

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.729/AG à
37.736/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 15 octobre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur

- une proposition de loi "rétablissant les circonscriptions électorales d'arrondissement pour l'élection de la Chambre des représentants et scindant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection des Chambres législatives fédérales et du Parlement européen" (Doc. parl., Chambre, session 2003-2004, n° 51 1365/001) (37.729/AG);
- une proposition de loi "modifiant le Code électoral et la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en vue d'instituer, pour les élections de la Chambre des représentants, du Sénat et du Parlement européen, une circonscription électorale composée des arrondissements administratifs de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Nivelles et Louvain" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1375/001) (37.730/AG);
- une proposition de loi "modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (1)" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1379/001) (37.731/AG);

- une proposition de loi "modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (2)" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1380/001) (37.732/AG);
- une proposition de loi "modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (1)" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1381/001) (37.733/AG);
- une proposition de loi "modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (2)" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1382/001) (37.734/AG);
- une proposition de loi "modifiant le Code électoral ainsi que son annexe" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1384/001) (37.735/AG);
- une proposition de loi "modifiant le Code électoral ainsi que son annexe" (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 51 1385/001) (37.736/AG),

a donné le 9 novembre 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.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des propositions, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées ¹.

La portée des propositions

1. Les huit propositions à l'examen ² règlent divers aspects de la législation électorale. Leurs éléments essentiels sont résumés ci-après.

Selon leurs développements, sept d'entre elles font suite, principalement, à l'arrêt n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage et à son considérant B.9, qui concerne le maintien, par la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe, de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

2. L'autre proposition, n° 51-1365 (37.729), la première à l'examen, sans se référer à cet arrêt dans ses développements, a pour principal objet de proposer, pour l'élection de la Chambre des représentants, une délimitation des circonscriptions électorales qui se rapproche de celle antérieure à celle résultant de la loi précitée du

(1) Des notes infrapaginales attireront toutefois l'attention du législateur sur l'une ou l'autre discordance entre les développements de certaines propositions et leur traduction dans le dispositif. Compte tenu des limites du présent avis, ces indications ne sont qu'exemplatives.

(2) Ces huit propositions seront identifiées dans la suite de l'avis par la référence simplifiée de leur numéro d'ordre aux documents parlementaires de la Chambre des représentants, suivi, entre parenthèses, de leur numéro de rôle à la section de législation du Conseil d'État : n°s 51-1365 (37.729), 51-1375(37.730), 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733), 51-1382 (37.734), 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736).

13 décembre 2002 ³, sous la réserve de la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde en deux circonscriptions ⁴, du maintien de la province d'Anvers en une seule circonscription ⁵, du rétablissement de l'apparement provincial, de l'organisation d'un apparement limité entre les circonscriptions de l'ancienne province de Brabant ⁶ et de la suppression du seuil électoral de 5 %. Elle scinde également la circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection du Sénat et du Parlement européen.

(3) Contrairement à ce qui figure dans les développements de la proposition, celle-ci ne vise pas à rétablir, purement et simplement, "les circonscriptions électorales qui étaient en vigueur avant la réforme électorale de 2002". Outre le fait que la province d'Anvers ne formerait plus qu'une seule circonscription, à la place des deux circonscriptions anciennes d'Anvers et de Malines-Turnhout (voy. ci-après), les différences suivantes sont constatées entre le tableau figurant en annexe au Code électoral, visé par l'article 87 de ce Code, avant son remplacement par la loi précitée du 13 décembre 2002 (il s'agit du tableau inséré par la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État), et le tableau annexé à la proposition, destiné à remplacer celui qui figure actuellement en annexe au Code électoral, dans sa version résultant de la loi précitée du 13 décembre 2002 :

- La province du Hainaut comptait trois circonscriptions électorales avant 2002 (Mons-Soignies, Tournai-Ath-Mouscron et Charleroi-Thuin), alors que la proposition n'en prévoit que deux ("Hainaut", ayant Mons comme chef lieu, et Charleroi-Thuin). Il ne s'indique pas, en outre, que la circonscription ayant Mons comme chef-lieu soit dénommée "Hainaut" puisque la province ainsi dénommée compterait deux circonscriptions.

- La province de Liège comptait trois circonscriptions (Liège, Huy-Waremme et Verviers), alors que la proposition ne semble en prévoir que deux, l'ancienne circonscription de Verviers semblant intégrée à celle de Huy-Waremme. Le tracé de la ligne séparative du rang entre ceux relatifs aux cantons de Hannut et de Verviers peut toutefois conduire au constat que la circonscription de Verviers est maintenue; il y aurait lieu alors d'ajouter le mot "Verviers" dans la première colonne, sous la ligne.

(4) L'article 115, alinéa 2, 2°, du Code électoral, proposé par l'article 5, a), de la proposition, ne paraît pas cohérent avec l'article 132, alinéa 2, du même Code, proposé par l'article 9 de la proposition, dans la mesure où il ne tient pas compte de la possibilité d'un groupement entre les listes se présentant dans la nouvelle circonscription de Bruxelles et celle de Louvain.

(5) Antérieurement à 2002, la province d'Anvers comptait deux circonscriptions : celles d'Anvers et de Malines-Turnhout.

(6) Voy. la note infrapaginale n° 4, ci-avant.

3. La deuxième proposition, n° 51-1375 (37.730), établit une circonscription unique sur le territoire de l'ancienne province de Brabant pour les élections de la Chambre des représentants, du Sénat et du Parlement européen.

4. Les troisième et cinquième propositions, n°s 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733), font correspondre, pour l'élection de la Chambre des représentants, le territoire des circonscriptions électorales avec celui de chaque province du Royaume et de la Région de Bruxelles-Capitale. Par rapport au droit actuellement en vigueur, la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde serait scindée, la Région de Bruxelles-Capitale formant dorénavant une circonscription nouvelle et le territoire de l'arrondissement de Hal-Vilvorde formant avec celui de Louvain la circonscription du Brabant flamand ⁷.

Elles prévoient la possibilité d'apparementement entre, d'une part, les listes qui sollicitent les suffrages des électeurs bruxellois et, d'autre part, celles qui se présentent soit dans le Brabant flamand soit dans le Brabant wallon.

Pour l'élection du Parlement européen, les mêmes propositions rattachent l'arrondissement de Hal-Vilvorde à la circonscription électorale flamande, l'autre circonscription, dont les électeurs déterminent eux-même leur appartenance au collège électoral français ou néerlandais, étant limitée au territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les quatrième et sixième propositions, n°s 51-1380 (37.732) et 51-1382 (37.734), émanant respectivement des mêmes députés que ceux qui ont introduit les troisième et cinquième propositions ⁸, ont aussi ce dernier objet en ce qui concerne l'élection directe des sénateurs.

(7) Le tableau joint aux propositions devrait être revu en conséquence, dans la mesure où il prévoit deux chefs-lieu pour la nouvelle circonscription du Brabant flamand : Louvain et Vilvorde.

(8) Les développements des quatrième et sixième propositions se réfèrent à ceux des troisième et cinquième propositions.

5. Les septième et huitième propositions, n^{os} 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736), prévoient pour l'élection de la Chambre des représentants le retour au découpage des circonscriptions arrêté par la législation électorale antérieure à la loi précitée du 13 décembre 2002, moyennant toutefois une différence par rapport à la situation antérieure à 2002 en ce qui concerne la proposition n^o 51-1384 (37.735)⁹ et une autre différence en ce qui concerne la proposition n^o 51-1385 (37.736)¹⁰. Ces deux propositions ne font pas correspondre de manière systématique les limites des provinces et celles des circonscriptions et elles maintiennent la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

Examen des propositions

6. Les propositions à l'examen soulèvent plusieurs questions, qui sont examinées ci-après. Certaines de ces questions sont communes à plusieurs de ces propositions; d'autres sont spécifiques à l'une ou à l'autre d'entre elles. Lorsque ces questions seront abordées, il sera indiqué quelles sont les propositions concernées.

(9) Contrairement à ce qu'expriment les développements de cette proposition n^o 51-1384 (37.735), celle-ci ne suggère pas un retour complet à la situation antérieure à 2002 puisque, selon le tableau annexé à la proposition, la province de Namur serait dorénavant divisée en deux circonscriptions : celles de Namur et de Dinant-Philippeville.

(10) Le tableau annexé à la proposition n^o 51-1385 (37.736) se présente différemment, de manière moins détaillée, que celui qui est annexé au Code électoral, en manière telle qu'il devrait être réexaminé et complété pour mieux définir le ressort territorial de chaque circonscription proposée. On relève toutefois que cette proposition suggère en Flandre occidentale la création de deux circonscriptions (Bruges-Dixmude-Ypres-Ostende et Courtrai-Roulers-Tielt) au lieu des trois que cette province contenait avant 2002 (Bruges, Courtrai-Roulers-Tielt et Furnes-Dixmude-Ypres-Ostende).

1 °) La procédure d'examen des propositions par les Chambres ¹¹.

7. 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 et des membres élus en Belgique du Parlement européen à cette procédure, en manière telle que ces lois sont soumises quant leur adoption à la procédure bicamérale imparfaite visée par les articles 78 à 82 de la Constitution.

En conséquence, en tant qu'elles règlent l'élection des sénateurs ou qu'elles ont pour objet indissociable l'élection des sénateurs et celle d'autres assemblées ¹², elles doivent être adoptées selon la procédure bicamérale parfaite visée par l'article 77 de la Constitution, et, en tant qu'elles règlent l'élection des membres de la Chambre des représentants et du Parlement européen, elles sont soumises à la procédure prévue par les articles 78 à 82 de la Constitution.

⁽¹¹⁾ Cette question concerne les propositions n^{os} 51-1365 (37.729), 51-1375(37.730), 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733) et 51-1382 (37.734).

⁽¹²⁾ Par exemple, l'article 8 de la proposition n° 51-1365 (37.729) et les articles 7 et 9 de la proposition n° 51-1375 (37.730) concernent à la fois l'élection de la Chambre des représentants et du Sénat, sans que leur contenu ne paraisse pouvoir être dissocié.

8. Les propositions n^{os} 51-1365 (37.729) et 51-1375 (37.730), qui, aux termes de leur article 1^{er}, déclarent "[régler] une matière visée à l'article 77 de la Constitution", alors qu'elles contiennent des dispositions relatives non seulement à l'élection du Sénat mais aussi à celle de la Chambre des représentants et du Parlement européen, seront revues sur ce point.

C'est à tort que l'article 4 des propositions n^{os} 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733), qui déclare se fonder sur l'article 78 de la Constitution, tend à modifier l'article 116, § 2, du Code électoral, qui concerne l'élection du Sénat ¹³.

Il faudrait considérer également que c'est à tort que l'article 7, C), des propositions n^{os} 51-1380 (37.732) et 51-1382 (37.734), qui prennent pour base l'article 77 de la Constitution, abroge l'article 156, § 3, du même Code, qui concerne l'élection de la Chambre des représentants. De manière plus fondamentale toutefois, cette dernière disposition ne doit pas être abrogée, l'article 12, 2°, de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, qui l'a insérée dans le Code électoral, ayant été annulé par l'arrêt n° 73/2003 précité de la Cour d'arbitrage.

Les deux autres propositions, n^{os} 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736), ne soulèvent aucune difficulté au regard des articles 77 et suivants de la Constitution.

2 °) Les suites de l'arrêt n° 73/2003 en ce qui concerne la fixation des limites des circonscriptions électorales.

9. Saisie de recours en annulation dirigés contre la loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe et la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, dont l'un des objets consistait à faire correspondre la délimitation des circonscriptions électorales prévues pour l'élection de la Chambre des représentants à celle des provinces, sauf en ce qui concerne les circonscriptions de Louvain et Bruxelles-Hal-Vilvorde, la Cour d'arbitrage a été amenée

⁽¹³⁾ Cette même disposition figure, au demeurant, dans les propositions n^{os} 51-1380 (37.732) et 51-1382 (37.734) (article 4) qui, elles, se fondent sur l'article 77 de la Constitution.

à examiner, à l'appui d'un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles ou conventionnelles, un grief "portant sur le fait que la province du Brabant flamand, contrairement aux autres provinces, ne forme pas une circonscription électorale pour l'élection de la Chambre des représentants" ¹⁴. Sur ce grief, la Cour a jugé ce qui suit :

"B.9.1. (...)Selon les parties requérantes, les dispositions entreprises affectent de manière discriminatoire les articles 1^{er} à 5 de la Constitution, en ce que l'arrondissement de Hal-Vilvorde fait partie de la province du Brabant flamand, de la Région flamande, de la Communauté flamande et de la région de langue néerlandaise et qu'il a, à tout point de vue, des attaches avec l'arrondissement de Louvain et se distingue de l'arrondissement, de la Région et de la région linguistique de Bruxelles, alors que, dans les autres provinces, la circonscription électorale coïncide avec la province. En outre, les dispositions attaquées ont pour effet que les requérants doivent faire campagne dans deux régions linguistiques.

B.9.2. Par son arrêt n° 90/94, la Cour a admis que l'existence de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'était pas inconstitutionnelle. Le législateur a pu se fonder essentiellement sur cet arrêt pour, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, justifier le maintien de cette circonscription électorale (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1806/8, pp. 174-175). Il convient toutefois d'observer que si ce maintien a pu être jugé compatible, en 1994, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, ces mêmes dispositions n'exigeaient pas ce maintien à cette époque, pas plus qu'elles ne l'exigent actuellement.

B.9.3. Il ressort des mêmes travaux préparatoires que, parmi les solutions qu'il avait envisagées, le législateur a rejeté celle du *statu quo* et qu'il n'a admis le maintien de la circonscription électorale en cause que parce qu'il avait prévu le dépôt de listes néerlandophones communes dans cette circonscription et dans celle de Louvain (*ibid.*, pp. 10 à 13). Les dispositions qui prévoient cette solution devant être annulées pour les motifs exposés en B.8 ¹⁵, le maintien de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde établit des différences de traitement qui n'existaient pas avant la loi du 13 décembre 2002.

B.9.4. A la différence de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui était en cause dans l'arrêt n° 90/94, la loi du 13 décembre 2002 «modifiant le Code électoral ainsi que son annexe» fait

(14) C.A., n° 73/2003, 26 mai 2003, considérant B.9.1, al. 1^{er}; voy. aussi le considérant B.6, alinéa 3.

(15) Le motif essentiel exprimé dans le considérant B.8 de l'arrêt est le suivant : "Du fait que le nombre de candidats élus dans les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain ne dépend pas des chiffres de population respectifs de ces circonscriptions électorales, les électeurs et les candidats de deux des circonscriptions électorales du Royaume se voient privés, de manière discriminatoire, de la garantie offerte par l'article 63 de la Constitution" (considérant B.8.4).

coïncider les circonscriptions électorales avec les provinces, sauf en ce qui concerne la province du Brabant flamand et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

B.9.5. En maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le législateur traite les candidats de la province du Brabant flamand différemment des candidats des autres provinces, puisque, d'une part, ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde se trouvent en compétition avec des candidats qui se présentent ailleurs que dans cette province, et que, d'autre part, les candidats qui se présentent dans la circonscription électorale de Louvain ne sont pas traités de la même façon que ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde.

B.9.6. Toutefois, la mesure procède du souci, déjà constaté dans l'arrêt n° 90/94, de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge. Les conditions de cet équilibre ne sont pas immuables. Mais la Cour substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il doit être mis fin, dès à présent, à une situation qui a jusqu'ici emporté l'adhésion du législateur, alors qu'elle n'a pas la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels il doit faire face pour maintenir la paix communautaire.

B.9.7. En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province.

C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités.

B.9.8. Pour ces raisons, il peut être admis que la répartition en circonscriptions électorales opérée par la loi entreprise soit maintenue pendant le délai de quatre ans prévu par l'article 65 de la Constitution prenant cours au moment déterminé par l'article 105 du Code électoral.

B.9.9. En considération de ce qui précède, le second grief doit être rejeté".

C'est essentiellement sur la base des considérations qui précèdent, qui ne portent pas sur l'élection du Sénat ou du Parlement européen, que se fondera l'examen des questions soulevées par les propositions concernant la fixation des limites des circonscriptions électorales.

a) *Le retour au découpage des circonscriptions électorales antérieur à la loi du 13 décembre 2002* ¹⁶.

10. Comme l'arrêt n° 73/2003 précité le relève, la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 90/94, a admis, avant la loi précitée du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe, "que l'existence de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'était pas inconstitutionnelle" ¹⁷ et qu'avant cette loi, le Code électoral n'établissait pas de différence de traitement sur ce point ¹⁸.

L'arrêt n° 90/94 précité, du 22 décembre 1994, a en effet considéré :

"B.5.8. Le maintien de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection des Chambres fédérales et du Parlement européen procède d'un choix dicté par le souci d'un compromis global dans le cadre duquel l'indispensable équilibre a été recherché entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge.

Cet objectif peut justifier la distinction opérée par les dispositions attaquées entre les électeurs et les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et ceux des autres circonscriptions pourvu que les mesures prises puissent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées. Elles le seraient notamment si une telle solution était recherchée au prix d'une méconnaissance de libertés et de droits fondamentaux.

B.5.9. Les dispositions attaquées n'affectent pas de manière disproportionnée la liberté de chacun de voter en faveur du candidat de son choix et de se porter candidat pour des élections et n'ont pas pour conséquence que l'essence du droit électoral serait affectée ou que sa réalité serait mise à néant.

Les dispositions attaquées n'ont pas davantage pour effet que certains électeurs auraient moins d'influence sur la désignation des représentants que d'autres électeurs ni qu'un parti politique déterminé serait favorisé au détriment d'autres partis, ni encore qu'un avantage électoral serait accordé à un candidat déterminé au préjudice d'autres candidats.

B.5.10. La circonstance que les arrondissements de Nivelles et de Louvain n'ont pas été incorporés dans une seule circonscription avec Bruxelles-Hal-Vilvorde - ce que critiquent les requérants en ordre subsidiaire - peut se justifier par le fait que les communes périphériques dotées d'un régime spécifique concernant l'emploi des langues en matière administrative - Drogenbos,

⁽¹⁶⁾ Cette question concerne les propositions n°s 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736).

⁽¹⁷⁾ Considérant B.9.2, première phrase, de l'arrêt n° 73/2003.

⁽¹⁸⁾ Considérant B.9.3, in fine, du même arrêt.

Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem - sont toutes situées dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde.

B.5.11. Les moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas fondés".

C'est en raison de l'option prise par le législateur, dans la loi précitée du 13 décembre 2002, de faire coïncider les circonscriptions électorales et les provinces que la Cour d'arbitrage a considéré, par son arrêt n° 73/2003, que l'exception faite à ce principe pour la province du Brabant flamand devait être considérée désormais comme non admissible ¹⁹.

Les propositions n°s 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736) abandonnent l'option prise par le législateur en 2002 tendant à faire coïncider de manière générale les limites des provinces et des circonscriptions électorales et font donc disparaître l'élément nouveau ayant fondé le constat critique fait par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 73/2003.

Elles rétabliraient le contexte juridique qui a prévalu lorsque la Cour d'arbitrage a, par son arrêt n° 90/94, admis la constitutionnalité des découpages des circonscriptions électorales antérieures aux modifications législatives de 2002.

Il n'y a donc aucune objection d'ordre constitutionnel au retour à ces découpages, et ce d'autant moins que le remplacement de la notion d'arrondissement électoral par celle de circonscription électoral lors de la révision du 5 mai 1993 de l'article 49 ancien, devenu l'article 63, de la Constitution, avait notamment pour but de ne plus relier la délimitation des circonscriptions électorales à celle des arrondissements administratifs et de permettre même une délimitation allant au-delà des frontières provinciales ²⁰. Aucune autre règle supérieure de droit ne s'oppose à ce retour à la situation antérieure.

⁽¹⁹⁾ Considérants B.9.4, B.9.5 et B.9.7 du même arrêt.

⁽²⁰⁾ Développements de la proposition de révision de l'article 49 ancien, devenu 63, de la Constitution, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 724/1, pp. 1 et 2.

b) La fixation des limites de l'ensemble des circonscriptions électorales en concordance avec celles des provinces ²¹.

11. Dans son avis du 23 août 2004 portant les n^{os} 37.569, 37.570 et 37.571 ²², la section de législation du Conseil d'État a considéré ce qui suit :

"Pour ce qui concerne la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, il résulte de (l')arrêt (n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage) ²³ que, dès lors que le législateur maintient son option consistant à faire correspondre le découpage des provinces et des circonscriptions électorales, elle doit être étendue à la fixation des limites des circonscriptions de l'ancienne province de Brabant; un délai de quatre ans, prenant cours, conformément à l'article 105 du Code électoral, au moment de la dernière désignation des sénateurs cooptés, est toutefois laissé au législateur à cet effet.

Sur ce point, la proposition n° 51-333/1 n'appelle en conséquence aucune observation" ²⁴.

⁽²¹⁾ Cette question concerne les propositions n^{os} 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733), 51-1382 (37.734).

⁽²²⁾ Il s'agit d'un avis portant sur une proposition de loi "modifiant les lois électorales, en vue de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde" (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 51-0333/1) (37.569/AG), une proposition de loi "modifiant la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en vue de fixer le nombre de sièges à répartir entre les collèges électoraux et de scinder la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde" (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 51-632/1) (37.570/AG) et une proposition de loi "scindant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde pour l'élection du Parlement européen" (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n° 51-1040/1) (37.571/AG).

⁽²³⁾ Sous la réserve d'une éventuelle révision de l'article 63 de la Constitution. L'article 63, §§ 1^{er} à 3, de la Constitution peut faire l'objet d'une révision pendant la législature actuelle (déclarations de révision de la Constitution des 4 et 9 avril 2003, Moniteur belge du 10 avril 2003, pp. 18319 et 18321).

⁽²⁴⁾ Avis du 23 août 2004 portant les n^{os} 37.569, 37.570 et 37.571, n° 12 (Doc. parl., Chambre, 2003-2004, n^{os} 51-333/2, 51-632/2 et 51-1040/2).

Dès lors que les propositions n^{os} 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733) maintiennent elles aussi, pour l'élection de la Chambre des représentants, l'option d'une correspondance entre les découpages territoriaux des provinces et des circonscriptions électorales, les considérations qui précèdent s'y appliquent également. Sur ce point, les propositions précitées n'appellent pas d'observation.

12. Dans le même avis, la section de législation du Conseil d'État a considéré que la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde ne soulevait pas davantage d'objection en ce qui concerne l'élection du Sénat et du Parlement européen ²⁵.

Il en va de même, sur ce point, pour les propositions n^{os} 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733) et 51-1382 (37.734) en ce qui concerne ces mêmes élections.

c) Le maintien du découpage des circonscriptions électorales antérieur à la loi du 13 décembre 2002 (ou d'un système proche), accompagné de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde ²⁶

13. Comme il a été rappelé plus haut, sous le n° 10, c'est en raison de l'option prise par le législateur, dans la loi précitée du 13 décembre 2002, de faire coïncider les circonscriptions électorales et les provinces que la Cour d'arbitrage a considéré, dans son arrêt n° 73/2003, que l'exception faite à ce principe pour la province du Brabant flamand devait être considérée désormais comme non admissible ²⁷.

⁽²⁵⁾ Ibid., n° 19.

⁽²⁶⁾ Cette question concerne la proposition n° 51-1365 (37.729).

⁽²⁷⁾ Considérants B.9.4, B.9.5 et B.9.7 de l'arrêt.

Cette option est abandonnée, comme le montre le fait que seules quatre ou cinq provinces sur dix correspondraient à des circonscriptions électorales ²⁸. Ceci est fondamentalement différent de la situation, jugée par la Cour d'arbitrage dans l'arrêt précité, dans laquelle seule une circonscription faisait exception au principe de la coïncidence des limites provinciales et électorales.

En conséquence, les considérations énoncées plus haut, sous le n° 10, sont applicables à la formule selon laquelle les circonscriptions seraient découpées de manière conforme ou fortement comparable à la situation antérieure à 2002.

La circonstance que ce retour est accompagné de la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde en deux nouvelles circonscriptions n'affecte pas la pertinence de ces observations pour l'hypothèse ici examinée. Le législateur dispose en effet, conformément à l'article 63, § 4, de la Constitution, d'un pouvoir d'appréciation dans la détermination des circonscriptions électorales, en ce compris dans le cas où cette détermination inclut la scission de la circonscription précitée.

d) Le maintien du découpage actuel des circonscriptions électorales, accompagné de la réunion des provinces de Brabant flamand et de Brabant wallon et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale en une seule circonscription électorale ²⁹.

14. Contrairement à la proposition examinée ci-avant, n° 51-1365 (37.729), la proposition n° 51-1375 (37.730) maintient, en son principe, la correspondance entre les délimitations des provinces et celles des circonscriptions électorales : aucune province ne contient plusieurs circonscriptions. Elle abandonne toutefois l'option de la coïncidence entre ces délimitations pour ce qui concerne l'ancienne province de Brabant, appelée à ne former qu'une seule circonscription; il s'agirait de la seule circonscription dont le territoire dépasse les frontières provinciales.

(28) Il s'agirait des provinces d'Anvers, de Limbourg, de Luxembourg, de Namur et de Brabant wallon si le tableau annexé à la proposition de loi n° 51-1365 (37.729) traduit correctement l'intention des auteurs de cette proposition; il s'agirait des mêmes provinces, à l'exception de celle d'Anvers, si cette intention est mieux traduite dans les développements de cette proposition (voy., plus haut, le n° 2).

(29) Cette question concerne la proposition n° 51-1375 (37.730).

La question se pose de savoir si une telle formule se concilie avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, tels qu'ils ont été confrontés à la législation électorale dans l'arrêt n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage.

Par cet arrêt, la Cour a caractérisé comme suit la différence de traitement que contenait la disposition de la loi précitée du 13 décembre 2002 par laquelle seule la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde faisait exception à la division des circonscriptions en fonction des découpages provinciaux :

"B.9.5. En maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, le législateur traite les candidats de la province du Brabant flamand différemment des candidats des autres provinces, puisque, d'une part, ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde se trouvent en compétition avec des candidats qui se présentent ailleurs que dans cette province, et que, d'autre part, les candidats qui se présentent dans la circonscription électorale de Louvain ne sont pas traités de la même façon que ceux qui se présentent dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde".

Par identité de motif, il y aurait lieu de considérer qu'en instaurant une circonscription unique pour l'ensemble de l'ancienne province de Brabant, tout en maintenant sur le reste du territoire du Royaume des circonscriptions électorales provinciales pour la Chambre des représentants, le législateur traiterait les candidats des provinces de Brabant flamand, de Brabant wallon et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale différemment des candidats des autres provinces, puisque ceux qui se présentent dans cette circonscription pourraient se trouver en compétition avec des candidats qui se présentent ailleurs que dans leur province ou leur arrondissement administratif.

Il est vrai que, comme les auteurs de la proposition l'exposent dans les développements de celle-ci, la Cour d'arbitrage a également considéré ce qui suit, dans le même arrêt n° 73/2003 :

"B.9.7. En cas de maintien des circonscriptions électorales provinciales pour l'élection de la Chambre des représentants, une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant peut être accompagnée de modalités spéciales qui peuvent différer de celles qui valent pour les autres circonscriptions électorales afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province. C'est au législateur et non à la Cour qu'il appartient d'arrêter ces modalités."

On peut s'interroger sur le point de savoir si la constitution de l'ancienne province de Brabant en une circonscription électorale unique ne constitue pas précisément une "modalité spéciale" au sens de ce passage de l'arrêt, pouvant, en conformité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, accompagner valablement une nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant.

La section de législation du Conseil d'État estime devoir faire part de ses doutes sur une pareille interprétation.

Certes, le considérant B.9.7 précité rappelle que l'ancienne province de Brabant se trouve dans une situation particulière et la solution proposée pourrait être de nature à satisfaire "les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans cette ancienne province", spécialement, semble-t-il, les néerlandophones de l'arrondissement de Bruxelles et les francophones de la province de Brabant flamand. Il n'en reste pas moins qu'il faut lire dans le considérant B.9.7 précité les mots "modalités spéciales" en fonction de leur sens usuel³⁰. Il faut en outre situer ce considérant dans le cadre de la motivation plus large de l'arrêt sur les questions ici examinées, en tenant compte plus particulièrement du considérant B.9.5 de l'arrêt précité, qui énonce la critique formulée par la Cour à l'égard du découpage des circonscriptions arrêté en 2002 en raison de la non-coïncidence, dans deux circonscriptions, des limites des territoires provinciaux et électoraux. Il est enfin douteux que la référence faite par la Cour d'arbitrage à

⁽³⁰⁾ Une "modalité spéciale" semble devoir revêtir la signification d'un élément accessoire à une solution principale, soit en l'espèce celle, partagée par les auteurs de la proposition à l'examen, consistant à obéir à l'option générale d'une division provinciale des circonscriptions.

"l'ancienne province de Brabant" dans le considérant B.9.7 précité puisse fonder l'interprétation selon laquelle les "modalités spéciales" qu'elle évoque, accompagnant la nouvelle composition des circonscriptions électorales de cette ancienne province, peuvent aller jusqu'à la fusion de ces circonscriptions.

e) Le groupement entre les listes dans l'ancienne province de Brabant ³¹.

15. La proposition n° 51-1365 (37.729) maintient la possibilité du groupement, appelé aussi l'apparement, entre les listes de circonscriptions électorales d'une même province ³² et ajoute celle d'un groupement entre la circonscription de Bruxelles et soit celles de Hal-Vilvorde et de Louvain, soit celle du Brabant wallon ³³.

Les propositions n°s 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733) prévoient la possibilité d'un groupement entre les listes de la circonscription de Bruxelles et soit celle du Brabant wallon, soit celle du Brabant flamand ³⁴.

Les propositions n°s 51-1384 (37.735) et 51-1385 (37.736) maintiennent l'article 132 du Code électoral qui, en son alinéa 1^{er}, prévoit la possibilité de groupement entre les listes de circonscriptions électorales d'une même province et, en son alinéa 2, celle d'un groupement soit entre des listes des circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain, soit entre celles des circonscriptions de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Nivelles. Aucune observation ne sera faite au sujet de ces propositions sur ce point puisqu'elles ne modifient pas le droit existant en la matière. Seules des modalités d'application du système de l'apparement sont modifiées par les articles 3 et 4 des propositions précitées, qui, sur les points sur lesquels porte le présent avis, ne suscitent aucune difficulté.

⁽³¹⁾ Cette question concerne les propositions n°s 51-1365 (37.729), 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733).

⁽³²⁾ Article 132, alinéa 1^{er}, inchangé, du Code électoral.

⁽³³⁾ Article 132, alinéa 2, du Code électoral, tel qu'inséré par l'article 9 de la proposition.

⁽³⁴⁾ Article 132 du Code électoral, tel que remplacé par l'article 5 de chacune des propositions.

16. En soi, la règle de l'apparement ne soulève aucune objection, d'autant moins qu'elle peut être conçue comme une des modalités spéciales qui peuvent accompagner la nouvelle composition des circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant afin de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones de cette ancienne province, et auxquelles le considérant B.9.7 de l'arrêt n° 73/2003 précité de la Cour d'arbitrage fait référence ³⁵.

17. La détermination des cas dans lesquels les propositions admettent les groupements de liste suscite toutefois quelques questions.

Les dispositions qui organisent l'apparement et ses conditions doivent être compatibles avec les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution. La circonstance qu'une proposition entendrait, ce faisant, assurer des modalités spéciales qui accompagneraient la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, comme l'a envisagé la Cour d'arbitrage dans le considérant B.9.7 de son arrêt précité n° 73/2003, est évidemment sans influence sur cette exigence, même si cet arrêt reconnaît en la matière un certain pouvoir d'appréciation au législateur ³⁶.

18. Or, telles qu'elles sont conçues, les trois propositions examinées n'autorisent l'apparement qu'entre, d'une part, la circonscription de Bruxelles et, d'autre part, soit les circonscriptions de Hal-Vilvorde et de Louvain ou du Brabant flamand, soit celle du Brabant wallon. Il ne serait donc pas possible d'établir un groupement entre une liste se présentant à Bruxelles et, simultanément, des listes se présentant, d'une part, dans les circonscriptions du Brabant flamand ou de Louvain et de Hal-Vilvorde et d'autre part, dans la circonscription du Brabant wallon. Il ne serait pas non plus possible de se grouper entre des listes se présentant seulement dans les circonscriptions du Brabant flamand, de Louvain ou de Hal-Vilvorde et du Brabant wallon, mais pas à Bruxelles.

⁽³⁵⁾ En ce sens, l'avis précité du 23 août 2004, portant les n°s 37.569, 37.570 et 37.571 de la section de législation du Conseil d'État, n° 13. Le texte du considérant B.9.7 est reproduit plus haut, sous le n° 9 et, ci-avant, sous le n° 14.

⁽³⁶⁾ En ce sens, l'avis précité du 23 août 2004, n° 13.

Il en résulte que la proposition crée des différences de traitement entre des catégories de candidats dans les circonscriptions concernées par ce mécanisme limité de l'apparement, spécialement celles-ci :

- (I) En ce qui concerne la proposition n° 51-1365 (37.729) seulement : les différences suivantes apparaissent par rapport aux autres territoires auxquels s'applique l'apparement ³⁷ :

- Contrairement à ce qui est prévu dans les autres territoires auxquels s'applique l'apparement, les listes se présentant dans les circonscriptions de Bruxelles, de Hal-Vilvorde, de Louvain et de Brabant wallon ne peuvent déclarer de groupement qu'avec les listes se présentant dans certaines de ces circonscriptions.
- Si, formellement, la différence de traitement exposée ci-avant concerne toutes les listes, elle pourrait, en fait, de manière indirecte ³⁸, affecter principalement les listes disposées à se grouper et sollicitant principalement leurs suffrages, d'une part, auprès des électeurs francophones dans les circonscriptions de Hal-Vilvorde ou de Louvain et, d'autre part, auprès des électeurs francophones de la circonscription du Brabant wallon, qui ne peuvent valoriser réciproquement leurs potentiels électoraux réels, tandis que les listes, disposées à se grouper, sollicitant principalement leurs suffrages, d'une part, auprès des électeurs flamands de la circonscription de Brabant wallon et, d'autre part, auprès des électeurs flamands des circonscriptions de Hal-Vilvorde ou de Louvain paraissent, en fait, être très peu en mesure de valoriser réciproquement, par l'apparement, les suffrages qu'elles sont en mesure d'obtenir auprès de leurs électeurs.

⁽³⁷⁾ Les différences de traitement exposées ci-après, sous le (I), ne valent pas pour les deux autres propositions, qui suppriment l'apparement ailleurs que dans l'ancienne province de Brabant.

⁽³⁸⁾ Cette différence de traitement indirecte résulterait de ce que des situations de fait différentes seraient traitées de manière identique.

- De même, les listes sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs francophones dans les circonscriptions de Hal-Vilvorde, de Louvain et de Brabant wallon, et celles sollicitant le même type de suffrage dans la circonscription de Bruxelles, entre lesquelles il est impossible d'organiser un apparentement de manière simultanée, se trouvent, en fait, privées de la faculté de valorisation de leur potentiel électoral réel, faculté qui a un degré plus élevé, semble-t-il, que les listes groupées sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs flamands des circonscriptions de Bruxelles, de Hal-Vilvorde et de Louvain, et privées de l'apport de voix sur des listes analogues présentées en apparentement dans le Brabant wallon.

- (II) En ce qui concerne les trois propositions ici examinées ³⁹ : des différences entre les listes au sein de l'ancienne province de Brabant :

- Contrairement aux listes sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs flamands de la circonscription électorale de Bruxelles, qui peuvent déclarer un groupement avec les listes avec lesquelles elles ont des affinités, soit celles qui se présentent dans les circonscriptions de Brabant flamand, de Hal-Vilvorde ou de Louvain, les listes sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs francophones dans les circonscriptions de Brabant flamand, de Hal-Vilvorde ou de Louvain ne peuvent pas déclarer de groupement avec l'ensemble des listes du territoire d'apparentement dont elles sont proches, puisque l'apparentement ne peut se faire avec la circonscription de Brabant wallon.

⁽³⁹⁾ Pour rappel, il s'agit des propositions n^{os} 51-1365 (37.729), 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733).

- Il en va de même pour les listes sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs francophones dans la circonscription de Bruxelles, qui ne peuvent pas déclarer de groupement avec l'ensemble des listes du territoire d'apparement dont elles sont proches, puisqu'elles sont tenues de choisir entre les listes se présentant dans la circonscription de Brabant wallon et celles se présentant dans les circonscription électorale soit de Hal-Vilvorde ou de Louvain soit de Brabant flamand, perdant ainsi un potentiel électoral dont ne paraissent être privées que dans une très moindre mesure les listes sollicitant principalement leurs suffrages auprès des électeurs flamands de la circonscription électorale de Bruxelles et celles avec lesquelles elles envisagent de se grouper dans les circonscriptions électorales soit de Hal-Vilvorde ou de Louvain soit de Brabant flamand, qui ne peuvent en revanche se grouper avec celles de la circonscription de Brabant wallon ⁴⁰.
- Les listes dites bilingues, sollicitant leurs suffrages auprès d'électeurs tant flamands que francophones sans s'adresser principalement à l'une ou à l'autre de ces catégories, ne peuvent organiser la valorisation réciproque des voix qui seraient adressées auprès des listes ayant le même profil et disposées à se grouper avec elles que dans deux des circonscriptions formant le territoire d'apparement. En fait, leur situation, spécialement dans la circonscription de Bruxelles, semble donc se différencier de celle des listes sollicitant leurs suffrages principalement auprès d'électeurs soit flamands soit francophones puisque les listes bilingues paraissent davantage avoir vocation à se grouper avec des listes se présentant à la fois dans la circonscription de Brabant wallon et dans celles de Hal-Vilvorde ou de Louvain ou encore celle de Brabant flamand.

Ces différences de traitement entre les listes se répercutent sur la situation des candidats se présentant sur ces listes.

⁽⁴⁰⁾ Cette différence de traitement se confond, en ce qui concerne la proposition n° 51-1365 (37.729), avec celle exposée sous le (I), ci-avant, au troisième tiret.

Ces hypothèses, qui résultent d'éléments de fait paraissant suffisamment apparents et connus, ne sont exposées que sous les réserves des vérifications qu'il appartiendrait au législateur d'effectuer, la section de législation du Conseil d'État ne disposant pas de l'ensemble des éléments concrets en la matière.

Pour autant qu'elles soient établies, ces différences concerneraient également les personnes souhaitant accorder leurs suffrages aux candidats mentionnés ci-avant puisque les chances de voir leur vote se traduire par la désignation d'un élu de leur choix peut différer selon que ces candidats peuvent ou non bénéficier de l'apparement.

19. Il appartient en premier lieu au législateur d'apprécier si ces "modalités spéciales" d'accompagnement de la scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, au sens de l'arrêt précité n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage⁴¹, permettent de "garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans (l') ancienne province (de Brabant)"⁴². C'est à lui qu'il revient de justifier ces mesures, conformément aux principes contenus dans les articles 10 et 11 de la Constitution et sous l'éventuel contrôle de la Cour d'arbitrage, la section de législation du Conseil d'État ne disposant pas à cet égard de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier de manière pertinente la compatibilité de la loi proposée avec ces principes.

Pour l'appréciation de la compatibilité des dispositions proposées en matière d'apparement, ici examinées, avec les principes d'égalité et de non-discrimination, le législateur pourrait avoir égard notamment au fait que déjà la législation en vigueur avant la loi précitée du 13 décembre 2002 en ce qui concerne l'apparement entre les trois circonscriptions de l'ancienne province de Brabant n'autorisait pas de groupement entre

(41) C.A., n° 73/2003, précité, cons. B.9.7.

(42) Ibidem.

les listes de l'ensemble des circonscriptions de cette ancienne province ⁴³. Cette situation n'était toutefois pas identique à celle envisagée par les propositions à l'examen, puisqu'elle s'insérait dans un système électoral plus général qui maintenait, par l'existence de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, un lien entre les candidats émanant de l'arrondissement de Bruxelles et ceux en provenance de Hal-Vilvorde. Avant l'option

(43) Voy. l'article 132, alinéa 2, ancien, du Code électoral, inséré par l'article 71, 2°, de la loi du 16 juillet 1993 visant à assurer la structure fédérale de l'État, qui disposait :

"Ces déclarations (de groupement) peuvent aussi porter soit sur le groupement de listes dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription électorale de Louvain, soit sur le groupement de listes dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde et la circonscription électorale de Nivelles".

Cette disposition a été insérée dans le Code électoral à la suite de la suggestion faite par la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi devenue la loi précitée du 16 juillet 1993, qui, constatant le maintien en l'état de l'article 132 du Code électoral malgré la scission de la province de Brabant, a motivé comme suit sa suggestion :

"L'article 132 doit toutefois être également adapté dans la mesure où il concerne les élections pour la Chambre des Représentants, sinon des groupements de listes déposées dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde, d'une part, et de listes déposées dans la circonscription électorale de Nivelles ou de listes déposées dans la circonscription électorale de Louvain, d'autre part, - possibilités que les auteurs de la proposition ne veulent manifestement pas exclure (voyez l'article 60 de la proposition) - ne seraient plus admis à partir du 1^{er} janvier 1995, dès lors qu'à compter de cette date, la province de Brabant sera scindée en une province du Brabant wallon et une province du Brabant flamand et qu'en outre, l'arrondissement administratif de Bruxelles ne fera plus partie d'aucune province" (avis n° 22.180/VR, du 1^{er} avril 1993, Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 897/2).

On se reportera aussi au texte qui formait l'article 132, alinéa 2, du Code électoral avant son remplacement par la disposition précitée. Ce texte, inséré par l'article unique de la loi du 13 avril 1987 modifiant la législation électorale en ce qui concerne le groupement de listes dans la province de Brabant et issu d'une proposition de loi non soumise à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, disposait, avant même la scission de la province de Brabant :

"Par dérogation à l'alinéa précédent (qui autorise l'apparement entre toutes les circonscriptions d'une province), ces déclarations ne peuvent porter sur des groupements comprenant à la fois une liste présentée dans l'arrondissement électoral de Nivelles et une liste présentée dans l'arrondissement électoral de Louvain".

.../...

prise par le législateur de faire coïncider les limites des provinces et celles des circonscriptions électorales, la situation particulière de Hal-Vilvorde par rapport à celle des deux autres arrondissements unilingues de l'ancienne province de Brabant avait donné lieu à la considération suivante, dans l'arrêt n° 90/94, précité, de la Cour d'arbitrage :

"B.5.10. La circonstance que les arrondissements de Nivelles et de Louvain n'ont pas été incorporés dans une seule circonscription avec Bruxelles-Hal-Vilvorde (...) peut se justifier par le fait que les communes périphériques dotées d'un régime spécifique concernant l'emploi des langues en matière administrative - Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, Wemmel et Wezembeek-Oppem - sont toutes situées dans l'arrondissement de Hal-Vilvorde".

f) Les modalités de fixation du seuil électoral ⁴⁴.

20. Aux termes de l'article 9 des propositions n°s 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733),

"L'article 165*bis*, 1°, du même Code, annulé par l'arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003 de la Cour d'arbitrage ⁴⁵, est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 165*bis*. Sont seules admises à la répartition des sièges pour l'élection de la Chambre des représentants :

1° les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés dans la circonscription électorale;

2° les listes qui ont opté pour le groupement visé à l'article 132, dont le total des votes obtenus par les listes formant groupe représente au moins 5 % du total des votes valablement exprimés sur l'ensemble des listes formant groupe ayant opté pour le groupement de listes entre les mêmes circonscriptions électorales que les listes groupées concernées»".

⁽⁴⁴⁾ Cette question concerne les propositions n°s 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733).

⁽⁴⁵⁾ Aux termes du dispositif de l'arrêt précité n° 73/2003 de la Cour d'arbitrage, l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 portant diverses modifications en matière de législation électorale, qui insère l'article 165*bis* dans le Code électoral, est annulé "en tant qu'il s'applique aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour la Chambre des représentants". Il est donc erroné d'écrire que l'article 135*bis*, 1°, du Code électoral a été "annulé".

Cette disposition, en son 2°, donne lieu à l'explication suivante dans les développements de ces propositions :

"(...) pour les listes apparentées, le seuil des 5 % est calculé par rapport au total des suffrages exprimés dans le Brabant wallon (ou dans le Brabant flamand), augmenté des suffrages exprimés en faveur des listes de la circonscription électorale de Bruxelles apparentées respectivement au Brabant wallon ou au Brabant flamand".

Le dispositif ne paraît pas correspondre avec cette explication : le premier semble établir la proportion des 5 % par rapport au nombre des voix qui se sont portées sur l'ensemble des listes groupées visées par le texte, alors que la seconde se réfère à un dénominateur différent : le total des suffrages d'une circonscription augmenté des suffrages exprimés en faveur des listes apparentées. Cette discordance doit être levée et le dispositif doit être rédigé de manière plus claire.

Quel que soit celui de ces deux systèmes qui serait choisi, il établirait, semble-t-il, une différence de traitement entre les candidats figurant sur des listes groupées et ceux se présentant dans d'autres circonscriptions électorales que celles de l'ancienne province de Brabant, où aucun apparentement n'est plus prévu.

Il traite aussi de manière différente, au sein même de l'ancienne province de Brabant, les candidats figurant sur des listes groupées par rapport à ceux qui ne figurent pas sur de telles listes.

Les électeurs de ces candidats seraient, par répercussion, affectés par ces différences.

Il appartient au législateur de les justifier, en ayant égard également aux considérations émises plus haut quant aux différences de traitement suscitées par les systèmes envisagés d'apparentement, sous les n^{os} 17 à 19.

3 °) L'attribution de pouvoirs au Roi tendant à mettre la législation électorale en concordance avec les modifications proposées de ces lois ⁴⁶.

21. Aux termes de l'article 24 des propositions n^{os} 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733),

"Dans les soixante jours de l'adoption de la présente loi, le Roi met les autres dispositions du Code électoral et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen en concordance avec les dispositions de la présente loi, là où cela s'avère encore nécessaire, par un arrêté devant être confirmé par une loi. Il adapte également les annexes des lois précitées, là où c'est encore nécessaire, afin de les mettre en concordance avec les dispositions de la présente loi".

La Constitution, spécialement en ses articles 61 à 63, 68 et 77, alinéa 1^{er}, 3°, réserve au législateur le pouvoir d'énoncer les règles organiques applicables aux élections de la Chambre des représentants et du Sénat.

Il est admissible de confier au Roi une mission consistant en une simple mise en concordance des lois électorales existantes avec la loi envisagée. Compte tenu de la réserve constitutionnelle de compétence au profit du législateur, il est requis que le maintien en vigueur des modifications ainsi apportées par le pouvoir exécutif à ces lois soit subordonné à une confirmation législative expresse. Telle est l'intention générale manifestée par les mots "par un arrêté devant être confirmé par une loi" dans le texte proposé. Il y aurait lieu toutefois de compléter le dispositif en précisant le bref délai dans lequel la procédure législative de confirmation doit intervenir ⁴⁷.

⁽⁴⁶⁾ Cette question concerne les propositions n^{os} 51-1379 (37.731) et 51-1381 (37.733).

⁽⁴⁷⁾ La réserve de compétence législative dont il est question ici n'est pas expressément prévue par la Constitution pour ce qui concerne l'élection du Parlement européen. Toutefois, compte tenu de la matière et des enjeux que son règlement peut comporter, il paraît opportun et conforme aux exigences de la sécurité juridique d'envisager également une confirmation législative dans un délai bref, à préciser dans la loi.

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

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	présidents de chambre,
Messieurs	M. VAN DAMME,	
	Y. KREINS,	
	P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	P. LIÉNARDY,	
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	J. JAUMOTTE,	
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	B. SEUTIN,	
	H. COUSY,	
	J. KIRKPATRICK,	assesseurs de la section de législation,
	J. SPRUYT,	
	J. VELAERS,	
	J.-C. SCHOLSEM,	
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

M. FAUCONIER

W. DEROOVER

KONINKRIJK BELGIË
-----Advies 37.729/AV tot
37.736/AVVAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 15 oktober 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 herinvoering van de arrondissementele kieskringen voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en tot splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en het Europees Parlement" (Parl. St., Kamer, zitting 2003-2004, nr. 51 1365/001) (37.729/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van het Kieswetboek en de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement, teneinde, voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat en van het Europees Parlement, een kieskring in te stellen die bestaat uit de administratieve arrondissementen Brussel-Halle-Vilvoorde, Nijvel en Leuven" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1375/001) (37.730/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (1)" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1379/001) (37.731/AV);

- een voorstel van wet "tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (2)" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1380/001) (37.732/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (1)" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1381/001) (37.733/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (2)" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1382/001) (37.734/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van het Kieswetboek en de bijlage daarbij" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1384/001) (37.735/AV);
- een voorstel van wet "tot wijziging van het Kieswetboek en de bijlage daarbij" (Parl. St., Kamer, zitting 2004-2005, nr. 51 1385/001) (37.736/AV),

heeft op 9 november 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.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorstellen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten ¹.

Draagwijdte van de voorstellen

1. De acht onderzochte voorstellen ² regelen verschillende aspecten van de kieswetgeving. De hoofdlijnen ervan worden hierna bondig omschreven.

Volgens de toelichtingen erbij, zijn zeven ervan hoofdzakelijk een gevolg van arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof en van overweging B.9 ervan, die betrekking heeft op het behoud, bij de wet van 13 december 2002 tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage, van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

2. Het overblijvende voorstel, te weten nr. 51-1365 (37.729), het eerste voorstel dat wordt onderzocht, verwijst in de toelichting erbij weliswaar niet naar dat arrest, maar heeft hoofdzakelijk tot doel voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers een afbakening van de kieskringen voor te stellen die aansluit

(1) Bij wege van voetnoten in het advies wordt de wetgever hierna evenwel gewezen op deze of gene discrepantie tussen de toelichting bij enkele voorstellen en de verwoording ervan in het dispositief. Gelet op de beperktheid van dit advies, gelden die aanwijzingen slechts bij wijze van voorbeeld.

(2) Die acht voorstellen worden hierna aangeduid met de vereenvoudigde vermelding van hun rangnummer in de gedrukte stukken van de Kamer van volksvertegenwoordigers, gevolgd door het rolnummer, tussen haakjes, bij de afdeling wetgeving van de Raad van State: nrs. 51-1365 (37.729), 51-1375 (37.730), 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733), 51-1382 (37.734), 51-1384 (37.735) en 51-1385 (37.736).

bij die welke voorafgaat aan de afbakening voortvloeiend uit de voornoemde wet van 13 december 2002 ³, onder het voorbehoud van de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in twee kieskringen ⁴, van het behoud van één enkele kieskring voor de provincie Antwerpen ⁵, van het herstellen van de provinciale apparentering, van het invoeren van een beperkte apparentering onder de kieskringen van de vroegere provincie Brabant ⁶ en van de afschaffing van de kiesdrempel van 5 %. Dat voorstel splitst eveneens de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde bij de verkiezing van de Senaat en van het Europees Parlement.

(³) In tegenstelling tot wat gesteld wordt in de toelichting bij het voorstel, strekt dit voorstel er niet toe "de kieskringen die in voege waren voor de kieswethervorming van 2002" zonder meer te herstellen. Naast het feit dat de provincie Antwerpen nog slechts één enkele kieskring zou vormen, in plaats van de vroegere twee kieskringen Antwerpen en Mechelen-Turnhout (zie hierna), worden de volgende verschillen vastgesteld tussen de tabel die als bijlage gaat bij het Kieswetboek, die wordt bedoeld bij artikel 87 van dat Wetboek, voordat ze is vervangen bij de voornoemde wet van 13 december 2002 (het betreft de tabel ingevoegd bij de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur) en de tabel gevoegd bij het voorstel, die in de plaats moet komen van de tabel die thans voorkomt als bijlage bij het Kieswetboek, in de versie die voortvloeit uit de voornoemde wet van 13 december 2002 :

- De provincie Henegouwen telde vóór 2002 drie kieskringen (Bergen-Zinnik, Doornik-Aat-Moeskroen en Charleroi-Thuin), terwijl het voorstel slechts in twee kieskringen voorziet ("Henegouwen", met Bergen als hoofdplaats, en Charleroi-Thuin). Het is voorts niet raadzaam de kieskring met Bergen als hoofdplaats "Henegouwen" te noemen, daar de provincie met dezelfde naam twee kieskringen zou tellen.

- De provincie Luik telde drie kieskringen (Luik, Hoei-Borgworm en Verviers), terwijl er volgens het voorstel slechts twee zouden zijn, waarbij de vroegere kieskring Verviers lijkt te zijn opgeslorpt door de kieskring Hoei-Borgworm. Uit het feit dat tussen de kantons Hannuit en Verviers een lijn is getrokken, zou echter kunnen worden opgemaakt dat de kieskring Verviers behouden blijft; in dat geval dient in de eerste kolom onder die lijn het woord "Verviers" te worden toegevoegd.

(⁴) Artikel 115, tweede lid, 2°, van het Kieswetboek, zoals het wordt voorgesteld bij artikel 5, a), van het voorstel, lijkt niet coherent te zijn met artikel 132, tweede lid, van hetzelfde Wetboek in de lezing voorgesteld bij artikel 9 van het voorstel, in zoverre daarin geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van verbinding van de lijsten die in de nieuwe kieskring Brussel en in die van Leuven deelnemen aan de verkiezingen.

(⁵) Vóór 2002 telde de provincie Antwerpen twee kieskringen, te weten Antwerpen en Mechelen-Turnhout.

(⁶) Zie voetnoot 4 hierboven.

3. Het tweede voorstel, nr. 51-1375 (37.730), voorziet in één enkele kieskring op het grondgebied van de vroegere provincie Brabant voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, van de Senaat en van het Europees Parlement.

4. Het derde en het vijfde voorstel, de nrs. 51.1379 (37.731) en 51-1381 (37.733), laten voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers het grondgebied van de kieskringen samenvallen met het grondgebied van iedere provincie van het Rijk en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vergeleken met de thans vigerende regeling zou de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gesplitst worden, waarbij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voortaan een nieuwe kieskring vormt en waarbij het grondgebied van het arrondissement Halle-Vilvoorde samen met dat van het arrondissement Leuven de kieskring Vlaams-Brabant vormt ⁷.

Die twee voorstellen voorzien in de mogelijkheid van apparentering tussen enerzijds de lijsten waarop de Brusselse kiezers hun stem kunnen uitbrengen, en anderzijds de lijsten die in Vlaams-Brabant dan wel in Waals-Brabant aan de verkiezingen deelnemen.

Voor de verkiezing van het Europees Parlement voegen diezelfde voorstellen het arrondissement Halle-Vilvoorde toe aan de Vlaamse kieskring, terwijl de andere kieskring, waarvan de kiezers zelf bepalen of ze tot het Nederlandse of het Franse kiescollege behoren, beperkt is tot het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze laatste strekking wordt, wat de rechtstreekse verkiezing van de senatoren betreft, eveneens beoogd bij het vierde en het zesde voorstel, de nrs. 51-1380 (37.732) en 51-1382 (37.734), die respectievelijk uitgaan van dezelfde volksvertegenwoordigers als die welke het derde en het vijfde voorstel hebben ingediend ⁸.

⁽⁷⁾ De tabel gevoegd bij de voorstellen moet dienovereenkomstig worden herzien, in zoverre daarin voor de nieuwe kieskring Vlaams-Brabant voorzien wordt in twee hoofdplaatsen, te weten Leuven en Vilvoorde.

⁽⁸⁾ In de toelichting bij het vierde voorstel en in de toelichting bij het zesde voorstel wordt verwezen naar de toelichting bij het derde en die bij het vijfde voorstel.

5. Het zevende en het achtste voorstel, de nrs. 51-1384 (37.735) en 51-1385 (37.736), voorzien voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers in het herstel van de afbakening van de kieskringen die is vastgelegd in de kieswetgeving die gold vóór de voornoemde wet van 13 december 2002, evenwel met dien verstande dat zowel voorstel nr. 51-1384 (37.735) ⁹ als voorstel nr. 51-1385 (37.736) ¹⁰ een verschil vertonen ten opzichte van de situatie vóór 2002. Die twee voorstellen zorgen ervoor dat de grenzen van de provincies niet systematisch samenvallen met die van de kieskringen en ze behouden de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

Onderzoek van de voorstellen

6. De onderzochte voorstellen doen verscheidene vragen rijzen die hierna worden behandeld. Sommige van die vragen betreffen verscheidene voorstellen, en andere zijn specifiek voor een bepaald voorstel. Bij de behandeling van die vragen wordt aangegeven op welke voorstellen ze betrekking hebben.

⁽⁹⁾ In tegenstelling tot wat wordt gesteld in de toelichting bij voorstel nr. 51-1384 (37.735), wordt hierin niet het volledige herstel van de situatie vóór 2002 voorgesteld, daar volgens de tabel gevoegd bij het voorstel de provincie Namen voortaan in twee kieskringen wordt ingedeeld, te weten Namen en Dinant-Philippeville.

⁽¹⁰⁾ De tabel gevoegd bij voorstel nr. 51-1385 (37.736) dient zich anders, op een minder gedetailleerde wijze, aan dan de tabel gevoegd bij het Kieswetboek, zodat die tabel moet worden herzien en aangevuld, waarbij het rechtsgebied van iedere voorgestelde kieskring beter wordt vastgelegd. Op te merken valt echter dat dat voorstel meebrengt dat in West-Vlaanderen de oprichting van twee kieskringen (Brugge-Diksmuide-Ieper-Oostende en Kortrijk-Roeselare-Tielt) wordt voorgesteld, in plaats van de drie kieskringen die deze provincie telde vóór 2002 (Brugge, Kortrijk-Roeselare-Tielt en Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende).

1 °) Procedure van onderzoek van de voorstellen door Kamer en Senaat ¹¹

7. Artikel 77, eerste lid, 3°, partim, van de Grondwet bepaalt :

"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 betreft de verkiezing van de senatoren.

Volgens artikel 77 van de Grondwet geldt die procedure evenwel niet voor de ontwerpen en voorstellen van wet betreffende de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de in België verkozen leden van het Europees Parlement: die wetten moeten worden goedgekeurd volgens de procedure van het onvolledige bicamisme voorgeschreven bij de artikelen 78 tot 82 van de Grondwet.

Die voorstellen moeten, in zoverre ze de verkiezing van de senatoren regelen of die aangelegenheid onlosmakelijk verbinden met de verkiezing van andere vergaderingen ¹², bijgevolg aangenomen worden volgens de procedure van het volledige bicamisme voorgeschreven bij artikel 77 van de Grondwet, en, in zoverre ze de verkiezing regelen van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europees Parlement, moeten ze de procedure volgen van het onvolledige bicamisme voorgeschreven bij de artikelen 78 tot 82 van de Grondwet.

⁽¹¹⁾ Die kwestie betreft de voorstellen nrs. 51-1365 (37.729), 51-1375 (37.730), 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733) en 51-1382 (37.734).

⁽¹²⁾ Zo betreffen bijvoorbeeld artikel 8 van voorstel nr. 51-1365 (37.729) en de artikelen 7 en 9 van voorstel nr. 51-1375 (37.730) zowel de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers als de verkiezing van de Senaat, zonder dat de inhoud ervan los kan worden gezien van elkaar.

8. De voorstellen nrs. 51-1365 (37.729) en 51-1375 (37.730), die naar luid van artikel 1 ervan voorgeven "een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet [te regelen]", ofschoon ze bepalingen bevatten die niet alleen de verkiezing van de Senaat betreffen, maar ook die van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europees Parlement, moeten op dat punt worden herzien.

Artikel 4 van de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733), dat voorgeeft zijn grondslag te ontleen aan artikel 78 van de Grondwet, beoogt ten onrechte artikel 116, § 2, van het Kieswetboek te wijzigen, een artikel dat de verkiezing van de Senaat betreft ¹³.

Eveneens moet worden beschouwd dat artikel 7, C, van de voorstellen nrs. 51-1380 (37.732) en 51-1382 (37.734), die gebaseerd zijn op artikel 77 van de Grondwet, ten onrechte artikel 156, § 3, van datzelfde Wetboek opheft, een artikel dat de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft. Een fundamentelel bezwaar echter is dat die laatste bepaling niet hoeft te worden opgeheven, daar artikel 12, 2°, van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, waarbij dat artikel is ingevoegd in het Kieswetboek, vernietigd is bij het voornoemde arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof.

De overige twee voorstellen, te weten de nrs. 51-1384 (37.735) en 51-1385 (37.736), doen geen enkel probleem rijzen in het licht van de artikelen 77 en volgende van de Grondwet.

2 °) Gevolgen van arrest nr. 73/2003 wat betreft de vaststelling van de grenzen van de kieskringen

9. Het Arbitragehof, waarbij annulatieberoepen waren ingediend, gericht tegen de wet van 13 december 2002 tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage en de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, waarvan een van de oogmerken was de afbakening van de kieskringen, vastgesteld voor

⁽¹³⁾ Diezelfde bepaling komt overigens voor in artikel 4 van de voorstellen nrs. 51-1380 (37.732) en 51-1382 (37.734), die hunnerzijds gebaseerd zijn op artikel 77 van de Grondwet.

de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, te doen overeenstemmen met die van de provincies, behalve wat de kieskringen Leuven en Brussel-Halle-Vilvoorde betreft, heeft zich genoodzaakt gezien, tot adstructie van een middel, ontleend aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met andere grondwets- of verdragsbepalingen, een grief te onderzoeken die "betrekking (heeft) op het feit dat de provincie Vlaams-Brabant, in tegenstelling tot de andere provincies, geen kieskring voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers uitmaakt" ¹⁴. In verband met die grief heeft het Hof het volgende gewezen :

"B.9.1. De tweede grief heeft betrekking op het feit dat de provincie Vlaams-Brabant, in tegenstelling tot de andere provincies, geen kieskring voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers uitmaakt. Volgens de verzoekende partijen doorkruisen de bestreden bepalingen op discriminerende wijze de artikelen 1 tot 5 van de Grondwet doordat het arrondissement Halle-Vilvoorde deel uitmaakt van de provincie Vlaams-Brabant, het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en het Nederlandse taalgebied en over de ganse lijn bij het arrondissement Leuven hoort en gescheiden is van het arrondissement, Gewest en taalgebied Brussel, terwijl in de andere provincies de kieskring samenvalt met de provincie. Bovendien hebben de bestreden bepalingen tot gevolg dat de verzoekers in twee taalgebieden campagne moeten voeren.

B.9.2. In zijn arrest nr. 90/94 heeft het Hof aangenomen dat het bestaan van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde niet ongrondwettig was. De wetgever vermocht in hoofdzaak op dat arrest te steunen, zoals uit de parlementaire voorbereiding blijkt, om het behoud van die kieskring te verantwoorden (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50 1806/8, pp. 174-175). Er dient evenwel te worden opgemerkt dat, hoewel die handhaving, in 1994, bestaanbaar kon worden beoordeeld met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, diezelfde bepalingen die handhaving op dat ogenblik niet vereisten, noch thans vereisen.

B.9.3. Uit dezelfde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever, bij de oplossingen die hij heeft overwogen, de oplossing van de *status quo* heeft verworpen en dat hij de handhaving van de in het geding zijnde kieskring slechts heeft aanvaard omdat hij heeft voorzien in het indienen van gemeenschappelijke Nederlandstalige lijsten in die kieskring en in die van Leuven (*ibid.*, pp. 10-13). Aangezien de bepalingen die in die oplossing voorzien, moeten worden vernietigd wegens de in B.8 uiteengezette motieven ¹⁵, creëert de handhaving van de kieskring

(14) Arbitragehof, nr. 73/2003, 26 mei 2003, overweging B.9.1., eerste alinea, , zie ook overweging B.6., derde alinea.

(15) Het voornaamste motief uiteengezet in overweging B.8. van het arrest luidt als volgt: "Doordat het aantal kandidaten dat wordt verkozen in de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven niet afhangt van de respectieve bevolkingscijfers van die kieskringen wordt aan de kiezers en de kandidaten van twee van de kieskringen van het Rijk op discriminerende wijze de waarborg ontzegd waarin artikel 63 van de Grondwet voorziet".

Brussel-Halle-Vilvoorde verschillen in behandeling die niet bestonden vóór de wet van 13 december 2002.

B.9.4. In tegenstelling tot de in het arrest nr. 90/94 in het geding zijnde gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, doet de wet van 13 december 2002 « tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage » de kieskringen samenvallen met de provincies, behoudens wat de provincie Vlaams-Brabant en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad betreft.

B.9.5. Door de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde te handhaven, behandelt de wetgever de kandidaten van de provincie Vlaams-Brabant op een andere wijze dan de kandidaten van de andere provincies vermits, enerzijds, zij die kandidaat zijn in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in concurrentie moeten treden met kandidaten die elders dan in die provincie kandideren, en, anderzijds, zij die kandideren in de kieskring Leuven niet op dezelfde wijze worden behandeld als zij die kandideren in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

B.9.6. De maatregel gaat weliswaar uit van de bekommernis, die reeds in het arrest nr. 90/94 werd vastgesteld, om te zoeken naar een onontbeerlijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat. De gegevens van dat evenwicht zijn niet onveranderlijk. Het Hof zou evenwel in de plaats van de wetgever oordelen, indien het zou beslissen dat onmiddellijk een einde zou moeten worden gemaakt aan een situatie die tot op heden de goedkeuring van de wetgever had, terwijl het Hof niet alle problemen kan beheersen waaraan de wetgever het hoofd moet bieden om de communautaire vrede te handhaven.

B.9.7. In geval van behoud van provinciale kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kan een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard gaan met bijzondere modaliteiten die kunnen afwijken van degene die gelden voor de andere kieskringen, teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren. Het komt niet aan het Hof, maar aan de wetgever toe die modaliteiten nader te bepalen.

B.9.8. Om die redenen kan worden aanvaard dat de door de bestreden wet gemaakte indeling in kieskringen behouden blijft gedurende de door artikel 65 van de Grondwet bepaalde termijn van vier jaar die aanvangt op het in artikel 105 van het Kieswetboek bepaalde ogenblik.

B.9.9. Met inachtneming van wat voorafgaat, dient de tweede grief te worden verworpen".

Het onderzoek van de vragen die de voorstellen betreffende de vaststelling van de grenzen van de kieskringen doen rijzen, zal hoofdzakelijk gegrond zijn op de voorgaande overwegingen, die geen betrekking hebben op de verkiezing van de Senaat of van het Europees Parlement.

a) Herstel van de indeling van de kieskringen van vóór de wet van 13 december 2002 ¹⁶.

10. Zoals erop wordt gewezen in het voormelde arrest nr. 73/2003, heeft het Arbitragehof, vóór de voormelde wet van 13 december 2002 houdende wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage, in zijn arrest nr. 90/94 "aangenomen dat het bestaan van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde niet ongrondwettig was ¹⁷" en dat in het Kieswetboek, vóór die wet, op dat punt geen verschil in behandeling bestond ¹⁸.

In het voormelde arrest nr. 90/94 van 22 december 1994 wordt immers het volgende gewezen :

"B.5.8. Het behoud van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezing van de federale Kamers en van het Europees Parlement is een keuze die is ingegeven door de zorg voor een algeheel compromis, in het raam waarvan werd beoogd het onontbeerlijke evenwicht te verwezenlijken tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat.

Dat doel kan het door de bestreden bepalingen gemaakte onderscheid tussen de kiezers en de kandidaten van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en die van de andere kieskringen verantwoorden, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien als niet onevenredig. De genomen maatregelen zouden met name onevenredig zijn indien een dergelijke oplossing werd betracht ten koste van een miskennis van fundamentele rechten en vrijheden.

B.5.9. De bestreden bepalingen tasten de vrijheid van elkeen om te stemmen voor de kandidaat van zijn keuze en om zich kandidaat te stellen bij de verkiezingen niet op onevenredige wijze aan; zij hebben niet tot gevolg dat de essentie van het kiesrecht wordt aangetast of de effectiviteit ervan teniet wordt gedaan.

De bestreden bepalingen hebben evenmin tot gevolg dat sommige kiezers minder invloed hebben op de aanduiding van vertegenwoordigers dan andere kiezers, noch dat één bepaalde politieke partij wordt begunstigd ten nadele van andere of dat aan één welbepaalde kandidaat een electoraal voordeel wordt toegekend ten nadele van anderen.

⁽¹⁶⁾ Deze kwestie betreft de voorstellen nr. 51-1384 (37.735) en 51-1385 (37.736).

⁽¹⁷⁾ Overweging B.9.2., eerste zin, van arrest nr. 73/2003.

⁽¹⁸⁾ Overweging B.9.3., in fine, van hetzelfde arrest.

B.5.10. Dat de arrondissementen Nijvel en Leuven niet zijn opgenomen in één kieskring met Brussel-Halle-Vilvoorde - wat de verzoekers in ondergeschikte orde aanvechten - kan worden verantwoord door het feit dat de randgemeenten met een eigen regeling inzake het gebruik der talen in bestuurszaken - Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem - alle in het arrondissement Halle-Vilvoorde zijn gelegen.

B.5.11. De middelen gesteund op de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn niet gegrond".

Op grond van de door de wetgever in de voormelde wet van 13 december 2002 gemaakte keuze om de kieskringen te laten samenvallen met de provincies, heeft het Arbitragehof, in zijn arrest nr. 73/2003, geoordeeld dat de uitzondering op dat beginsel voor de provincie Vlaams-Brabant voortaan als niet-aanvaardbaar diende te worden beschouwd ¹⁹.

De voorstellen nrs. 51-1384 (37.735) en 51-1385 (37.736) laten de opties varen die de wetgever in 2002 had genomen om de grenzen van de provincies en van de kieskringen in het algemeen te laten samenvallen en doen dus het nieuwe gegeven vervallen waarop het Arbitragehof in zijn arrest nr. 73/2003 zijn kritische bevinding had gesteund.

Zij zouden de juridische context herstellen die heeft geprimeerd toen het Arbitragehof, in zijn arrest nr. 90/94 de grondwettigheid heeft aanvaard van de opdelingen van de kieskringen die gelden vóór de wetswijzigingen van 2002.

Er bestaat dus geen enkel grondwettelijk bezwaar tegen het herstel van die opdelingen, des te minder omdat de vervanging van het begrip kiesarrondissement door dat van kieskring, bij de herziening, op 5 mei 1993, van het vroegere artikel 49 van de Grondwet, dat artikel 63 is geworden, inzonderheid tot doel had de afbakening van de kieskringen niet meer te doen samenvallen met die van de administratieve arrondissementen en zelfs een afbakening mogelijk te maken over de provinciegrenzen

⁽¹⁹⁾ Overwegingen B.9.4., B.9.5. en B.9.7. van hetzelfde arrest.

heen²⁰. Geen enkele hogere rechtsregel staat eraan in de weg dat die vorige situatie wordt hersteld.

b) Vaststelling van de grenzen van alle kieskringen in overeenstemming met die van de provincies²¹.

11. De afdeling wetgeving heeft in haar advies van 23 augustus 2004 met de nrs. 37.569, 37.570 en 37.571²² het volgende gesteld :

"Uit dit arrest (nr. 73/2003 van het Arbitragehof)²³ blijkt dat, indien de wetgever bij zijn keuze blijft om de indeling van de provincies te laten samenvallen met die van de kieskringen, bij de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde ook de grenzen moeten worden vastgesteld van de kieskringen van de vroegere provincie Brabant; daartoe beschikt de wetgever evenwel, overeenkomstig artikel 105 van het Kieswetboek, over een termijn van vier jaar die ingaat zodra de laatste gecoöpteerde senator is aangewezen.

Wat dat betreft geeft voorstel nr. 51-333/1 bijgevolg geen aanleiding tot enige opmerking²⁴."

(20) Toelichting bij het voorstel tot herziening van het vroegere artikel 49 van de Grondwet, dat artikel 63 is geworden, Gedr. st., Kamer, 1992-1993-, nr. 724/1, blz. 1 en 2.

(21) Die kwestie betreft de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733), 51-1382 (37.734).

(22) Het betreft een advies over "een voorstel van wet tot wijziging van de kieswetgeving, met het oog op de splitsing van de kieskring Brussel- Halle-Vilvoorde" (Parl. St., Kamer, zitting 2003-2004, nr. 51-0333/001) (37.569/AG), een voorstel van wet "tot wijziging van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement met het oog op de vastlegging van het aantal te verdelen zetels over de kiescolleges en de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde" (Parl. St., Kamer, zitting 2003-2004, nr. 51-0632/001) (37.570/AG), en een voorstel van wet "tot splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de verkiezing van het Europees Parlement" (Parl. St., Kamer, zitting 2003-2004, nr. 51-1040/001) (37.571/AG)".

(23) Onder voorbehoud van een eventuele herziening van artikel 63 van de Grondwet. Artikel 63, §§ 1 tot 3 , van de Grondwet kan worden herzien gedurende de huidige regeringsperiode (verklaringen tot herziening van de Grondwet van 4 en 9 april 2003, Belgisch Staatsblad van 10 april 2003, blz. 18319 en 18321).

(24) Advies van 23 augustus 2004 met de nrs. 37.569, 37.570 en 37.571, nr. 12 (Gedr. st., Kamer, 2003-2004, nrs. 51-333/2, 51-632/2 en 51-1040/2).

Aangezien ook de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733) voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de optie handhaven om de territoriale opdelingen van de provincies en de kieskringen te laten overeenstemmen, zijn de voorgaande overwegingen er eveneens op van toepassing. Op dat punt geven de voormelde voorstellen geen aanleiding tot enige opmerking.

12. In hetzelfde advies heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde evenmin bezwaren deed rijzen voor de verkiezing van de Senaat en van het Europees Parlement²⁵.

Zulks geldt op dat punt eveneens voor de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731), 51-1380 (37.732), 51-1381 (37.733) en 51-1382 (37.734) wat diezelfde verkiezingen betreft.

c) Behoud van de indeling van de kieskringen van vóór de wet van 13 december 2002 (of van een verwant systeem), samen met de splitsing van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde ²⁶.

13. Zoals hierboven onder nr. 10 in herinnering is gebracht, is het wegens de door de wetgever in de voormelde wet van 13 december 2002 gemaakte keuze om de kieskringen te laten samenvallen met de provincies, dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 73/2003 heeft geoordeeld dat de uitzondering op dat beginsel voor de provincie Vlaams-Brabant, voortaan als niet-aanvaardbaar diende te worden beschouwd ²⁷.

⁽²⁵⁾ Ibid., nr. 19.

⁽²⁶⁾ Deze kwestie betreft voorstel nr. 51-1365 (37.729).

⁽²⁷⁾ Overwegingen B.9.4., B.9.5. en B.9.7. van het arrest.

Van die optie is afgezien, zoals blijkt uit het feit dat slechts vier of vijf provincies op de tien zouden overeenstemmen met kieskringen ²⁸. Deze situatie verschilt fundamenteel van de situatie waarover het Arbitragehof heeft geoordeeld in het voormelde arrest en waarin slechts één kieskring een uitzondering vormde op het beginsel dat de grenzen van de provincies en de kieskringen samenvallen.

De hierboven onder nr. 10 geformuleerde overwegingen zijn bijgevolg van toepassing op de aanpak waarbij de kieskringen zouden worden opgedeeld op een manier die overeenstemt of zeer vergelijkbaar is met de situatie die bestond vóór 2002.

De omstandigheid dat dit herstel gepaard gaat met de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in twee nieuwe kieskringen, doet geen afbreuk aan de relevantie van deze opmerkingen in het voorliggende geval. De wetgever beschikt immers, overeenkomstig artikel 63, § 4, van de Grondwet, over een beoordelingsbevoegdheid bij het vaststellen van de kieskringen, ook in het geval dat die vaststelling de splitsing van de voormelde kieskring impliceert.

d) Behoud van de huidige opdeling van de kieskringen, samen met het bijeenbrengen van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in één enkele kieskring ²⁹.

14. In tegenstelling tot het voorstel dat hiervoren is onderzocht, nr. 51-1365 (37.729), wordt in voorstel nr. 51.1375 (37.730) in principe de overeenstemming gehandhaafd tussen de grenzen van de provincies en die van de kieskringen: geen enkele provincie heeft meer dan een kieskring. Het verlaat evenwel de optie van het samenvallen van die grenzen wat de vroegere provincie Brabant betreft, die slechts één kieskring zou vormen, dat zou de enige kieskring zijn waarvan het grondgebied niet zou samenvallen met de provinciegrenzen.

⁽²⁸⁾ Het zou gaan om de provincies Antwerpen, Limburg, Luxemburg, Namen en Waals-Brabant, als de bij het wetsvoorstel nr. 51-1365 (37.729) gevoegde tabel de bedoeling van de indieners van dit voorstel correct weergeeft; het zou gaan om dezelfde provincies, met uitzondering van Antwerpen, als die bedoeling beter wordt weergegeven in de toelichting bij dit voorstel (zie hierboven, nr. 2).

⁽²⁹⁾ Deze kwestie betreft voorstel nr. 51-1375 (37.730).

De vraag rijst of zulk een aanpak samengaat met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, zoals ze aan de kieswetgeving zijn getoetst in arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof.

In dat arrest heeft het Arbitragehof de ongelijke behandeling die vervat was in de bepaling van de voormelde wet van 13 december 2002 krachtens welke alleen de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde een uitzondering vormt op de indeling van de kieskringen volgens de provinciegrenzen, als volgt omschreven :

"B.9.5. Door de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde te handhaven, behandelt de wetgever de kandidaten van de provincie Vlaams-Brabant op een andere wijze dan de kandidaten van de andere provincies vermits, enerzijds, zij die kandidaat zijn in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in concurrentie moeten treden met kandidaten die elders dan in die provincie kandideren, en, anderzijds, zij die kandideren in de kieskring Leuven niet op dezelfde wijze worden behandeld als zij die kandideren in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde".

Om dezelfde reden zou er van uit moeten worden gegaan dat wanneer de wetgever een enkele kieskring instelt voor de volledige vroegere provincie Brabant, terwijl voor de rest van het grondgebied van het Rijk provinciale kieskringen worden behouden voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, hij de kandidaten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad op een andere wijze zou behandelen dan de kandidaten van de andere provincies, aangezien zij die in deze kieskring kandideren mogelijkerwijze in concurrentie zouden moeten treden met kandidaten die elders dan in hun provincie of hun administratief arrondissement aan de verkiezingen deelnemen.

Zoals de indieners van het voorstel in de toelichting erbij uiteenzetten, heeft het Arbitragehof in hetzelfde arrest nr. 73/2003 evenwel het volgende gesteld :

"B.9.7. In geval van behoud van provinciale kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, kan een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard gaan met bijzondere modaliteiten die kunnen afwijken van degene die gelden voor de andere kieskringen, teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren. Het komt niet aan het Hof, maar aan de wetgever toe die modaliteiten nader te bepalen".

De vraag rijst of de bepaling dat de vroegere provincie Brabant één enkele kieskring vormt niet net een "bijzondere modaliteit" is in de zin van die passage van het arrest, waarmee een nieuwe samenstelling van de kieskringen van de vroegere provincie Brabant overeenkomstig de artikelen 10 en 11 van de Grondwet rechtsgeldig gepaard kan gaan.

De afdeling wetgeving van de Raad van State acht het nodig de aandacht te vestigen op haar twijfels omtrent een zodanige interpretatie.

In de voormelde overweging B.9.7. wordt er wel op gewezen dat de vroegere provincie Brabant een bijzonder geval is en dat de voorgestelde oplossing van die aard zou kunnen zijn dat ze "de gewettigde belangen (vrijwaart) van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie", en blijkbaar inzonderheid die van de Nederlandstaligen in het arrondissement Brussel en die van de Franstaligen van de provincie Vlaams-Brabant. Toch is het zo dat in de voormelde overweging B.9.7. de woorden "bijzondere modaliteiten" in hun gebruikelijke betekenis moeten worden gelezen³⁰. Bovendien moet die overweging geplaatst worden in het kader van de ruimere motivering van het arrest over de kwesties die hier worden onderzocht, inzonderheid rekening houdend met overweging B.9.5. van het voormelde arrest, waarin de kritiek van het Hof wordt verwoord ten aanzien van de in 2002 vastgelegde indeling van de kieskringen wegens het niet-samenvallen, binnen twee kieskringen, van de grenzen van het grondgebied van de provincies en de kieskringen. Ten slotte is het niet zeker of het feit dat het Arbitragehof in overweging B.9.7. naar "de vroegere provincie Brabant" verwijst voldoende grond oplevert voor de interpretatie dat de "bijzondere modaliteiten" waarvan ze gewaagt en waarmee de nieuwe samenstelling van de kieskringen van die vroegere provincie gepaard kan gaan, tot de samenvoeging van die kieskringen toe kan omvatten.

⁽³⁰⁾ Aan een "bijzondere modaliteit" moet kennelijk de betekenis worden gegeven van een accessorium van een hoofdoplossing, namelijk in casu de betekenis die ook de indieners van het voorliggende voorstel voor ogen hebben, en die erin bestaat zich te schikken naar de algemene voorkeur voor een indeling van de kieskringen overeenkomstig de provinciegrenzen.

e) Lijstverbinding in de vroegere provincie Brabant ³¹.

15. In voorstel nr. 51-1365 (37.729) wordt de mogelijkheid behouden van een lijstverbinding, die ook apparentering wordt genoemd, waarbij lijsten van kieskringen van eenzelfde provincie samengaan ³² en wordt de mogelijkheid toegevoegd van een verbinding van lijsten in de kieskring Brussel en hetzij de kieskringen Halle-Vilvoorde en Leuven, hetzij de kieskring Waals-Brabant ³³.

De voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733) voorzien in de mogelijkheid van verbinding van lijsten van de kieskring Brussel en hetzij die van Waals-Brabant, hetzij die van Vlaams-Brabant ³⁴.

In de voorstellen nrs. 51.1384 (37.735) en 51.1385 (37.736) wordt artikel 132 van het Kieswetboek behouden, waarvan het eerste lid voorziet in de mogelijkheid van verbinding van lijsten uit kieskringen van eenzelfde provincie en waarvan het tweede lid voorziet in de mogelijkheid van een verbinding tussen lijsten uit de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven en tussen die uit de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Nijvel. Op dit punt zal over die voorstellen geen enkele opmerking worden gemaakt, aangezien ze het recht dat terzake bestaat niet wijzigen. Van de regeling inzake apparentering worden alleen toepassingsregels gewijzigd bij de artikelen 3 en 4 van de voormelde voorstellen, die wat betreft de punten waarop dit advies betrekking heeft, geen enkele moeilijkheid doen rijzen.

16. Op zich geeft de regel van de apparentering geen aanleiding tot enig bezwaar, temeer daar die kan worden opgevat als een van de bijzondere modaliteiten waarmee een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant

⁽³¹⁾ Deze kwestie betreft de voorstellen nrs. 51-1365 (37.729), 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733).

⁽³²⁾ Ongewijzigd artikel 132, eerste lid, van het Kieswetboek.

⁽³³⁾ Artikel 132, tweede lid, van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 9 van het voorstel.

⁽³⁴⁾ Artikel 132 van het Kieswetboek, zoals het vervangen wordt bij artikel 5 van elk van die voorstellen.

gepaard kan gaan teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te vrijwaren en waarnaar verwezen wordt in overweging B.9.7. van het voormelde arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof ³⁵.

17. De bepaling van de gevallen waarin volgens de voorstellen lijstverbindingen zijn toegestaan, doet evenwel enkele vragen rijzen.

De bepalingen die de apparentering en de voorwaarden ervan regelen, moeten verenigbaar zijn met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De omstandigheid dat een voorstel tot regeling van de apparentering en de voorwaarden ervan tegelijk tot doel heeft te zorgen voor bijzondere modaliteiten waarmee de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde gepaard kan gaan, zoals het Arbitragehof in het vooruitzicht heeft gesteld in considerans B.9.7. van zijn voormeld arrest nr. 73/2003, heeft uiteraard geen enkele invloed op dat vereiste, ook al wordt in dat arrest terzake enige beoordelingsbevoegdheid toegekend aan de wetgever ³⁶.

18. Zoals ze zijn opgevat, maken de drie onderzochte voorstellen apparentering evenwel alleen mogelijk hetzij tussen de kieskring Brussel en de kieskringen Halle-Vilvoorde en Leuven of Vlaams-Brabant, hetzij tussen de kieskring Brussel en die van Waals-Brabant. Het zou dus niet mogelijk zijn een lijstverbinding tot stand te brengen tussen een lijst die in Brussel deelneemt aan de verkiezingen en lijsten die tegelijkertijd enerzijds in de kieskringen Vlaams-Brabant of Leuven en Halle-Vilvoorde aan de verkiezingen deelnemen, en anderzijds in de kieskring Waals-Brabant. Het zou evenmin mogelijk zijn een lijstverbinding tot stand te brengen tussen lijsten die alleen in de kieskringen Vlaams-Brabant, Leuven of Halle-Vilvoorde en Waals-Brabant aan de verkiezingen deelnemen, maar niet in Brussel.

⁽³⁵⁾ Zie in deze zin het voormelde advies van 23 augustus 2004 nrs. 37.569, 37.570 en 37.571 van de afdeling wetgeving van de Raad van State, nr. 13. De tekst van overweging B.9.7. staat hiervoren onder nr. 9 en ook onder nr. 14.

⁽³⁶⁾ Zie in deze zin het voormelde advies van 23 augustus 2004, nr. 13.

Daaruit volgt dat het voorstel verschillen qua behandeling invoert tussen categorieën van kandidaten in de kieskringen waarop het beperkte mechanisme van apparentering van toepassing is, inzonderheid de volgende :

- (I) Wat alleen voorstel 51-1365 (37.729) betreft: verschillen ten opzichte van de andere gebieden waar apparentering mogelijk is ³⁷:

- In tegenstelling tot hetgeen geldt voor de andere gebieden waar apparentering mogelijk is, kunnen de lijsten die in de kieskringen Brussel, Halle-Vilvoorde, Leuven en Vlaams-Brabant opkomen, alleen verklaren dat ze zich verbinden met de lijsten die opkomen in bepaalde van die kieskringen.
- Hoewel de verschillende behandeling die hiervoren uiteengezet is, formeel gesproken, voor alle lijsten geldt, zou ze in feite op indirecte wijze ³⁸ vooral gevolg kunnen hebben voor de lijsten die een lijstverbinding willen aangaan en hoofdzakelijk stemmen willen halen enerzijds bij de Franstalige kiezers in de kieskringen Halle-Vilvoorde of Leuven en, anderzijds, bij de Franstalige kiezers in de kieskring Waals-Brabant, die hun echt kiespotentieel niet wederzijds kunnen laten renderen, terwijl de lijsten die een lijstverbinding willen aangaan en hoofdzakelijk stemmen willen halen, enerzijds, bij de Vlaamse kiezers in de kieskring Waals-Brabant en, anderzijds, bij de Vlaamse kiezers in de kieskringen Halle-Vilvoorde of Leuven in feite in zeer geringe mate in staat blijken de stemmen die ze bij hun kiezers behalen door de apparentering wederzijds te laten renderen.
- Evenzo is het voor de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Franstalige kiezers in de kieskringen Halle-Vilvoorde, Leuven en Waals-Brabant en die welke dezelfde soort stemmen ambiëren in de kieskring Brussel, voor welke lijsten het niet mogelijk is een onderlinge lijst verbinding aan te gaan, blijkbaar nog minder mogelijk hun echt kiespotentieel te laten renderen dan voor de verbonden lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Vlaamse kiezers in de

⁽³⁷⁾ De vormen van verschillende behandeling die hier onder (I) worden uiteengezet, gelden niet voor de beide andere voorstellen, die de mogelijkheid van apparentering elders dan in de vroegere provincie Brabant opheffen.

⁽³⁸⁾ Deze indirecte vorm van verschillende behandeling zou erin bestaan dat verschillende feitelijke toestanden op dezelfde wijze zouden worden behandeld.

kieskringen Brussel, Halle-Vilvoorde en Leuven en die hun stemmen niet kunnen aanvullen met stemmen uitgebracht op analoge lijsten die met hen een verbinding aangaan in Waals-Brabant.

- (II) Wat de drie voorstellen betreft die hier worden onderzocht ³⁹ : verschillen tussen de lijsten binnen de vroegere provincie Brabant :

- In tegenstelling tot de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Vlaamse kiezers in de kieskring Brussel, die mogen verklaren dat zij zich verbinden met lijsten waarmee zij affiniteiten vertonen, namelijk die welke opkomen in de kieskringen Vlaams-Brabant, Halle-Vilvoorde of Leuven, kunnen de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Franstalige kiezers in de kieskringen Vlaams-Brabant, Halle-Vilvoorde of Leuven niet verklaren dat zij zich verbinden met alle lijsten van het nabijgelegen apparenteringsgebied, aangezien geen apparentering met de kieskring Waals-Brabant mogelijk is.
- Hetzelfde geldt voor de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Franstalige kiezers in de kieskring Brussel, die niet mogen verklaren dat zij zich verbinden met alle lijsten van het nabijgelegen apparenteringsgebied, aangezien zij ertoe gehouden zijn te kiezen tussen de lijsten die in de kieskring Waals-Brabant opkomen en die welke hetzij in de kieskring Halle-Vilvoorde of de kieskring Leuven, hetzij in de kieskring Vlaams-Brabant opkomen, zodat ze een kiespotentieel verliezen dat blijkbaar slechts in veel mindere mate onthouden wordt aan de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij de Vlaamse kiezers van de kieskring Brussel en die waarmee deze overwegen zich te verbinden hetzij in de kieskringen Halle-Vilvoorde of Leuven hetzij in de kieskring Vlaams-Brabant, die evenwel geen verbinding mogen aangaan met lijsten van de kieskring Waals-Brabant ⁴⁰.

⁽³⁹⁾ Het gaat, pro memorie, om de voorstellen nr. 51-1365 (37.729), nr. 51-1379 (37.731) en nr. 51-1381 (37.733).

⁽⁴⁰⁾ Dit verschil in behandeling valt, wat voorstel nr. 51-1365 (37.729) betreft, samen met het verschil in behandeling dat hiervoren, onder (I), derde streepje, uiteengezet is.

- De als tweetalig bestempelde lijsten, die stemmen willen halen bij zowel Vlamingen als Franstaligen, zonder zich hoofdzakelijk tot deze of gene van beide categorieën te richten, kunnen alleen in twee van de kieskringen van het apparenteringsgebied de stemmen wederzijds laten renderen die gegeven zouden worden aan lijsten met hetzelfde profiel en die met hen een lijstverbinding willen aangaan. In feite lijkt hun situatie, inzonderheid in de kieskring Brussel, dus te verschillen van die van de lijsten die hoofdzakelijk stemmen willen halen bij hetzij Vlaamse, hetzij Franstalige kiezers, aangezien tweetalige lijsten meer geroepen lijken een verbinding aan te gaan met lijsten die én in de kieskring Waals-Brabant én in de kieskring Halle-Vilvoorde of de kieskring Leuven of nog de kieskring Vlaams-Brabant opkomen.

Die verschillen in de behandeling van de lijsten werken door in de situatie van de kandidaten op die lijsten.

Deze gevallen, die voortvloeien uit feitelijke gegevens die voldoende duidelijk en bekend lijken, worden uiteengezet onder voorbehoud van de controles die de wetgever dient uit te voeren, aangezien de afdeling wetgeving van de Raad van State niet over alle concrete gegevens terzake beschikt.

Voorzover deze verschillen qua behandeling aangetoond worden, gelden zij eveneens voor de personen die hun stem willen uitbrengen op een van de hiervoren vermelde kandidaten, aangezien hun kans om hun stem te zien leiden tot de aanstelling van een gekozene van hun keuze kan verschillen naargelang die kandidaten al dan niet van de apparentering gebruik kunnen maken.

19. In de eerste plaats komt het de wetgever toe te oordelen of die "bijzondere modaliteiten" waarmee de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in de zin van het voormelde arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof ⁴¹ gepaard moet gaan "de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in (de) vroegere provincie [Brabant] (kunnen) vrijwaren" ⁴². Het is zijn taak om die maatregelen te rechtvaardigen, overeenkomstig de beginselen vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en onder eventuele controle van het Arbitragehof, aangezien de afdeling wetgeving van de Raad van State in dat verband niet over alle gegevens beschikt om op relevante wijze te kunnen onderzoeken of de voorgestelde wet verenigbaar is met die beginselen.

Bij het beoordelen van de vraag of de voorgestelde en hier onderzochte bepalingen inzake apparentering verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, zou de wetgever in het bijzonder in gedachte kunnen houden dat reeds de vóór de voormelde wet van 13 december 2002 geldende wetgeving betreffende de apparentering tussen de drie kieskringen van de voormalige provincie Brabant geen verbinding tussen de lijsten van alle kieskringen van de voormalige provincie Brabant

(41) Arbitragehof, voormeld arrest nr. 73/2003, overweging B.9.7.

(42) Ibidem.

toestond ⁴³. Die situatie was evenwel niet dezelfde als die waaraan in de onderzochte voorstellen wordt gedacht, aangezien ze moet worden gezien tegen de achtergrond van een algemener kiessysteem waarin, door het bestaan van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, een band bleef bestaan tussen de kandidaten van het arrondissement Brussel

⁽⁴³⁾ Zie het vroegere artikel 132, tweede lid, van het Kieswetboek, ingevoegd bij artikel 71, 2°, van de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat als volgt luidde :

"Deze verklaringen (inzake verbinding) mogen ook betrekking hebben hetzij op verbinding van lijsten in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en de kieskring Leuven, hetzij op verbinding van lijsten in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en de kieskring Nijvel".

Die bepaling is in het Kieswetboek ingevoegd naar aanleiding van de aanbeveling die de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gedaan in haar advies over het wetsvoorstel dat de voormelde wet van 16 juli 1993 is geworden. De afdeling wetgeving, die vaststelde dat artikel 132 van het Kieswetboek ondanks de splitsing van de provincie Brabant werd gehandhaafd, heeft haar aanbeveling als volgt gemotiveerd :

"Artikel 132 moet evenwel ook worden aangepast in zoverre het betrekking heeft op de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Zo niet, zouden verbindingen tussen lijsten ingediend in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde, enerzijds, met lijsten ingediend in de kieskring Leuven of met lijsten ingediend in de kieskring Nijvel, anderzijds, - mogelijkheden welke de indieners van het voorstel klaarblijkelijk niet willen uitsluiten (zie artikel 60 van het voorstel) - niet meer geoorloofd zijn vanaf 1 januari 1995, omdat vanaf die datum de provincie Brabant in een provincie Vlaams-Brabant en een provincie Waals-Brabant zal worden gesplitst en bovendien het administratief arrondissement Brussel van geen enkele provincie meer deel zal uitmaken" (advies nr. 22.180/VR van 1 april 1993, Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 897/2).

Zie ook de tekst van artikel 132, tweede lid, van het Kieswetboek voordat die door de voormelde bepaling werd vervangen. Die tekst, ingevoegd bij het enige artikel van de wet van 13 april 1987 houdende wijziging van de kieswetgeving inzake lijstenverbinding in de provincie Brabant, een wet die voortvloeit uit een wetsvoorstel dat niet om advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, bepaalde nog vóór de splitsing van de provincie Brabant het volgende :

"In afwijkingen van voorgaand lid (dat apparentering tussen alle kieskringen van een provincie mogelijk maakt), mogen deze verklaringen geen betrekking hebben op verbinding van lijsten die zowel in het kiesarrondissement Nijvel als in het kiesarrondissement Leuven voorgedragen zijn".

.../...

en die van Halle-Vilvoorde. Voordat de wetgever ervoor koos om de grenzen van de provincies te laten samenvallen met die van de kieskringen, had de bijzondere situatie van Halle-Vilvoorde ten opzichte van die van de twee andere eentalige arrondissementen van de voormalige provincie Brabant aanleiding gegeven tot de volgende overweging in het voormelde arrest nr. 90/94 van het Arbitragehof :

"B.5.10. Dat de arrondissementen Nijvel en Leuven niet zijn opgenomen in één kieskring met Brussel-Halle-Vilvoorde (...) kan worden verantwoord door het feit dat de randgemeenten met een eigen regeling inzake het gebruik der talen in bestuurszaken - Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem - alle in het arrondissement Halle-Vilvoorde zijn gelegen".

f) Nadere regeling voor de vaststelling van de kiesdrempel ⁴⁴

20. Artikel 9 van de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733) bepaalt :

"In hetzelfde Wetboek wordt artikel 165*bis*, 1°, vernietigd door het arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof van 26 mei 2003 ⁴⁵, hersteld in de volgende lezing :

«Art. 165*bis*. - Worden enkel toegestaan voor de zetelverdeling voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers :

1° de lijsten die minstens 5% van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring behaald hebben;

⁽⁴⁴⁾ Deze kwestie betreft de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733).

⁽⁴⁵⁾ Luidens het dictum van het voormelde arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof is artikel 16 van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, waarbij artikel 165*bis* in het Kieswetboek wordt ingevoegd, vernietigd "in zoverre het voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers van toepassing is op de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel". Het is dus verkeerd te schrijven dat artikel 135*bis*, 1°, van het Kieswetboek is "vernietigd".

2° de lijsten, die geopteerd hebben voor de in artikel 132 bedoelde lijstenverbinding, waarvan het totaal van de stemmen behaald door de verbonden lijsten minstens 5% bedraagt van het totaal aantal geldige stemmen uitgebracht op alle verbonden lijsten die geopteerd hebben voor lijstenverbinding tussen dezelfde kieskringen als de betrokken verbonden lijsten.»".

Onderdeel 2° van die bepaling geeft aanleiding tot de volgende commentaar in de toelichting bij die voorstellen :

"(...) voor de geapparenteerde lijsten (wordt) de 5% drempel (...) berekend t.o.v. alle stemmen van Vlaams-Brabant (c.q. Waals-Brabant), verhoogd met alle stemmen uitgebracht op lijsten uit de kieskring Brussel die met Vlaams-Brabant (c.q. Waals-Brabant) geapparenteerd zijn".

Het dispositief lijkt niet met die commentaar overeen te stemmen: in het dispositief lijkt de verhouding van 5% te worden berekend ten opzichte van het aantal stemmen die zijn uitgebracht op alle verbonden lijsten bedoeld in de tekst, terwijl in de commentaar naar een andere grootte wordt verwezen : alle stemmen van een kieskring, vermeerderd met de stemmen uitgebracht op de geapparenteerde lijsten. Die discrepantie moet worden weggewerkt en het dispositief moet duidelijker worden gesteld.

Ongeacht welk van die beide systemen zal worden gekozen, het laat zich aanzien dat het gekozen systeem aanleiding zal geven tot een verschil in behandeling tussen de kandidaten op verbonden lijsten en de kandidaten in andere kieskringen dan die van de voormalige provincie Brabant waar geen apparentering meer mogelijk is.

Er zou ook een verschil in behandeling komen, binnen de voormalige provincie Brabant zelf, tussen de kandidaten op verbonden lijsten en de kandidaten die niet op zulke lijsten staan.

Die verschillen zouden onrechtstreeks gevolgen hebben voor de kiezers van die kandidaten.

De wetgever behoort die verschillen in behandeling te rechtvaardigen. Daarbij moet hij ook rekening houden met de bedenkingen die hierboven onder de nummers 17 tot 19 zijn gemaakt bij de verschillen in behandeling die door de geplande regelingen inzake apparentering zouden ontstaan.

3 °) Opdracht van bevoegdheden aan de Koning om de kieswetgeving in overeenstemming te brengen met de voorgestelde wijzigingen van die wetten ⁴⁶

21. Artikel 24 van de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 bepaalt :

"De Koning brengt, binnen zestig dagen na goedkeuring van deze wet, de overige bepalingen van het Kieswetboek en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, waar nog nodig, in overeenstemming met de bepalingen van deze wet in een bij wet te bekrachtigen koninklijk besluit. Hij past ook de bijlagen van voormelde wetten, waar nog nodig, aan teneinde ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van deze wet".

De Grondwet, inzonderheid de artikelen 61 tot 63, 68 en 77, eerste lid, 3°, legt de bevoegdheid om organieke regels uit te vaardigen die van toepassing zijn op de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat, uitsluitend in handen van de wetgever.

Het is aanvaardbaar de Koning te machtigen om de bestaande kieswetten louter in overeenstemming te brengen met de bedoelde wet. Gelet op het grondwettelijke bevoegdheidsvoorbehoud voor de wetgever, is het nodig dat de handhaving van de wijzigingen die de uitvoerende macht aldus in die wetten aanbrengt, afhankelijk wordt gesteld van een uitdrukkelijke bekrachtiging bij wet. Zulks is de algemene strekking van

⁽⁴⁶⁾ Deze kwestie betreft de voorstellen nrs. 51-1379 (37.731) en 51-1381 (37.733).

de woorden "een bij wet te bekrachtigen koninklijk besluit" in de voorgestelde tekst. Het dispositief zou evenwel moeten worden aangevuld met de nadere bepaling van de korte termijn waarbinnen de bekrachtiging bij wet zou moeten tot stand komen ⁴⁷.

⁽⁴⁷⁾ Het grondwettelijke bevoegdheidsvoorbehoud waarvan hier sprake is, is niet uitdrukkelijk bepaald in de Grondwet voor wat betreft de verkiezing van het Europees Parlement. Gelet op de aangelegenheid en op wat er met die regeling op het spel kan staan, lijkt het evenwel opportuun en conform de vereisten van de rechtszekerheid om eveneens een bekrachtiging bij wet die op korte termijn tot stand komt in overweging te nemen.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

de Heer	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
Mevrouw de Heren	M.-L. WILLOT-THOMAS, M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitters,
	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw de Heren	M. BAGUET, B. SEUTIN,	
	H. COUSY, J. KIRKPATRICK, J. SPRUYT, J. VELAERS, J.-C. SCHOLSEM,	assessoren van de afdeling wetgeving,
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. FAUCONIER

W. DEROOVER