

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.214/AG
DU 2 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Sénat, le 5 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi « portant diverses modifications du Code électoral et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen et modifiant les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1560/1), a donné 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.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.214/AV
VAN 2 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 5 april 2012 door de Voorzitster van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een wetsvoorstel "houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europese Parlement en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken" (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1560/1), heeft 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.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de remplacer, pour les élections de la Chambre des représentants, les circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain par les circonscriptions électorales de Bruxelles-Capitale et du Brabant flamand. Les dix provinces et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale constituent ainsi chacun une circonscription électorale.

Pour les élections du Parlement européen, il y a quatre circonscriptions électorales, qui correspondent désormais au territoire de la Région wallonne - à l'exception de la région de langue allemande -, de la Région flamande, de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et de la région de langue allemande.

Pour ces deux élections, il est créé, à l'intérieur de la circonscription électorale du Brabant flamand et, respectivement, de la circonscription électorale flamande, un canton électoral de Rhode-Saint-Genèse, qui comprend les six communes visées à l'article 7 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966 (communément appelées les communes périphériques). Pour la Chambre, les électeurs de ce canton ont la possibilité, par l'utilisation d'un bulletin de vote double, de voter soit pour une liste de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit pour une liste de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Pour le Parlement européen, ces électeurs ont la possibilité d'émettre un suffrage soit pour une liste se présentant au collège électoral français, soit pour une liste se présentant au collège électoral néerlandais.

Pour la Chambre, il est prévu dans toutes les circonscriptions électorales un seuil électoral de 5 % des votes valablement exprimés pour être admis à la répartition des sièges. Le groupement de listes ne sera dorénavant plus possible.

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

3. Les développements indiquent que la proposition de loi doit être lue en combinaison avec une proposition de révision de l'article 63, § 4, de la Constitution² et une proposition d'insertion d'un article 168*bis* dans la Constitution³. Ces propositions de révision de la Constitution, qui sont jointes à la demande d'avis, ont été déposées au Sénat après que l'article 195 de la Constitution a été complété par une disposition transitoire⁴. Elles concernent respectivement les élections pour la Chambre des représentants et celles pour le Parlement européen.

Ces propositions visent tout d'abord à charger le législateur de prévoir des « modalités spéciales » pour les élections précitées, « aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant ».

Elles prévoient ensuite qu'une modification des règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

4. Selon l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation doit donner un avis motivé « sur le texte de tous projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ou d'amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président du Sénat, de la Chambre des représentants, d'un Parlement de communauté et de région, de la Commission communautaire française ou de l'Assemblée réunie visées respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi

² *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1561/1.

³ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1562/1.

⁴ Lors de la révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012, cet article a été complété par une disposition transitoire rédigée comme suit :

« Toutefois, les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions, articles et groupements d'articles suivants, exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous :

[...]

6° l'article 63, § 4, en vue d'ajouter un alinéa disposant que pour les élections pour la Chambre des représentants, la loi prévoit des modalités spéciales aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province du Brabant, et qu'une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ;

[...]

14° le titre IV en vue d'y insérer un article disposant que pour les élections pour le Parlement européen, la loi prévoit des modalités spéciales aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province du Brabant, et qu'une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ;

[...] ».

spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ». Ni cette disposition ni aucune autre disposition des lois sur le Conseil d'État ne mentionne la possibilité de soumettre au Conseil d'État des propositions (ou des projets) de révision de la Constitution.

Faute d'une mention formelle de la possibilité de donner un avis sur une proposition (ou un projet) de révision de la Constitution, le Conseil d'État est dépourvu de compétence pour donner un avis sur une telle proposition (ou un tel projet). Au demeurant, le Conseil d'État n'a pas été saisi en l'espèce d'une demande d'avis sur les propositions de révision précitées de la Constitution.

CADRE NORMATIF

5. En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte en l'occurrence de la manière dont la Présidente du Sénat formule sa demande d'avis. Elle demande au Conseil d'État de donner un avis sur la proposition de loi actuellement à l'examen ainsi que sur neuf autres propositions⁵, et invite à cet égard le Conseil d'État à se prononcer « over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de tien voorstellen van wet en van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening [van de Grondwet] door de grondwetgever zullen zijn aangenomen ». En ce qui concerne la proposition de loi

⁵ Proposition de loi 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/1 (avis 51.215/AG); proposition de loi spéciale 'portant modification de la loi du 9 août 1988 dite « de pacification communautaire » et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1565/1 (avis 51.216/AG); proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1566/1 (avis 51.217/AG); proposition de loi spéciale 'complétant l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1567/1 (avis 51.218/AG); proposition de loi spéciale 'portant un juste financement des Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1568/1 (avis 51.219/AG); proposition de loi 'modifiant la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1569/1 (avis 51.220/AG); proposition de loi 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1570/1 (avis 51.221/AG); proposition de loi spéciale 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1571/1 (avis 51.222/AG); proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1572/1 (avis 51.223/AG).

actuellement à l'examen, la présidente fait spécifiquement référence aux propositions de révision précitées des articles 63 et 168*bis* de la Constitution.

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée⁶. Le Conseil examinera également la proposition de loi qui lui est soumise, à la lumière des articles 63 et 168*bis* de la Constitution, tels que ceux-ci seront rédigés après l'approbation des propositions de révision précitées de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que le texte des nouvelles dispositions des articles 63, § 4 et 168*bis* de la Constitution, telles qu'elles seront finalement, par hypothèse, adoptées, sera conforme aux propositions de révision de la Constitution actuellement à l'examen, ou qu'en tout cas, si les textes proposés devaient encore faire l'objet de modifications, le texte final aura, à l'égard de la proposition de loi à l'examen, les mêmes effets juridiques que les révisions de la Constitution actuellement proposées⁷. En outre, le Conseil d'État peut uniquement considérer les propositions de révision de la Constitution en fonction de l'interprétation qui doit y être donnée au regard, notamment, des développements des propositions. Le présent avis est par conséquent donné sous la réserve expresse que, même si le texte de ces propositions de révision de la Constitution reste formellement inchangé, les travaux parlementaires de la révision de la Constitution ne lui donneront pas en fait une autre portée que celle voulue initialement par ses auteurs.

⁶ Voir par exemple C.E., section de législation, avis 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de loi spéciale des régions et des communautés (*Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4) ; avis 21.727/AG du 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 4) ; avis 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) ; avis 27.145/4 du 1^{er} décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'régulant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

On comparera avec l'avis 26.815/2/V du 15 septembre 1997 sur un avant-projet de loi 'instituant un Conseil supérieur de la justice', qui était lié à un avant-projet de révision de la Constitution n'ayant pas encore été approuvé par le Conseil des ministres, et *a fortiori*, non encore déposé au Parlement : « Faute de disposer d'un texte définitif, le Conseil d'État, section de législation, est dans l'impossibilité de procéder à un examen 'en parallèle' [de l'article 151 de la Constitution] du projet qui lui est soumis ; il doit, en conséquence, se limiter à l'examen de celui-ci, par rapport aux dispositions constitutionnelles en vigueur, en y relevant les dispositions qui s'y avèreraient contraires ou qui nécessiteraient un fondement constitutionnel faisant actuellement défaut ».

⁷ Voir en ce sens, notamment, C.E., section de législation, avis 30.289/2/V du 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12).

LA PROPOSITION DE LOI SOUMISE POUR AVIS CONSIDÉRÉE À LA LUMIÈRE DES
PROPOSITIONS VISANT LA RÉVISION DE L'ARTICLE 63, § 4, DE LA CONSTITUTION ET
L'INSERTION D'UN ARTICLE 168BIS DANS LA CONSTITUTION

6. En l'occurrence, il existe un lien particulier entre la proposition de loi soumise pour avis et les deux propositions de révision précitées de la Constitution.

Tout d'abord, les développements de la proposition de loi mentionnent expressément que les dispositions de celle-ci doivent être lues conjointement avec ces deux propositions de révision de la Constitution⁸.

Ensuite, les développements de la proposition de révision de l'article 63 de la Constitution exposent ce qui suit :

« La révision constitutionnelle formant l'objet de la présente proposition n'a d'autre objectif que de *consolider juridiquement*, dans une perspective de sécurité juridique, les conclusions de l'analyse qui précède, ainsi que de *pérenniser* la paix communautaire.

Consolider juridiquement. La nouvelle disposition constitutionnelle se borne à affirmer, dans les termes mêmes qui furent ceux de l'arrêt de la Cour d'arbitrage, la licéité de l'introduction, dans la législation relative à l'élection de la Chambre des représentants, de modalités spéciales visant à garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant. Cette révision constitutionnelle révèle une unité d'intention certaine et non équivoque entre la démarche du Constituant, d'une part, et la proposition de loi modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement, d'autre part. Par modalités spéciales visées par la nouvelle disposition constitutionnelle, il faut notamment entendre celles prévues par cette proposition de loi. Par conséquent, la proposition de loi susvisée comprend un choix du Constituant lui-même. En habilitant expressément le législateur à prévoir des modalités spéciales aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, et en prévoyant qu'une modification des règles fixant ces modalités spéciales, à savoir celles qui font partie de la proposition de loi précitée, ne pourra, à l'avenir, être apportée que par une loi adoptée à la majorité spéciale, la proposition de révision constitutionnelle a pour effet que le Constituant estime que les autres principes constitutionnels ne font pas, pour reprendre les termes de la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990, obstacle à l'adoption des dispositions de la proposition de loi précitée.

Pérenniser. La détermination des 'modalités spéciales', garantissant les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, touche au coeur des grands équilibres qui oeuvrent à la paix communautaire. Ce constat justifie - par analogie avec ce que prévoient les autres dispositions de la Constitution qui touchent à ces grands équilibres (voy. par exemple l'article 129, § 2) -

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/1, pp. 1 et 4.

que les ‘modalités spéciales’ dont traite le texte constitutionnel proposé, ne puissent être modifiées à l’avenir que moyennant le recours à la majorité spéciale visée à l’article 4, dernier alinéa, de la Constitution »⁹.

Les considérations relatives à la « consolidation juridique » sont reproduites en termes analogues dans la proposition visant à insérer un article 168*bis* dans la Constitution¹⁰.

7. Ces développements confirment le lien très étroit qui existe entre la proposition de loi à l’examen et les articles 63, § 4, et 168*bis*, proposés, de la Constitution.

Ce lien étroit avec les articles 63, § 4, et 168*bis*, proposés, de la Constitution n’a cependant pas pour effet de conférer un caractère constitutionnel à la loi proposée même. Les articles 63, § 4, et 168*bis*, proposés, de la Constitution ne contiennent en effet pas eux-mêmes les dispositions qui figurent dans la proposition de loi, mais se limitent à charger le législateur de prévoir des modalités spéciales aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l’ancienne province de Brabant. En outre, il est prévu qu’une modification des règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité spéciale.

La circonstance que le texte proposé a force de loi implique que le Conseil d’État est compétent pour apprécier si la proposition de loi est compatible avec la Constitution et les traités internationaux pertinents en la matière.

Il va sans dire que, pour cette appréciation, le Conseil d’État doit tenir compte des développements relatifs aux propositions de révision de la Constitution. Il en ressort en effet que le constituant est lui-même d’avis que les modalités spéciales applicables aux six communes périphériques sont conformes à la Constitution et que, notamment, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la compatibilité de ces modalités spéciales avec les principes d’égalité et de non-discrimination, garantis entre autres par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n’appartient pas au Conseil d’État de remettre en cause cette appréciation du constituant.

Même si le Conseil d’État prenait en considération exclusivement le texte des articles 63, § 4, et 168*bis* proposés de la Constitution, son appréciation ne serait d’ailleurs pas autre, eu égard à ce qui suit.

Comme l’indique notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et de la Cour constitutionnelle, lorsque l’on apprécie divers éléments d’une

⁹ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1561/1, p. 4.

¹⁰ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1562/1, p. 2.

réforme de l'État, il importe de considérer l'ensemble de la réforme¹¹. Lorsque l'on cherche à atteindre un équilibre au sein de l'État fédéral au moyen d'un ensemble complexe de règles¹², une certaine limitation des droits fondamentaux ou une certaine différence de traitement entre des catégories de personnes peut se justifier au regard de l'objectif poursuivi par l'ensemble de la réforme¹³ - « [la sauvegarde d'] un intérêt public supérieur »¹⁴ -, à tout le moins dans la mesure où les mesures prises peuvent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif général poursuivi par le législateur¹⁵. C'est d'autant plus vrai lorsque « l'équilibre ainsi créé repose sur un large consensus entre les communautés »¹⁶.

Dans une telle matière, c'est par essence au législateur qu'il appartient de juger de quelle manière il y a lieu d'atteindre l'équilibre recherché¹⁷. En ce qui concerne plus particulièrement les élections dans l'ancienne province de Brabant, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 73/2003, a souligné la responsabilité du législateur dans les termes suivants :

« 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 »¹⁸.

Eu égard aux propositions de révision de la Constitution qui doivent être adoptées en même temps que la proposition de loi - à la majorité requise à cet effet par la Constitution -, à la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en cette matière, à l'objectif que les auteurs de la proposition de loi poursuivent, à savoir la pacification communautaire, et au statut particulier des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, le Conseil d'État est également d'avis que les modalités spéciales prévues par la proposition de loi à l'examen ne sont pas contraires à la Constitution, et en particulier qu'elles n'emportent pas de violation des

¹¹ Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.6 ; 27 mars 2003, n° 36/2003, B.7 ; 26 mai 2004, n° 96/2004, B.12.3 ; 27 avril 2005, n° 78/2005, B.22.3.

¹² Consulter Cour eur. D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, *Série A*, vol. 113, § 57, qui fait état d'un « ensemble complexe de freins et de contrepoids ».

¹³ Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3. Les développements de la proposition de révision de l'article 63 de la Constitution et de la proposition d'insertion d'un article 168bis dans la Constitution indiquent que la fixation des modalités spéciales « touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1561/1, p. 4, et n° 5-1562/1, p. 3).

¹⁴ Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

¹⁵ Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2.

¹⁶ C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.4.

¹⁷ C.C., 26 mai 2003, n° 73/2003, B.9.6.

¹⁸ Même arrêt, B.9.7.

principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil d'État n'aperçoit en outre pas de motif de conclure différemment en ce qui concerne l'appréciation des modalités spéciales au regard du droit international conventionnel.

8. Eu égard à ce qui précède, dans la suite du présent avis, le Conseil d'État fera porter essentiellement son examen sur la cohérence interne des dispositions de la proposition de loi et sur la cohérence de ces dispositions avec d'autres règles. Lorsque la nécessité s'en présentera, il fera également des observations d'ordre légistique.

OBSERVATION GÉNÉRALE

9. La proposition paraît devoir être complétée par une disposition modifiant l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1971 'relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise'.

Cet article s'énonce comme suit :

« Article 1^{er}. § 1. Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres de la Chambre des représentants sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais conformément aux dispositions suivantes :

1° les députés élus par les collèges électoraux relevant de la région de langue française et les députés élus par le collège électoral de l'arrondissement de Verviers font partie du groupe linguistique français de la Chambre des représentants ; les députés élus par les collèges électoraux relevant de la région de langue néerlandaise font partie du groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants ;

2° les députés élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles font partie soit du groupe linguistique français, soit du groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants selon qu'ils prêtent serment en français ou en néerlandais. Si le serment est prêté en plusieurs langues, celle d'entre elles qui est utilisée en premier lieu est déterminante ».

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, de cette loi paraît devoir être adapté, la référence à l'« arrondissement de Bruxelles » n'étant pas suffisamment claire et étant susceptible de poser des problèmes d'interprétation. Si les Chambres législatives ne souhaitent pas apporter de modifications à la loi de 1971, il serait en tout cas souhaitable de préciser la portée de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2°, lors des travaux parlementaires relatifs à la proposition de loi soumise pour avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

10. L'article 5 de la proposition dispose que l'« alinéa 6 » de l'article 94 du Code électoral est abrogé. Il s'agit manifestement de l'alinéa 5.

Interpellé sur ce point, le délégué a déclaré que l'alinéa précédant l'alinéa 6 visé dans la proposition, donc l'alinéa 5, a été annulé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 73/2003 du 26 mai 2003. Selon le délégué, il faut continuer à désigner par « alinéa 6 » l'alinéa qui était le sixième alinéa avant cette annulation, et ce par souci de sécurité juridique.

On ne peut se rallier à ce point de vue. Vu son annulation, il faut considérer que cet alinéa 5 n'a jamais existé. Il s'ensuit que l'alinéa 6 devient l'alinéa 5, et ainsi de suite.

C'est donc l'« alinéa 5 » qui doit être abrogé. Si cette situation fait obstacle à une lecture correcte des articles contenant des références à l'article 94, il conviendra d'adopter ces dernières en conséquence.

Article 37

11. Selon l'article 37 de la proposition, les modifications apportées par la loi proposée au Code électoral et aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, « ne sont d'application qu'en tant qu'elles concernent l'élection de la Chambre des représentants ».

Cette disposition doit être lue conjointement avec les développements de la proposition qui précisent que les dispositions du Code électoral relatives aux élections du Sénat restent d'application et qu'elles seront modifiées au moment de la réforme du Sénat.

L'article 37 ne donne pas satisfaction du point de vue de la technique législative. La limitation de la portée des modifications proposées devrait être intégrée dans les dispositions qui concernent actuellement tant la Chambre des représentants que le Sénat et qui seront modifiées par la loi proposée. Selon le délégué, il s'agit des articles 3, 9, 22 et 24 de la proposition.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe te bepalen dat voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven vervangen worden door de kieskringen Brussel-Hoofdstad en Vlaams-Brabant. Daardoor vormen de tien provincies en het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad elk een kieskring.

Voor de verkiezingen van het Europees Parlement zijn er vier kieskringen, die voortaan overeenstemmen met het grondgebied van het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest met uitzondering van het Duitse taalgebied, het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad en het Duitse taalgebied.

Voor beide verkiezingen wordt er binnen de kieskring Vlaams-Brabant resp. de Vlaamse kieskring een kieskanton Sint-Genesius-Rode gecreëerd, dat de zes gemeenten omvat die zijn bedoeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (de zogenaamde randgemeenten). De kiezers van dit kanton hebben, voor de Kamer, de mogelijkheid om, via een dubbel stembiljet, te stemmen hetzij voor een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij voor een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Voor het Europees Parlement hebben deze kiezers de mogelijkheid om een stem uit te brengen hetzij voor een lijst die zich aanbiedt aan het Nederlandse kiescollege, hetzij voor een lijst die zich aanbiedt aan het Franse kiescollege.

Voor de Kamer geldt in alle kieskringen een kiesdrempel van 5% van de geldig uitgebrachte stemmen om te worden toegelaten tot de zetelverdeling. De nog bestaande mogelijkheden van lijstenverbinding worden geschrapt.

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

3. Het wetsvoorstel moet, aldus de toelichting, gelezen worden in samenhang met een voorstel tot herziening van artikel 63, § 4, van de Grondwet² en een voorstel tot invoeging van een artikel 168bis in de Grondwet.³ Deze voorstellen tot herziening van de Grondwet, die bij de adviesaanvraag zijn gevoegd, zijn bij de Senaat ingediend nadat artikel 195 van de Grondwet is aangevuld met een overgangsbepaling.⁴ Ze hebben betrekking op respectievelijk de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en die voor het Europese Parlement.

Die voorstellen strekken er in de eerste plaats toe om aan de wetgever op te dragen om in verband met de genoemde verkiezingen in “bijzondere modaliteiten” te voorzien, “teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren”.

In de tweede plaats bepalen die voorstellen dat aan de regels die deze bijzondere modaliteiten vaststellen, geen wijziging kan worden aangebracht dan bij een wet aangenomen bij bijzondere meerderheid.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

4. Volgens artikel 2, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient de afdeling Wetgeving van beredeneerd advies “over de tekst van alle ontwerpen of voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie, of van amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de Voorzitter van de

² *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1561/1.

³ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1562/1.

⁴ Bij de herziening van artikel 195 van de Grondwet van 29 maart 2012 is artikel 195 aangevuld met een overgangsbepaling, luidend als volgt:

“Evenwel kunnen de Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 13 juni 2010, in overeenstemming met de Koning, beslissen over de herziening van de volgende bepalingen, artikelen en groeperingen van artikelen, uitsluitend in de hierna aangeduide zin:

[...]

6° artikel 63, § 4, om een lid toe te voegen waarin bepaald wordt dat, voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, de wet voorziet in bijzondere modaliteiten om de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren, en dat de regels tot vaststelling van die bijzondere modaliteiten slechts kunnen worden gewijzigd bij een wet die is aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;

[...]

14° titel IV om een artikel in te voegen dat bepaalt dat voor de verkiezingen voor het Europese Parlement de wet voorziet in bijzondere modaliteiten teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren, en dat de regels tot vaststelling van de bijzondere modaliteiten slechts kunnen worden gewijzigd bij een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;

[...].”

Senaat, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van een Gemeenschaps- of Gewestparlement, van de Franse Gemeenschapscommissie of van de Verenigde Vergadering respectievelijk bedoeld in het derde en het vierde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zijn aanhangig gemaakt”. Noch deze bepaling, noch een andere bepaling van de wetten op de Raad van State, maakt melding van de mogelijkheid om voorstellen (of ontwerpen) tot herziening van de Grondwet aan de Raad van State voor te leggen.

Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State is te dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.

NORMATIEF KADER

5. In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd wetsvoorstel in het licht van onder meer de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader, dient te dezen rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitster van de Senaat haar adviesaanvraag formuleert. Zij verzoekt de Raad van State om advies te geven over het thans voorliggende wetsvoorstel en over negen andere voorstellen⁵, en nodigt de Raad daarbij uit om zich uit te spreken “over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de tien

⁵ Wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1563/1 (advies 51.215/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende wijziging van de zogenaamde “pacificatiewet” van 9 augustus 1988 en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1565/1 (advies 51.216/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende wijziging van artikel 16bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1566/1 (advies 51.217/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot aanvulling van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1567/1 (advies 51.218/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende een correcte financiering van de Brusselse Instellingen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1568/1 (advies 51.219/AV); wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1569/1 (advies 51.220/AV); wetsvoorstel ‘tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1570/1 (advies 51.221/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1571/1 (advies 51.222/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen betreffende de uitbreiding van de constitutionele autonomie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1572/1 (advies 51.223/AV).

voorstellen van wet en van bijzondere wet met de Grondwet, zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening [van de Grondwet] door de grondwetgever zullen zijn aangenomen”. Daarbij verwijst de Voorzitster in verband met het thans voorliggende voorstel van wet specifiek naar de hiervóór genoemde voorstellen tot herziening van de artikelen 63 en 168*bis* van de Grondwet.

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van wet in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen.⁶ De Raad zal ook het voorliggende wetsvoorstel onderzoeken in het licht van de artikelen 63 en 168*bis* van de Grondwet, zoals die zullen luiden na goedkeuring van de hiervóór genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het voorliggende advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de tekst van de nieuwe bepalingen van de artikelen 63, § 4, en 168*bis* van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zullen worden aangenomen, in overeenstemming zal zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke tekst in elk geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van het onderzochte wetsvoorstel dezelfde rechtsgevolgen zal hebben als de thans voorgestelde herzieningen van de Grondwet.⁷ Bovendien kan de Raad van State alleen maar uitgaan van de voorstellen tot herziening van de Grondwet in de interpretatie die daaraan mede op grond van de toelichting bij de voorstellen moet worden gegeven. Het voorliggende advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet niet volgt dat de genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet, ook al

⁶ Zie bijvoorbeeld R.v.St., afd. Wetgeving, advies 13.334/1/2 van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van ‘bijzondere gewest- en gemeenschapswet’ (*Parl. St.*, Senaat, 1979, nr. 261/1, bijlage I, p. 4); advies 21.727/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (*Parl. St.*, Senaat, 1991-92, nr. 457/2, p. 5); advies 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’ (*Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, p. 2); advies 27.145/4 van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 ‘tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers’ (*Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1274/6, p. 2).

Men vergelijkte met advies 26.815/2/V van 15 september 1997 over een voorontwerp van wet ‘houdende instelling van een Hoge Raad voor de Justitie’, dat verband hield met een voorontwerp tot grondwetsherziening dat nog niet door de Ministerraad was goedgekeurd, laat staan dat het reeds bij het parlement was ingediend: “Bij gebrek aan een definitieve tekst kan de afdeling wetgeving van de Raad van State het ontwerp dat aan haar is voorgelegd niet in het licht van dat artikel [151 van de Grondwet] onderzoeken; ze moet haar onderzoek van dit ontwerp dus beperken tot een toetsing aan de geldende grondwetsbepalingen door te wijzen op de bepalingen die daarmee in strijd blijken te zijn of een grondwettelijke basis vereisen die thans ontbreekt.”

⁷ Zie in die zin, o.m., R.v.St., afd. Wetgeving, advies 30.289/2/V van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 ‘tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap’ (*Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-1023/1, p. 12).

blijven de teksten formeel ongewijzigd, in feite een andere draagwijdte krijgen dan die welke oorspronkelijk bedoeld was door de indieners ervan.

HET VOOR ADVIES VOORGELEGDE VOORSTEL IN HET LICHT VAN DE VOORSTELLEN
TOT HERZIENING VAN ARTIKEL 63, § 4, VAN DE GRONDWET EN TOT INVOEGING
VAN EEN ARTIKEL 168BIS IN DE GRONDWET

6. Er bestaat te dezen een bijzondere band tussen het voor advies voorgelegde wetsvoorstel en de twee genoemde voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Vooreerst wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk gesteld dat de bepalingen ervan gelezen moeten worden in samenhang met die twee voorstellen tot herziening van de Grondwet.⁸

Voorts wordt in de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet het volgende gesteld:

“De grondwetsherziening die het voorwerp uitmaakt van het onderhavige voorstel heeft enkel tot doel, met het oog op de rechtszekerheid, de conclusies van de voorgaande analyse *juridisch te consolideren* en de communautaire vrede *te bestendigen*.

Juridisch consolideren. De nieuwe grondwettelijke bepaling beperkt zich tot het bevestigen van de toelaatbaarheid van de invoering van bijzondere modaliteiten ter vrijwaring van de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant, in de wetgeving betreffende de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Deze bevestiging gebeurt in dezelfde termen als deze die in het arrest van het Grondwettelijk Hof zijn gebruikt. Deze grondwetsherziening getuigt van een zekere en onbetwistbare eenheid van opzet tussen wat de Grondwetgever onderneemt enerzijds en het hiermee gelijktijdig in het Parlement ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek anderzijds. Onder bijzondere modaliteiten, waarop de nieuwe grondwettelijke bepaling betrekking heeft, moet met name worden verstaan deze die voorzien worden door dat wetsvoorstel. Bijgevolg omvat het bedoelde wetsvoorstel een keuze van de Grondwetgever zelf. Door de wetgever uitdrukkelijk toe te laten om bijzondere modaliteiten te voorzien teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren, en door te voorzien dat de regels die deze bijzondere modaliteiten vastleggen, namelijk deze die deel uitmaken van voormeld wetsvoorstel, in de toekomst slechts zullen kunnen worden gewijzigd door een wet aangenomen bij bijzondere meerderheid, heeft de voorgestelde herziening van de grondwet als effect dat de Grondwetgever van oordeel is dat de andere grondwettelijke principes, om de woorden van het Arbitragehof in het arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990 te hernemen, het aannemen van de bepalingen van voormeld wetsvoorstel niet in de weg staan.

⁸ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 1560/1, pp. 1 en 4.

Bestendigen. De vaststelling van de ‘bijzondere modaliteiten’ die de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant garanderen, raakt aan de kern van de grote evenwichten die ten grondslag liggen aan de communautaire vrede. Dit rechtvaardigt - naar analogie van wat voorzien is in de andere bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op die grote evenwichten (zie bijvoorbeeld artikel 129, § 2) - dat de ‘bijzondere modaliteiten’ waarop de voorgestelde grondwetstekst betrekking heeft, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.”⁹

De overwegingen in verband met de “juridische consolidatie” zijn in gelijkaardige bewoordingen overgenomen in het voorstel tot invoeging van een artikel 168*bis* in de Grondwet.¹⁰

7. Deze toelichting bevestigt de zeer nauwe band die er bestaat tussen het voorliggende wetsvoorstel en de voorgestelde artikelen 63, § 4, en 168*bis* van de Grondwet.

Uit die nauwe band met de voorgestelde artikelen 63, § 4, en 168*bis* van de Grondwet volgt echter niet dat de voorgestelde wet zelf een grondwettelijke kracht zou hebben. De voorgestelde artikelen 63, § 4, en 168*bis* van de Grondwet houden immers niet zelf de bepalingen in die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, maar beperken zich ertoe aan de wetgever op te dragen om in bijzondere modaliteiten te voorzien teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren. Voorts wordt bepaald dat in de regels die deze bijzondere modaliteiten vaststellen geen wijziging kan worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

De omstandigheid dat de voorgestelde tekst kracht van wet heeft, impliceert dat de Raad van State bevoegd is om het wetsvoorstel te beoordelen uit het oogpunt van de verenigbaarheid met de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Bij die beoordeling dient de Raad van State uiteraard wel rekening te houden met de toelichting bij de voorstellen tot herziening van de Grondwet. Die toelichting brengt immers tot uiting dat de grondwetgever zelf van oordeel is dat de bijzondere modaliteiten die gelden voor de zes randgemeenten in overeenstemming zijn met de Grondwet, en dat er met name geen probleem rijst uit het oogpunt van de verenigbaarheid van die bijzondere modaliteiten met de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het komt de Raad van State niet toe dit oordeel van de grondwetgever tegen te spreken.

⁹ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1561/1, p. 4.

¹⁰ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1562/1, p. 2.

Zelfs indien de Raad van State uitsluitend de tekst van de voorgestelde artikelen 63, § 4, en 168bis van de Grondwet in overweging zou nemen, zou hij overigens niet tot een ander oordeel komen, gelet op hetgeen volgt.

Zoals onder meer uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof blijkt, is het bij de beoordeling van diverse onderdelen van een hervorming van de staat van belang om aandacht te hebben voor het geheel van de hervorming.¹¹ Waar een evenwicht wordt nagestreefd binnen de federale staat, te realiseren door middel van een complex geheel van regels¹², kan een bepaalde beperking van grondrechten of een bepaald verschil in behandeling tussen categorieën personen zijn verantwoording vinden in het met de hele hervorming nagestreefde doel¹³ – “de beveiliging van een hoger openbaar belang”¹⁴ -, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien als niet onevenredig met het door de wetgever nagestreefde doel.¹⁵ Dit is des te meer het geval waar “het [...] tot stand gebrachte evenwicht steunt op een ruime consensus tussen de gemeenschappen”.¹⁶

Het is in een dergelijke aangelegenheid bij uitstek de taak van de wetgever om te oordelen hoe het beoogde evenwicht gerealiseerd moet worden.¹⁷ Specifiek in verband met de verkiezingen in de vroegere provincie Brabant heeft het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 73/2003 in de volgende bewoordingen gewezen op die verantwoordelijkheid van de wetgever:

“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.”¹⁸

¹¹ Zie GwH, 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.6; 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.7; 26 mei 2004, nr. 96/2004, B.12.3; 27 april 2005, nr. 78/2005, B.22.3.

¹² Rdpl. E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, *Reeks A*, vol. 113, § 57. Het Hof heeft het in dit arrest over “a complex pattern of checks and balances”.

¹³ Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3. Uit de toelichting bij de voorstellen tot herziening van artikel 63 van de Grondwet en tot invoeging van een artikel 168bis in de Grondwet blijkt dat de vaststelling van de bijzondere modaliteiten “raakt aan de kern van de grote evenwichten die ten grondslag liggen aan de communautaire vrede” (*Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1561/1, p. 4, en nr. 5-1562/1, p. 3).

¹⁴ Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

¹⁵ Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2.

¹⁶ GwH, 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.4.

¹⁷ GwH, 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.9.6.

¹⁸ Zelfde arrest, B.9.7.

Gelet op de samen met het wetsvoorstel aan te nemen voorstellen tot herziening van de Grondwet - met de daartoe vereiste grondwettelijke meerderheid -, op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever in de betrokken aangelegenheid beschikt, op de doelstelling die de indieners van het wetsvoorstel nastreven, namelijk het bereiken van de communautaire pacificatie, en op het bijzonder statuut van de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten 'op het gebruik van de talen in bestuurszaken', gecoördineerd op 18 juli 1966, is ook de Raad van State van oordeel dat de bijzondere modaliteiten vervat in het voorliggende wetsvoorstel niet strijdig zijn met de Grondwet, en dat zij meer bepaald geen schending inhouden van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Raad van State ziet voorts geen reden om, wat betreft de toetsing van de bijzondere modaliteiten aan het internationaal verdragsrecht, tot een andere conclusie te komen.

8. In de bespreking hierna zal de Raad van State, gelet op hetgeen hiervóór is uiteengezet, zich toespitsen op de interne samenhang van de bepalingen van het wetsvoorstel en op de samenhang van die bepalingen met andere regelingen. Waar nodig, zal hij ook opmerkingen van wetgevingstechnische aard maken.

ALGEMENE OPMERKING

9. Het voorstel lijkt te moeten worden aangevuld met een bepaling waarbij artikel 1 van de wet van 3 juli 1971 'tot indeling van de leden van de wetgevende kamers in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap' wordt gewijzigd.

Dat artikel luidt als volgt:

“Artikel 1. § 1. Voor de bij de Grondwet bepaalde gevallen worden de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers in een Nederlandse en in een Franse taalgroep ingedeeld overeenkomstig het hierna bepaalde:

1° de volksvertegenwoordigers gekozen door de kiescolleges die tot het Nederlands taalgebied behoren maken deel uit van de Nederlandse taalgroep van de Kamer van Volksvertegenwoordigers; de volksvertegenwoordigers gekozen door de kiescolleges die tot het Frans taalgebied behoren en de volksvertegenwoordigers gekozen door het kiescollege van het arrondissement Verviers maken deel uit van de Franse taalgroep van de Kamer van Volksvertegenwoordigers;

2° de volksvertegenwoordigers gekozen door het kiescollege van het arrondissement Brussel maken deel uit van de Nederlandse of van de Franse taalgroep van de Kamer van Volksvertegenwoordigers naar gelang zij de eed in het Nederlands,

dan wel in het Frans afleggen. Wordt de eed in verscheidene talen afgelegd, dan is de taal waarin hij eerst is afgelegd beslissend.”

Artikel 1, § 1, 2°, van deze wet lijkt te moeten worden aangepast, aangezien de verwijzing naar het “arrondissement Brussel” onvoldoende duidelijk is en tot interpretatieproblemen kan leiden. Indien de wetgevende Kamers geen wijziging wensen aan te brengen in de wet van 1971, zou het in elk geval wenselijk zijn dat de draagwijdte van artikel 1, § 1, 2°, tijdens de parlementaire voorbereiding van het voor advies voorgelegde wetsvoorstel wordt toegelicht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

10. Artikel 5 van het voorstel bepaalt dat in artikel 94 van het Kieswetboek het “zesde lid” wordt opgeheven. Kennelijk wordt evenwel het vijfde lid bedoeld.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat het lid voorafgaand aan het in het voorstel beoogde zesde lid, dus het vijfde lid, is vernietigd door het Arbitragehof bij arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003. Volgens de gemachtigde moet het lid dat vóór die vernietiging het zesde lid was, ook na de vernietiging het “zesde lid” genoemd blijven, omwille van de rechtszekerheid.

Met die zienswijze kan niet ingestemd worden. Door de vernietiging van het vijfde lid moet worden aangenomen dat dit lid nooit heeft bestaan. Het gevolg is dat het zesde lid het vijfde lid wordt, enzovoorts.

Het is dan ook het “vijfde lid” dat moet worden opgeheven. Indien dit leidt tot problemen voor de correcte lezing van artikelen die verwijzingen naar artikel 94 bevatten, dienen die verwijzingen dienovereenkomstig aangepast te worden.

Artikel 37

11. Volgens artikel 37 van het voorstel zijn de door de voorgestelde wet aangebrachte wijzigingen aan het Kieswetboek en aan de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, “slechts van toepassing in de mate dat zij de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers betreffen”.

Die bepaling moet gelezen worden in samenhang met de toelichting bij het voorstel, waarin gesteld wordt dat de bepalingen van het Kieswetboek die betrekking hebben op de verkiezingen voor de Senaat van toepassing blijven, en dat die zullen worden gewijzigd op het ogenblik van de hervorming van de Senaat.

Wetgevingstechnisch voldoet artikel 37 niet. De beperking van de reikwijdte van de voorgestelde wijzigingen zou geïncorporeerd moeten worden in de bepalingen die thans zowel op de Kamer van volksvertegenwoordigers als de Senaat betrekking hebben en die bij de voorgestelde wet gewijzigd worden. Volgens de gemachtigde gaat het om de artikelen 3, 9, 22 en 24 van het voorstel.

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

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

M. VAN DAMME,
Y. KREINS,
P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,

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

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

B. SEUTIN,

W. VAN VAERENBERGH,

J. VELAERS,
M. RIGAUX,
L. DENYS,
Y. DE CORDT,
S. VAN DROOGHENBROECK,
Chr. BEHRENDT,

Madame
Mevrouw

D. LANGBEEN,

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'État,
staatsraden,

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

greffier en chef,
hoofdgriffier.

Les rapports ont été présentés par
Messieurs W. PAS, premier auditeur
et R. WIMMER, auditeur.

De verslagen werden uitgebracht door
de Heren W. PAS, eerste auditeur en
R. WIMMER, auditeur.

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

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de Heer
P. LEMMENS.

LE GREFFIER EN CHEF –
DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN