁽²⁾ Antwoord van de Vice-Eerste Minister en Minister van Institutionele hervormingen (F), verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten uitgebracht door Mevr. Onkelinx en de heer Van Rompuy, Gedr. St., Kamer, 1988, nr. 10/48-419/3, blz. 7-8. In dezelfde zin, inleidende uiteenzetting van de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door de heren Aerts en Taminiaux, Gedr. St., Senaat, 1988, nr. 100-5/2°, blz. 2.

Naderhand is artikel 49, dat artikel 63 geworden is, herzien op 5 mei 1993. De belangrijkste wijziging hield toen verband met het aantal volksvertegenwoordigers, dat van 212 naar 150 is teruggebracht; die wijziging heeft geen gevolg voor het onderzoek van het voorstel. De twee overige wijzigingen zijn daarentegen wel dienstig voor het onderzoek van de draagwijdte van dit voorstel.

Ten eerste wordt, volgens de toelichting bij het voorstel tot herziening,

"het begrip «(kies)arrondissement(en)» vervangen door het begrip «kiesomschrijving(en)». De bedoeling hiervan is aan te duiden dat de kiesomschrijvingen voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet noodzakelijk hoeven samen te vallen met al dan niet samengevoegde administratieve arrondissementen. Zij kunnen voortaan overeenkomen met bijvoorbeeld een provinciale of een zelfs ruimere territoriale indeling" ⁽³⁾.

Ten tweede

"wordt de mogelijkheid gecreëerd om het cijfer van de bevolking op een andere wijze te bepalen dan door middel van een tienjaarlijkse volkstelling. De ervaring heeft immers aangetoond dat er aan de volkstelling technisch equivalente middelen bestaan die bovendien de uitgave van de volkstelling kunnen uitsparen" ⁽⁴⁾.

De indiener van het voorstel heeft daarbij nog op het volgende gewezen:

"... het nieuwe artikel 49 (maakt) gebruik van de tegenwoordig bestaande technische mogelijkheden. Het beginsel van de volkstelling blijft behouden, maar daarnaast kunnen andere met die volkstelling equivalente middelen worden aangewend, met dien verstande dat de cijfers voor tienjaarlijkse aanpassing vatbaar blijven" ⁽⁵⁾.

In artikel 63 van de Grondwet zijn de kieskringen dus wel degelijk opgevat als "delen van het grondgebied" waaraan een aantal zetels wordt toegewezen dat op objectieve wijze wordt bepaald op basis van het bevolkingscijfer ervan.

⁽³⁾ Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 724/1, blz. 1-2.

⁽⁴⁾ Loc. cit., blz. 2.

⁽⁵⁾ Verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet, voor de institutionele hervormingen en voor de regeling van conflicten uitgebracht door mevrouw de T'Serclaes, Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 724/5, blz. 3.

10. Het is dan ook onduidelijk dat op eenzelfde gedeelte van het grondgebied twee kieskringen elkaar overlappen.

Een soortgelijke opmerking is reeds geformuleerd door de afdeling Wetgeving van de Raad van State in een advies van 30 april 1991:

"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 (...).

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" ⁽⁶⁾.

Sedert dat advies van 1991 heeft geen enkel grondwettelijke bepaling verandering gebracht in deze problematiek. De grondwetswijziging van 1993, waarbij in artikel 63 het begrip kiesarrondissement vervangen wordt door het begrip kieskring en waarbij als alternatief voor de volkstelling "enig ander middel, bepaald door de wet" wordt toegevoegd, voor de vaststelling van het bevolkingscijfer van elke kieskring, heeft geen enkele invloed op de geldigheid van die opmerkingen, die dan ook opnieuw kunnen worden gemaakt, *mutatis mutandis*, met betrekking tot het voorliggende voorstel.

⁽⁶⁾ Advies 19.425/8 van 30 april 1991 over een voorstel van wet "tot herindeling van de kiesarrondissementen in de provincie Brabant", Gedr. St., Kamer, 1989-1990, nr. 935/2.

11. Het voorstel is nog op een ander vlak strijdig met artikel 63 van de Grondwet.

Eerder in dit advies is immers reeds herinnerd aan de verplichting die eveneens voortvloeit uit artikel 63, § 3, van de Grondwet en erin bestaat dat aan elke kieskring een aantal zetels toekomt afhankelijk van het bevolkingscijfer in die kieskring, welk cijfer om de tien jaar opnieuw moet worden bepaald.

Het Arbitragehof heeft ook het volgende gesteld:

"uit de lezing (van artikel 62, tweede lid, in samenhang met artikel 63 van de Grondwet) (...) blijkt dat de Grondwetgever (...) heeft gekozen (...) voor een samenstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers louter op basis van de bevolkingscijfers" ⁽⁷⁾.

Zo ook heeft ze het volgende gesteld:

"(artikel 63, § 2, eerste lid, van de Grondwet) vereist dat elke kieskring het aantal zetels krijgt dat hem op grond van zijn bevolkingscijfer toekomt" ⁽⁸⁾.

Bijgevolg kan worden gesteld dat in zoverre het voorstel als criterium voor het omslaan van de zetels over beide kieskringen niet louter het bevolkingscijfer van dat grondgebied gebruikt, maar wel dat criterium samen met een ander dat overeenstemt met de verhouding die van toepassing is op de verdeling van de zetels tussen de Nederlandse en Franse taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, het voorbijgaat aan het grondwettelijk vereiste volgens hetwelk de verdeling van de zetels per kieskring dient te geschieden rekening houdende met het echte bevolkingscijfer terwijl die verdeling bovendien om de tien jaar moet worden herzien.

12. Gelet op het belang van de voorgaande opmerkingen ten aanzien van artikel 63 van de Grondwet, dient het voorstel niet verder te worden onderzocht. De Raad van State meent dus zich niet te moeten uitspreken over de vraag, bijvoorbeeld, of het gelijkheids- en nondiscriminatiebeginsel is nageleefd in de bepalingen waarbij

⁽⁷⁾ Arbitragehof, nr. 90/94, 22 december 1994, overweging B.3.4.

⁽⁸⁾ Arbitragehof, nr. 73/2003, 26 mei 2003, overweging B.8.2.

niet-provinciale kieskringen behouden blijven, die voorzien in de verdeling van de stemmen van de kiezers van het arrondissement Brussel-Hoofdstad op basis van een op voorhand vastgestelde verdeelsleutel, die de verkiesbaarheid binnen beide kieskringen waarin door de voorgestelde wet wordt voorzien, beperken tot hetzij Nederlandstalige, hetzij Franstalige kandidaten en die geen tweetalige lijsten toelaten binnen die kieskringen.

La portée de la proposition

1. La proposition qui, selon son article 1^{er}, règle "une matière visée à l'article 77 de la Constitution", entend organiser autrement les circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant pour l'élection de la Chambre des représentants et du Sénat.

2. En ce qui concerne l'élection du Sénat, l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde est transféré de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde à la circonscription électorale flamande (article 2 de la proposition).

3. En ce qui concerne l'élection de la Chambre des représentants, les trois circonscriptions électorales actuelles de l'ancienne province de Brabant (Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Brabant wallon) sont transformées en deux nouvelles circonscriptions électorales. La circonscription électorale du Brabant flamand comprend les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale, de Hal-Vilvorde et de Louvain. La circonscription électorale du Brabant wallon comprend les arrondissements administratifs de Bruxelles-Capitale et de Nivelles. Les deux circonscriptions électorales se recouvrent donc dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (article 14 de la proposition).

Pour déterminer la répartition des sièges dans ces circonscriptions électorales, la proposition prévoit une ventilation du chiffre de la population de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Cette ventilation, telle qu'elle a été fixée en 2001, est basée sur les nombres de sièges fixes attribués respectivement aux élus francophones et néerlandophones du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale (voir l'article 14 de la proposition).

Les électeurs de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale peuvent voter soit pour une liste de candidats d'expression néerlandaise (les même listes que pour la circonscription électorale du Brabant flamand), soit pour une liste de candidats d'expression française (les même listes que pour la circonscription électorale du Brabant wallon). Des listes, linguistiquement mixtes, ne sont pas possibles (article 5 de la proposition).

La possibilité de groupement de listes entre les circonscriptions électorales actuelles, de Bruxelles-Hal-Vilvorde, d'une part, et de Louvain et du Brabant wallon, d'autre part, est supprimée (articles 9 et 15 de la proposition).

4. Enfin , la proposition comporte un certain nombre d'adaptations techniques consécutives aux modifications précitées.

Examen de la proposition

5. Aux termes de l'article 77, alinéa 1^{er}, 3°, *partim*, de la Constitution,

"La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour :

(...)

3° les lois visées (à l') article(...) (...) 68 (...) de la Constitution".

L'article 68 de la Constitution concerne l'élection des sénateurs.

En revanche, l'article 77 de la Constitution ne soumet pas les projets et les propositions de loi relatives à l'élection des membres de la Chambre des représentants à cette procédure, en manière telle que ces lois sont soumises quant à leur adoption à la procédure bicamérale imparfaite visée par les articles 78 à 82 de la Constitution.

En conséquence, en tant que la proposition règle l'élection des sénateurs, elle doit être adoptée selon la procédure bicamérale parfaite visée par l'article 77 de la Constitution et, en tant qu'elle règle l'élection des membres de la Chambre des représentants, elle est soumise à la procédure prévue par les articles 78 à 82 de la Constitution.

6. Il résulte de l'article 68, § 3, de la Constitution que, pour l'élection directe des sénateurs prévue par l'article 67, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la Constitution, il appartient à la loi de déterminer les circonscriptions électorales et la composition des collèges électoraux. Cette disposition concerne toutes les circonscriptions, en ce compris celle au sein de laquelle les électeurs disposent du choix d'appartenir à l'un ou à l'autre des collèges. La Constitution n'apporte aucune restriction à la compétence du législateur quant à cette détermination.

Par ailleurs, aucune autre règle supérieure de droit ne s'oppose à concevoir la délimitation de cette circonscription de la manière prévue par la proposition.

En conséquence, en tant que la proposition tend, pour l'élection du Sénat, à inclure l'arrondissement de Hal-Vilvorde dans la circonscription électorale flamande et à limiter la circonscription électorale de Bruxelles à l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, elle ne soulève pas d'objection.

7. En revanche, la Constitution impose au législateur le respect d'un certain nombre de règles pour la détermination des circonscriptions électorales et des collèges électoraux en vue de l'élection de la Chambre des représentants.

À cet égard, la proposition à l'examen soulève principalement les difficultés suivantes.

8. Si l'article 63, § 4, de la Constitution confie aussi à la loi le soin de "détermine(r) les circonscriptions électorales", il résulte des paragraphes 2 et 3 de cette même disposition constitutionnelle que la répartition des cent cinquante sièges de la Chambre des représentants doit se faire entre les circonscriptions électorales en fonction du chiffre de la population, calculé tous les dix ans. En vertu de l'article 62 de la Constitution, une fois ce nombre de sièges établi par circonscription, il faut prendre en compte les votes émis par le collège électoral en son sein, selon le système de la représentation proportionnelle.

Il en résulte qu'il existe entre chaque circonscription électorale, son territoire, son chiffre de la population et le nombre de sièges qui lui est dévolu une correspondance étroite.

9. Les travaux parlementaires ayant présidé aux dernières modifications des articles 62 et 63 de la Constitution, qui en éclairent la portée, permettent de confirmer cette lecture.

L'article 48, alinéa 1^{er}, devenu l'article 62, alinéa 1^{er}, de la Constitution, a été remplacé par la révision du 7 juillet 1988.

L'objectif poursuivi par cette révision était double, la modification étant envisagée

"... afin que les habitants de certaines communes, que la loi désignera, puissent exercer leur droit de vote dans une circonscription électorale d'une autre province et, le cas échéant, afin que les Belges qui résident à l'étranger puissent exercer leur droit de vote ⁽¹⁾".

Pour ce faire, il fallait supprimer la précision, figurant à l'époque dans la disposition constitutionnelle, que les collèges électoraux étaient constitués "pour chaque province".

⁽¹⁾ Note explicative de la proposition du Gouvernement relative à la révision de l'article 48, alinéa 1^{er}, de la Constitution (Doc. parl., Chambre, 1988, n° 10/48-419/1, p. 1). Voy. également Cour d'arbitrage, n° 18/90, 23 mai 1990, considérant B.14.2.

S'est alors posée la question de savoir s'il ne convenait pas de modifier également l'article 49, devenu l'article 63, relatif à la détermination des circonscriptions électorales. La réponse fut négative : le Vice-premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F) précisa en effet que

"L'article 49 concerne le nombre de sièges à pourvoir pour chaque arrondissement électoral par rapport à la population, et non pas la répartition des sièges ainsi attribués, entre les listes et les candidats. Cet article ne doit donc pas être modifié : les électeurs de Comines-Warneton et de Fourons qui iront voter dans une autre province ne seront pas comptabilisés dans le chiffre de la population déterminant le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription où ils iront voter ⁽²⁾".

Par la suite, l'article 49, devenu l'article 63, a été révisé le 5 mai 1993. La modification essentielle portait sur le nombre de députés, passé de 212 à 150; elle n'a pas d'incidence sur l'examen de la proposition. Les deux autres modifications éclairent par contre l'examen de la portée de cette disposition.

D'une part, selon les développements de la proposition de révision,

"... la notion d'«arrondissement(s) électoral(aux)» est remplacée par celle de «circonscription(s) électorale(s)». Le but est d'indiquer que les circonscriptions électorales pour les élections de la Chambre des représentants ne doivent pas nécessairement correspondre aux arrondissements administratifs réunis ou non. Elles peuvent désormais correspondre à une division provinciale, voire à une division territoriale plus étendue ⁽³⁾".

(2) Réponse du Vice-premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (F), rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par Mme Onkelinx et M. Van Rompuy, Doc. parl., Chambre, 1988, n° 10/48-419/3, pp. 7 et 8. Dans le même sens, exposé introductif du Secrétaire d'Etat aux réformes institutionnelles, rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par MM. Aerts et Taminiaux, Doc. parl., Sénat, 1988, n° 100-5/2°, p. 2.

(3) Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 724/1, pp. 1 et 2.

D'autre part,

"... on donne la possibilité de déterminer le chiffre de la population autrement que par la voie d'un recensement décennal de la population. Il apparaît, en effet, de l'expérience acquise qu'il existe des moyens qui sont techniquement équivalents au recensement de la population et qui permettent en outre d'éviter le coût d'un recensement de la population ⁽⁴⁾".

L'auteur de la proposition précisa encore :

"... le nouvel article 49, tenant compte des possibilités techniques actuelles, tout en maintenant le principe de recensement, ouvre le recours à d'autres moyens équivalents au recensement de la population, gardant le principe de l'adaptation décennale ⁽⁵⁾".

L'article 63 de la Constitution a donc bien conçu les circonscriptions électorales comme des "divisions territoriales" auxquelles doivent correspondre un certain nombre de sièges, fixé de manière objective en fonction du chiffre de leur population.

10. Il n'est dès lors pas admissible que deux circonscriptions électorales se chevauchent sur une même division territoriale.

Pareille observation avait déjà été faite par la section de législation du Conseil d'État dans un avis du 30 avril 1991 :

"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 (...).

⁽⁴⁾ *Loc. cit.*, p. 2.

⁽⁵⁾ Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par Mme de T'Serclaes, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 724/5, p. 3.

Aux termes de l'article 49, § 2, alinéa 1^{er}, 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 ⁽⁶⁾.

Depuis cet avis de 1991, aucune donnée constitutionnelle n'est venue modifier les termes dans lesquels ces questions se posent. La modification constitutionnelle intervenue en 1993, qui remplace à l'article 63 la notion d'arrondissement électoral par celle de circonscription électorale et qui ajoute de manière alternative au recensement "tout autre moyen défini par la loi" pour l'établissement du chiffre de la population de la circonscription, n'a pas d'incidence sur la validité de ces observations, qui peuvent dès lors être réitérées, *mutatis mutandis*, à propos de la proposition à l'examen.

11. La proposition se heurte à l'article 63 de la Constitution sous un autre aspect.

On a rappelé en effet plus haut l'exigence, déduite également à l'article 63, § 3, de la Constitution, selon laquelle chaque circonscription électorale doit se voir attribuer un nombre de sièges en fonction du chiffre de sa population, déterminé de manière décennale.

⁽⁶⁾ Avis 19.425/8 du 30 avril 1991 sur une proposition de loi réorganisant les arrondissements électoraux de la province de Brabant, Doc. parl., Chambre, 1989-1990, n° 935/2, pp. 2 et 3.

La Cour d'arbitrage considère aussi qu'

"... il appert de la lecture conjointe des (articles 62, alinéa 2, et 63 de la Constitution) (...) que le Constituant (...) a opté (...) pour une composition de la Chambre des représentants fondée uniquement sur les chiffres de la population ⁽⁷⁾".

De même, elle énonce que

"... (l'article 63, § 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution) impose que chaque circonscription électorale reçoive le nombre de sièges qui lui revient en vertu du chiffre de sa population ⁽⁸⁾".

En conséquence, en tant que la proposition répartit les sièges en se fondant non pas sur le seul critère du chiffre de la population mais sur celui-ci combiné avec un autre, fondé sur la proportion applicable à la répartition des sièges entre les groupes linguistiques néerlandais et français du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, elle méconnaît l'exigence constitutionnelle selon laquelle la répartition des sièges par circonscription électorale doit être faite en fonction du chiffre réel de la population, cette répartition devant en outre être réexaminée tous les dix ans.

12. Compte tenu de l'importance de ces observations au regard de l'article 63 de la Constitution, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de la proposition plus avant. Le Conseil d'État n'estime donc pas devoir s'exprimer sur la question, par exemple, du respect du principe d'égalité et de non-discrimination par les dispositions qui maintiennent des circonscriptions non provinciales, qui organisent la répartition des voix des électeurs de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale en fonction d'une clé fixée de manière préalable, qui limitent l'éligibilité dans les deux circonscriptions organisées par la loi proposée aux candidats soit d'expression néerlandaise soit d'expression française et qui n'autorisent pas les listes bilingues à se présenter dans ces circonscriptions.

⁽⁷⁾ Cour d'arbitrage, n° 90/94, 22 décembre 1994, considérant B.3.4.

⁽⁸⁾ Cour d'arbitrage, n° 73/2003, 26 mai 2003, considérant B.8.2.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving
was samengesteld uit

L'assemblée générale de la section de législation
était composée de

de Heer
Monsieur

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

Mevrouw
Madame
de Heren
Messieurs

M.-L. WILLOT-THOMAS,

kamervoorzitters
présidents de chambre,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,

Mevrouw
Madame
de Heer
Monsieur

P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,
J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

staatsraden,
conseillers d'État,

B. SEUTIN,

de Heren
Messieurs

G. SCHRANS,
H. COUSY,
J. KIRKPATRICK,
J. VELAERS
J.-C. SCHOLSEM,

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

M. FAUCONIER,

toegevoegd griffier
greffier assumé.

De verslagen werden uitgebracht door
de HH. X. DELGRANGE, J. VAN NIEUWENHOVE en
W. PAS, auditeurs.

Les rapports ont été rédigés par
MM. X. DELGRANGE, J. VAN NIEUWENHOVE et
W. PAS, auditeurs.

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

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

DE GRIFFIER-LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,
LE PREMIER PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

W. DEROOVER