RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.268/AV tot 52.272/AV
van 20 november 2012

over

vijf wetsvoorstellen en bijzondere wetsvoorstellen tot wijziging van het Kieswetboek, de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende kamers, ten gevolge van de hervorming van de Senaat

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.268/AG à 52.272/AG
du 20 novembre 2012

sur

cinq propositions de loi et de loi spéciale modifiant le Code électoral, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté Germanophone et la loi du 6 août 1931 établissant des incompatiblités et interdictions concernant les ministres, les anciennes ministres et les ministres d'État ainsi que les membres et anciens membres des chambres léglislatives suite à la réforme du Sénat

Op 19 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Senaat verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*) een advies te verstrekken over vijf wetsvoorstellen en bijzondere wetsvoorstellen tot wijziging van het Kieswetboek, de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van Staat, alsmede de leden en gewezen leden van de Wetgevende kamers, ten gevolge van de hervorming van de Senaat.

Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 20 november 2012. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS en PIERRE LIÉNARDY, kamervoorzitters, Jo BAERT, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bernard BLERO staatsraden, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT, JACQUES ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur en Roger WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van PIERRE LIÉNARDY, kamervoorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2012.

*

Le 19 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente du Sénat à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours(*) sur cinq propositions de loi et de loi spéciale modifiant le Code électoral, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté Germanophone et la loi du 6 août 1931 établissant des incompatiblités et interdictions concernant les ministres, les anciennes ministres et les ministres d'État ainsi que les membres et anciens membres des chambres léglislatives suite à la réforme du Sénat.

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 20 novembre 2012. L'assemblée générale était composée de Robert ANDERSEN, premier président, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS et PIERRE LIÉNARDY, présidents de chambre, Jo BAERT, Jan SMETS, Jacques JAUMOTTE, Martine BAGUET, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Michel TISON, Yves DE CORDT, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT, JACQUES ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, Danièle LANGBEEN, greffier en chef et Michel FAUCONIER, greffier assumée.

Les rapports ont été présentés par Wouter PAS, premier auditeur et Roger WIMMER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de PIERRE LIÉNARDY, président de chambre et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 2012.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1. De om advies voorgelegde voorstellen van wet en van bijzondere wet strekken ertoe uitvoering te geven aan de voorstellen tot herziening van de Grondwet die een grondige hervorming van de Senaat beogen door te voeren. Die voorstellen tot herziening van de Grondwet zijn gevoegd bij de adviesaanvraag.[1]

2.1. De beoogde hervorming maakt van de Senaat een niet-permanent orgaan met beperkte normatieve bevoegdheden, alsook met een beperkte adviserende en bemiddelende rol (voorgesteld artikel 44 van de Grondwet).

De hervormde Senaat zal niet langer gedeeltelijk bestaan uit rechtstreeks verkozen senatoren. Voortaan is hij samengesteld uit vijftig deelstaatsenatoren en uit tien gecoöpteerde senatoren (voorgesteld artikel 67 van de Grondwet). Negenentwintig deelstaatsenatoren worden aangewezen door het Vlaams Parlement, uit het Vlaams Parlement of uit de Nederlandse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (voorgesteld artikel 67, § 1, 1°). Twintig deelstaatsenatoren worden aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waalse Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (voorgesteld artikel 67, § 1, 2°, 3° en 4°). Eén senator wordt aangewezen door en uit het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (voorgesteld artikel 67, § 1, 5°). Zes gecoöpteerde senatoren worden aangewezen door de senatoren uit de Nederlandse taalgroep, vier door de Franse taalgroep (voorgesteld artikel 67, § 1, 6° en 7°).

2.2. Het voorgesteld artikel 68 van de Grondwet bepaalt op welke wijze de senatoren worden aangewezen.

In paragraaf 1 wordt de verdeling van de zetels van de deelstaatsenatoren geregeld. Dit dient te gebeuren op basis van een door de wet bepaald stelsel van evenredige vertegenwoordiging, gegrond op de behaalde resultaten bij de verkiezingen voor het Vlaams Parlement, enerzijds, en bij de verkiezingen voor het Waalse Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, anderzijds. De wet dient de nadere regels te bepalen en de aanwijzing van deze senatoren te regelen.

In paragraaf 2 wordt de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren geregeld. Deze zetels worden verdeeld op basis van een door de Grondwet bepaald stelsel van evenredige vertegenwoordiging, gegrond op de behaalde resultaten bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De wet dient de nadere regels te bepalen en de aanwijzing van deze senatoren te regelen. Een bijzondere wet dient te bepalen welke territoriale omschrijvingen in aanmerking worden genomen voor de zetelverdeling.

2.3. Het voorstel van wet 'tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat' (52.268/AV) strekt ertoe uitvoering te geven aan de opdrachten aan de wetgever opgenomen in het voorgesteld artikel 68 van de Grondwet. Ook het voorstel van

[1] Zie de voorstellen tot herziening van de artikelen 43, 44, 46, 56, 57, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 119 en 167 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nrs. 5-1720/1 tot 5-1743/1).

bijzondere wet 'tot invoeging van een artikel 217quater en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek' (52.269/AV), vormt een uitvoering van het voorgesteld artikel 68 van de Grondwet. Het bepaalt namelijk, voor wat betreft de gecoöpteerde senatoren, de territoriale omschrijvingen die in aanmerking komen voor de verdeling van de zetels van de twee taalgroepen.

Het voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ten gevolge van de hervorming van de Senaat' (52.270/AV), alsook het wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap ten gevolge van de hervorming van de Senaat' (52.271/AV) en het wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 6 augustus 1931 houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers' (52.272/AV), passen de genoemde (bijzondere) wetten aan teneinde rekening te houden met het afschaffen van de categorie van de rechtstreeks verkozen senatoren. Zo worden onder meer de regelingen inzake onverenigbaarheden en inzake de vergoeding van de senatoren aangepast.

2.4. De regelingen inzake de aanwijzing van de senatoren moeten ook gezien worden in het licht van de voorgestelde grondwettelijke regeling inzake de duur van het mandaat van senator.

Zo zal de ontbinding van de Kamer van Volksvertegenwoordigers niet meer van rechtswege de ontbinding van de Senaat tot gevolg hebben (voorgesteld artikel 46 van de Grondwet). Enkel[2] in geval van een verklaring tot herziening van de Grondwet overeenkomstig artikel 195 van de Grondwet worden beide Kamers ontbonden.[3]

Overeenkomstig het voorgestelde artikel 70 van de Grondwet zal het mandaat van de deelstaatsenatoren duren van de dag van hun eedaflegging in de Senaat tot de dag van de opening van de eerste zitting na de algehele vernieuwing van het betrokken deelstaatparlement. Het mandaat van de gecoöpteerde senatoren zal duren van hun eedaflegging tot de dag van de

[2] Naast het bijzondere geval van artikel 95 van de Grondwet (onbezet zijn van de troon).

[3] Wanneer artikel 195 van de Grondwet wordt toegepast, verstrijkt het mandaat van ieder federaal parlementslid – senator of volksvertegenwoordiger – immers de dag waarop de verklaring tot herziening van de Grondwet in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt. Nochtans dient te worden opgemerkt dat de bewoordingen van het ontworpen artikel 70 van de Grondwet (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1727/1) blijkbaar afwijken van die vaststelling, aangezien daarin wordt bepaald, zonder in een uitzondering te voorzien, dat de onderscheiden mandaten van senator aflopen respectievelijk op de dag van de eerste vergadering van de nieuwe deelparlementen (eerste lid) of op de dag van de eerste vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers (tweede lid); met andere woorden, de ontworpen bepaling lijkt te suggereren dat de aanneming en de bekendmaking van een verklaring tot herziening van de Grondwet geen einde zou maken aan het mandaat van de senatoren. Het ontworpen artikel 70 van de Grondwet zou dan ook aan duidelijkheid winnen indien het aldus gesteld zou zijn dat aangegeven wordt dat het geldt "onverminderd artikel 195, tweede lid," van de Grondwet. Het is immers ondenkbaar dat wanneer een parlementaire vergadering ontbonden wordt, de leden van die vergadering hun hoedanigheid van parlementslid en de aan die functie verbonden privileges en immuniteiten zouden kunnen behouden na de datum waarop die ontbinding plaatsvindt: het eigene van een ontbinding is immers dat een einde wordt gemaakt aan de privileges en de immuniteiten die aan de functie van parlementslid verbonden zijn en dat de parlementsleden weer gewone burgers worden.

opening van de eerste zitting na de algehele vernieuwing van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. NORMATIEF KADER

3. 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 rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitter van de Senaat haar adviesaanvraag formuleert. Zij verzoekt de Raad van State om "te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de voorgelegde wetsvoorstellen en voorstellen van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen".

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[4]. De Raad van State zal ook de voorliggende voorstellen onderzoeken in het licht van de voorgestelde artikelen 68 en 69 van de Grondwet, zoals die zullen luiden na goedkeuring van de voorstellen tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het voorliggende advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de teksten van de nieuwe artikelen van de Grondwet, zoals die per hypothese uiteindelijk zullen worden aangenomen, in overeenstemming zullen zijn met de thans voorliggende voorstellen tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke teksten in elk

[4] Zie wat dat betreft adv.RvS 51.214/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek, van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, 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 en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1560/2), adv.RvS 51.215/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 wat de behandeling van de geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1563/2) en adv.RvS 51.216/AV van 2 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 19 juli 2012 'houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde "pacificatiewet") 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. 1565/2, 8) waarin wordt verwezen naar adv.RvS 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, 4), naar adv.RvS 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, 5), naar adv.RvS 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet 'tot vervolledigingvan de federale staatsstructuur' (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/2, 2), en naar adv.RvS 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, 2).

geval, mochten in de voorgestelde teksten nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van de thans voorliggende voorstellen van (bijzondere) wet dezelfde rechtsgevolgen zullen hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet.[5]

2. DE OM ADVIES VOORGELEGDE VOORSTELLEN IN HET LICHT VAN DE VOORSTELLEN TOT HERZIENING VAN DE GRONDWET

4.1. Bij het onderzoek van het voorstel van bijzondere wet 'tot invoeging van een artikel 217*quater* en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek' (52.269/AV) dient de Raad van State rekening te houden met de bijzondere band die er bestaat tussen dit voorstel en het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet. de adviezen

Het voorstel van bijzondere wet bepaalt, in uitvoering van het voorgestelde artikel 68 van de Grondwet, de territoriale omschrijvingen die in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren. Voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep wordt het stemcijfer bedoeld in artikel 166 (van het Kieswetboek) van de lijsten in de kieskringen Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel-Hoofdstad en het administratief arrondissement van Halle-Vilvoorde, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld (voorgesteld artikel 217*quater* Kieswetboek). Voor de verdeling van de zetels die behoren tot de Nederlandse taalgroep wordt het stemcijfer bedoeld in artikel 166 van de lijsten in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld (voorgesteld artikel 217*quinquies* van het Kieswetboek).

Uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet blijkt dat de regeling in het voorstel van bijzondere wet aan de wil van de grondwetgever zelf beantwoordt. In die toelichting wordt deze regeling immers als zodanig uitdrukkelijk vermeld.6 Daarenboven wordt in die toelichting uitdrukkelijk verwezen naar het voorstel van bijzondere wet 'tot invoeging van een artikel 217*quater* en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek', waarover de Raad van State thans advies dient uit te brengen. De toelichting luidt immers als volgt: "Dit voorstel dient dus samen te worden gelezen met het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het Kieswetboek, dat gelijktijdig met het huidige voorstel tot herziening van de

[5] Zie in die zin o.m. adv.RvS 30.289/2 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, 12); adv.RvS 51.195/AV van 3 mei 2012 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' (*Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2140/2) en voormelde adviezen 51.214/AV, 52.215/AV en 52.216/AV.

[6] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1725/1, 2: "Zetelverdeling gecoöpteerde senatoren. Het Institutioneel Akkoord bepaalt dat de gecoöpteerde senatoren worden verdeeld volgens het aantal uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Aangezien het aantal zetels dat elke taalgroep toekomt wordt vastgelegd, moet de zetelverdeling ook per taalgroep gebeuren. Voor de Nederlandse taalgroep zal dit gebeuren op basis van de stemmen in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, en voor de Franse taalgroep op basis van de stemmen in de kieskringen van Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel-Hoofdstad en het administratief arrondissement van Halle-Vilvoorde".

Grondwet werd ingediend in het Parlement (Stuk Senaat, nr. 5-1745/1). Deze twee voorstellen getuigen van een zekere en onbetwistbare eenheid van opzet tussen het huidige voorstel tot herziening dat de Grondwetgever onderneemt enerzijds en het hiermee gelijktijdig in het Parlement ingediende voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het Kieswetboek anderzijds."

Zoals de Algemene Vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds eerder heeft bevestigd ten aanzien van wetsvoorstellen die een zeer nauwe band vertonen met voorgestelde artikelen van de Grondwet,[7] volgt uit die nauwe band niet dat de voorgestelde bijzondere wet zelf een grondwettelijke kracht zou hebben. Het voorgestelde artikel 68 van de Grondwet houdt immers niet zelf de bepalingen in die in het voorstel van bijzondere wet zijn opgenomen, maar beperkt zich ertoe te bepalen dat "een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid bepaalt welke territoriale omschrijvingen in aanmerking komen voor de zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren van de Nederlandse respectievelijk de Franse taalgroep van de Senaat" (voorgesteld artikel 68, § 2, van de Grondwet).

De omstandigheid dat de voorgestelde tekst kracht van wet heeft, impliceert dat de Raad van State bevoegd is om het voorstel van bijzondere wet 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 het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet. Die toelichting brengt immers tot uiting dat de Grondwetgever zelf van oordeel is dat de in het voorstel van bijzondere wet voorgestelde regeling in overeenstemming is met de Grondwet, en dat er met name geen probleem rijst uit het oogpunt van de verenigbaarheid van dat voorstel 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.[8]

Zelfs indien de Raad van State uitsluitend de tekst van het voorgestelde artikel 68 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.[9] Waar een evenwicht wordt nagestreefd binnen de federale staat, te realiseren door middel van een complex geheel van regels[10,] 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 doel[11] - "de beveiliging van een hoger openbaar belang"[12] -, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien

[7] Zie voormelde adviezen 51.195/AV, 51.214/AV, 51.215/AV en 51.216/AV.

[8] Zie, in dezelfde zin, voormelde advies 51.119/AV.

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

[10] Zie EHRM, 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".

[11] Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

[12] Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

als niet onevenredig met het door de wetgever nagestreefde doel[13]. Dit is des te meer het geval waar "het […] tot stand gebrachte evenwicht steunt op een ruime consensus tussen de gemeenschappen".[14] Het is in een dergelijke aangelegenheid bij uitstek de taak van de wetgever om te oordelen hoe het beoogde evenwicht gerealiseerd moet worden.[15]

Gelet op het samen met het voorstel van bijzondere wet aan te nemen voorstel tot herziening van de Grondwet - met de daartoe vereiste grondwettelijke meerderheid -, op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever in de betrokken aangelegenheid beschikt en op de doelstelling die de indieners van het wetsvoorstel nastreven, namelijk het bereiken van de communautaire pacificatie, is ook de Raad van State van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel niet strijdig is met de Grondwet, en dat het meer bepaald geen schending inhoudt 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 desbetreffende bepalingen aan het internationaal verdragsrecht, tot een andere conclusie te komen.

4.2. Het komt de Raad van State voor dat een gelijkaardige bijzondere band ontbreekt tussen de overige voor advies voorgelegde voorstellen en de voorgestelde herzieningen van de Grondwet. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet worden de regelingen die in het voorstel van bijzondere wet (52.270/AV) en in de overige wetsvoorstellen (52.268/AV, 52.271/AV en 52.272/AV) zijn opgenomen, niet uitdrukkelijk vermeld, en er wordt evenmin in die toelichting tot uiting gebracht dat deze voorstellen moeten beschouwd worden als de wil van grondwetgever zelf.

3. DE NOODZAAK TOT ANDERE AANPASSINGEN

5.1. Gelet op het korte tijdsbestek waarbinnen het voorliggende advies dient te worden uitgebracht, ziet de afdeling Wetgeving zich genoodzaakt haar onderzoek te beperken tot de voorgelegde teksten, zonder te kunnen ingaan op de vraag of er, onder meer vanuit het oogpunt van de coherentie van de regelgeving, nog andere wijzigingen dienen te worden aangebracht aan de kieswetgeving of aanverwante regelgevingen.[16]

5.2. Zonder daarbij exhaustiviteit na te streven, wenst de Raad niettemin de aandacht te vestigen op enkele lacunes die de voorgelegde voorstellen van wet en van bijzondere wet bevatten.

---

[13] Zie GwH 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2.

[14] Zie GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.4.

[15] Zie GwH 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.9.6.

[16] In haar schrijven van 18 oktober 2012 heeft de Voorzitter van de Senaat onder meer gevraagd "te controleren dat de formulering van de ingediende teksten ertoe leidt dat, in de hypothese dat er geen vervroegde federale verkiezingen worden georganiseerd of in de hypothese dat het Parlement zou worden ontbonden door het aannemen van een verklaring tot herziening van de Grondwet vlak voor het verlopen van de legislatuur, de federale verkiezingen en de gemeenschaps- en gewestverkiezingen op dezelfde dag kunnen worden georganiseerd in 2019, 2024 enzovoort".

5.2.1. Uit de respectieve toelichtingen bij de voorliggende voorstellen van wet en van bijzondere wet blijkt immers dat deze ertoe strekken de hervorming van de samenstelling van de Senaat, die het onderwerp is van de voorstellen tot herziening van de artikelen 67 en 68 van de Grondwet, die thans in de Senaat besproken worden[17,] ten uitvoer te leggen op het stuk van de wetgeving. Uit het onderzoek van de genoemde voorstellen blijkt evenwel niet dat die doelstelling, bij de huidige stand van de respectieve teksten, volledig gerealiseerd is.

In de eerste plaats zal de wetgever ook een wijziging moeten doorvoeren van de verwijzingen naar de rechtstreekse verkiezing van de Senaat in Titel IX van het Kieswetboek. In dit verband moet gewezen worden op de toelichting bij het wetsvoorstel 'tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid',[18] waarin gesteld werd "[d]e bepalingen van het Kieswetboek die betrekking hebben op de verkiezingen voor de Senaat blijven van toepassing. Zij zullen worden gewijzigd op het ogenblik van de hervorming van de Senaat"[19.]

De invoeging van nieuwe bepalingen in het Kieswetboek die de voorgestelde hervorming van de Senaat met zich brengt, heeft tot gevolg dat een aanzienlijk aantal bestaande bepalingen van dit Wetboek eveneens dienen te worden aangepast. In het wetsvoorstel 'tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat' (52.268/AV) worden enkel wijzigingen voorgesteld aan het bestaande artikel 105 van het Kieswetboek (artikel 2 van het voorstel). Met het oog op de algemene samenhang van het Kieswetboek moeten ook andere artikelen van het Kieswetboek worden gewijzigd, meer bepaald de artikelen 17, § 1, 88, 94*bis*, § 2, 106, 115*bis*, §§ 1 en 4, 115*ter*, 116, § 4, derde en zesde lid, en § 6, eerste lid, 2°, 117, eerste en vijfde lid, 118, derde lid, 126, vierde lid, 128, § 2, 128*ter*, 129, derde en vierde lid, 130, tweede lid, 131, derde lid, 142, eerste lid, 147, zesde lid, 149, derde lid, 161, tweede en elfde lid, 162, derde lid, 177, 179, tweede lid, 180*bis*, tweede lid, 180*quinquies*, §§ 2 en 6, et 180septies, §§ 1 en 4. Bovendien moeten de volgende artikelen van het Kieswetboek worden opgeheven: de artikelen 87*bis*, 94*bis*, § 1, 116, § 2, 118, vierde lid, 125, derde lid, tweede zin, 129, tweede lid, 143, derde lid, 147, vijfde lid, 156, § 2, 160, 161*bis*, 165*bis*, 2°, 175, tweede lid, en 180septies, § 5, vijfde lid.

Ook moeten de nodige wijzigingen worden aangebracht in wetteksten die, ook al strekken ze er niet specifiek toe de samenstelling van de Senaat te regelen, niettemin verwijzen naar regels of concepten die in het kader van de voorgestelde hervorming van de Senaat zullen verdwijnen of gewijzigd zullen worden. Zonder volledig te willen zijn, is dat bijvoorbeeld het geval met de definitie van het begrip "politieke partij" gegeven in artikel 1, 1°, van de wet van 4 juli 1989 'betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen', een definitie die noodzakelijkerwijs onderstelt dat rechtstreekse verkiezingen worden

[17] *Parl. St.* Senaat 2011-12, nrs. 5-1724/1 en 5-1725/1.

[18] Voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 'tot wijziging van de kieswetgeving met het oog op de versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid' waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving op 2 mei 2012 advies 51.221/AV en 51.222/AV heeft uitgebracht (*Parl.St.* Senaat 2011-12, 5-1570/2).

[19] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1571/1, 2.

gehouden voor de aanwijzing van op zijn minst een deel van de leden van de Senaat.[20] Dit geldt eveneens voor de bepalingen van dezelfde wet die betrekking hebben op de beperking en de controle van verkiezingsuitgaven, voor zover die ook op de rechtstreekse verkiezing van de Senaat kunnen worden betrokken (zie o.m. artikel 2 van die wet). Ook de artikelen 15, 16 en 19 van die wet moeten in dat verband nader worden onderzocht.

Een ander voorbeeld is artikel 7, § 2, tweede lid, van de wet van 26 juni 2004 'tot uitvoering en aanvulling van de wet van 2 mei 1995 betreffende de verplichting om een lijst van mandaten, ambten en beroepen, alsmede een vermogensaangifte in te dienen', waarin thans sprake is van de "gemeenschapssenatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 3° tot 5°, van de Grondwet".

Ook andere wetten die uitgaan van rechtstreekse verkiezingen van de Senaat moeten worden aangepast. Dit is onder meer het geval voor de wet van 23 maart 1989 'betreffende de verkiezing van het Europese Parlement' (onder meer artikel 20, eerste lid), de wet van 16 juli 1993 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur', de wet van 12 januari 1989 'tot regeling van de wijze waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Brusselse leden van het Vlaams Parlement verkozen worden en de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop [het Parlement] van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen'.

5.2.2. De Raad van State stelt ten slotte vast dat noch het wetsvoorstel met het 52.268/AV, noch enig ander voorstel dat hem thans is voorgelegd, bepalingen bevat die ertoe strekken een correcte tenuitvoerlegging van het voorschrift van het voorgestelde artikel 67, § 3, van de Grondwet te waarborgen of op zijn minst te bevorderen. Luidens dat artikel 67, § 3, "[zijn] niet meer dan twee derden van de senatoren (…) van hetzelfde geslacht". Indien het aldus voorgeschreven genderevenwicht niet bereikt wordt, kan de Senaat, wanneer hij gebruik maakt van de prerogatieven die hem bij artikel 48 van de Grondwet (dat ongewijzigd blijft) zijn toegekend, niet verklaren dat hij regelmatig is samengesteld. De Raad van State vraagt zich derhalve af of het niet wenselijk, of zelfs noodzakelijk is dat de wet een soort overleg[21] in het leven roept tussen de verschillende vergaderingen en taalgroepen die respectievelijk in de paragrafen 1 en 2 van het voorgestelde artikel 67 van de Grondwet genoemd worden, opdat het genderevenwicht opgelegd bij de voornoemde paragraaf 3 over het geheel genomen gerealiseerd kan worden wanneer die vergaderingen en groepen afzonderlijk, elk wat hen betreft, senatoren aanwijzen. Zulk een regeling zou a priori opgenomen moeten worden in het voorstel met het nummer 52.268. De voorgestelde tekst van de artikelen 67 en 68 van de Grondwet bevat weliswaar, bij de huidige stand van zaken, geen machtiging voor de wetgever om specifiek, via het hierboven omschreven overleg, de voornoemde paragraaf 3 van artikel 67 ten uitvoer te leggen, maar zulk een machtiging zou hoe dan ook gevonden kunnen worden in het huidige artikel 11*bis*, eerste lid, van de Grondwet, luidens hetwelk "de wet, het decreet of de in

[20] "Art. 1. Voor de toepassing van deze wet moet worden verstaan onder: 1° politieke partij: de vereniging van natuurlijke personen, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, die aan door de Grondwet en de wet bepaalde verkiezingen deelneemt, die overeenkomstig artikel 117 van het Kieswetboek kandidaten voordraagt voor de mandaten van volksvertegenwoordiger en senator in elke kieskring van een Gemeenschap of een Gewest en die, binnen de grenzen van de Grondwet, de wet, het decreet en de ordonnantie, de totstandkoming van de volkswil beoogt te beïnvloeden op de wijze bepaald in haar statuten of haar programma. (…)".

[21] Zie, bij analogie, artikel 35, § 2, vijfde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

artikel 134 bedoelde regel (…) voor vrouwen en mannen de gelijke uitoefening van hun rechten en vrijheden [waarborgen], en (…) meer bepaald hun gelijke toegang tot de door verkiezing verkregen mandaten en de openbare mandaten [bevorderen].” Dat is des te meer het geval daar, naar het voorbeeld van wat is voorgesteld in het voornoemde artikel 67, § 3, de Grondwet zelf een genderevenwicht bij de verdeling van de mandaten in een wetgevende vergadering oplegt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

1. WETSVOORSTEL ‘TOT WIJZIGING VAN HET KIESWETBOEK TEN GEVOLGE VAN DE HERVORMING VAN DE SENAAT’ (52.268/AV)

6. Het voorstel van wet strekt ertoe om in het Kieswetboek de nodige wijzigingen aan te brengen met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren ten gevolge van de wijziging van de samenstelling van de Senaat.

Op grond van het voorgestelde artikel 67 van de Grondwet zal de Senaat bestaan uit zestig senatoren, onder wie:

> “1° negenentwintig senatoren aangewezen door het Vlaams Parlement uit het Vlaams Parlement of uit de Nederlandse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;
>
> 2° tien senatoren aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap;
>
> 3° acht senatoren aangewezen door en uit het Parlement van het Waalse Gewest;
>
> 4° twee senatoren aangewezen door en uit de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;
>
> 5° een senator aangewezen door en uit het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap;
>
> 6° zes senatoren aangewezen door de senatoren bedoeld in 1°;
>
> 7° vier senatoren, aangewezen door de senatoren bedoeld in 2°, 3°, en 4°.”

A. Aanwijzing van de deelstaatsenatoren

7. Op grond van het voorgestelde artikel 68, § 1, van de Grondwet worden de zetels voor deelstaatsenatoren bedoeld in het voorgestelde artikel 67, § 1, 1° tot 4°, verdeeld onder de lijsten volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging in functie van de opgetelde stemcijfers van de lijsten, behaald in de verschillende kieskringen respectievelijk bij de verkiezing van het Vlaams Parlement en bij de verkiezingen van het Parlement van het Waalse Gewest, en van de lijsten van de Franse taalgroep, behaald bij de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het voorstel van wet beoogt de zetelverdeling voor de deelstaatsenatoren te laten gebeuren volgens een systeem van evenredige vertegenwoordiging, op basis van het resultaat dat een politieke formatie heeft behaald bij de verkiezingen voor het betrokken Gemeenschaps- of

Gewestparlement. De daartoe voorgestelde wijzigingen van het Kieswetboek nopen de Raad van State tot het maken van de hierna volgende opmerkingen.

Artikel 14

8. Het voorgestelde artikel 210sexies, eerste lid, van het Kieswetboek bepaalt dat voor het vaststellen van de zetelverdeling voor de deelstaatsenatoren de voorzitters van de kieskringhoofdbureaus zoals bedoeld in artikel 26*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, na het tellen van de stemmen en het toewijzen van de zetels voor het Vlaams Parlement of het Waals Parlement, een samenvattende tabel opmaken met het stemcijfer dat elke lijst heeft behaald.

Het voorgestelde artikel 210sexies, tweede lid, van het Kieswetboek voorziet in de overzending "via digitale weg" van de samenvattende tabel opgemaakt overeenkomstig het eerste lid van dezelfde bepaling "door gebruik te maken van de elektronische handtekening die aangebracht wordt door middel van [de] identiteitskaart".

Luidens het derde lid van dezelfde voorgestelde bepaling wordt binnen vierentwintig uur "een papieren versie van de tabel, ondertekend door de leden van het bureau en de getuigen" overgezonden aan de griffier van de Senaat.

Logischerwijze geldt de digitale handtekening voor de digitale versie van diezelfde samenvattende tabel, wat niet wordt gepreciseerd in de bepaling die het tweede lid van de voorgestelde bepaling zou vormen.

Indien het de bedoeling was van de stellers dat, met het oog op een veilige overzending, ook de e-mail waarbij de samenvattende tabel als bijlage wordt verstuurd, digitaal ondertekend wordt, moet de tekst in die zin worden gesteld.

De voorgestelde bepaling moet worden herzien in het licht van deze opmerkingen.

Artikel 15

9. In de drie leden van het voorgestelde artikel 210septies wordt verwezen naar de voorzitter van het gewestbureau bedoeld in artikel 16 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'. Luidens dat artikel 16, dat op dat punt niet wordt gewijzigd bij artikel 7 van het voorstel van bijzondere wet 52.270/AG, is de voorzitter van het gewestbureau de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel. Gelet op de wijzigingen aangebracht in het Gerechtelijk Wetboek bij de wet van 19 juli 2012 'betreffende de hervorming van het gerechtelijk arrondissement Brussel' rijst de vraag[22] of het voornoemde artikel 16 met "voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel" ofwel uitsluitend de

[22] De leesinstructies gegeven in het nieuwe artikel 638*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij de voornoemde wet van 19 juli 2012, gelden immers enkel voor de uitlegging van de bepalingen vervat in titel III van dat Wetboek.

Franstalige voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg bedoelt, ofwel uitsluitend de Nederlandstalige voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, of onverschillig welke van die twee voorzitters, of nog de beide voorzitters samen, die dan collegiaal optreden.[23]

10. Het voorgestelde artikel 210septies, tweede en derde lid, van het Kieswetboek geeft aanleiding tot dezelfde opmerkingen als die welke zijn gemaakt bij artikel 210sexies (artikel 14 van het voorstel).

Artikelen 17 en 20

11. In de voorgestelde artikelen 210octies en 210decies van het Kieswetboek, zoals ingevoegd door de artikelen 17 en 20 van het voorstel, wordt het systeem van evenredige vertegenwoordiging bepaald dat bij de toewijzing van de senaatszetels aan de politieke formaties zal worden toegepast. De zetelverdeling gebeurt op basis van het totale stemcijfer dat een politieke formatie heeft behaald bij respectievelijk de verkiezingen voor het Vlaams Parlement of de verkiezingen voor het Parlement van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

12. In de voorgestelde artikelen 210octies, § 2, en 210decies, § 2, van het Kieswetboek wordt gerefereerd aan lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd en die behoren tot een politieke formatie. De wettelijke definitie van "politieke formatie" in het voorgestelde artikel 210*bis*, 1°, van het Kieswetboek (artikel 5 van het voorstel) refereert reeds aan een groep van lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd. Ter wille van de samenhang dienen in het voorgestelde 210octies, § 2 en 210decies, § 2, bijgevolg de woorden "die een verklaring van samenhang hebben afgelegd en" te worden geschrapt.

13. De voorgestelde artikelen 210octies, § 2, en 210decies, § 2, van het Kieswetboek voorzien in een kiesdrempel van 5 % voor de verdeling van de zetels van de senatoren waarop ze respectievelijk betrekking hebben.

Luidens de eerstgenoemde bepaling komen alleen de lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd en die behoren tot een politieke formatie die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement hebben behaald, in aanmerking voor de verdeling van de zetels bedoeld in het voorgestelde artikel 67, § 1, 1°, van de Grondwet (senatoren aangewezen door het Vlaams Parlement).

Luidens de tweede bepaling komen alleen de lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd en die behoren tot een politieke formatie die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van zowel het Waals Parlement als van de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hebben

[23] Zie eveneens de opmerking bij artikel 7 van het voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ter uitvoering van de artikelen 118 en 123 van de Grondwet' (advies 52.273/AV).

behaald, in aanmerking voor de verdeling van de zetels bedoeld in het voorgestelde artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet (namelijk de zetels voor de senatoren die respectievelijk worden aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van het Waals Gewest en de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement).

Aangezien met een kiesdrempel een verschil in behandeling wordt ingesteld dat ongunstig is voor kleine politieke partijen, is deze enkel verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zoals uitgelegd door de relevante rechtspraak van het Grondwettelijk Hof,[24] indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording wordt gegeven. Hetzelfde vereiste van verantwoording geldt uit het oogpunt van artikel 3 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zoals uitgelegd in het licht van de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.[25]

Het huidige artikel 165*bis*, 2°, van het Kieswetboek, zoals dat daarin is ingevoegd bij artikel 16 van de wet van 13 december 2002, bepaalt nu reeds dat alleen de lijsten die minstens 5 % behaald hebben van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van de lijsten die voorgedragen zijn voor het Nederlandse kiescollege of het Franse kiescollege, naargelang van het geval, in aanmerking komen voor de verdeling van de zetels voor rechtstreeks verkozen senatoren (huidig artikel 67, § 1, 1° en 2° van de Grondwet). Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest 73/2003 van 26 mei 2003 geen grondwettigheidsbezwaar opgeworpen tegen dat artikel 165*bis*, 2°, van het Kieswetboek.[26]

Wat betreft de verdeling van de zetels voor senatoren aangewezen door het Vlaams Parlement, heeft de kiesdrempel ingesteld bij het voorgestelde artikel 210octies, § 2, van het Kieswetboek (artikel 17 van het wetsvoorstel) in wezen dezelfde impact[27] als die welke is ingesteld bij het huidige artikel 165*bis*, 2°, van het Kieswetboek. Gelet op het voornoemde arrest 73/2003 van het Grondwettelijk Hof levert hij dus geen grondwettigheidsbezwaar op.

Wat betreft de verdeling van de zetels voor senatoren aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van het Waals Gewest en de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, verschilt de impact van de kiesdrempel ingesteld bij het voorgestelde artikel 210decies, § 2, van het Kieswetboek (artikel 20 van het wetsvoorstel) daarentegen van die van de kiesdrempel ingesteld bij het huidige artikel 165*bis*, 2°, van het Kieswetboek. Terwijl de laatstgenoemde bepaling de kiesdrempel van 5 % laat slaan op de gezamenlijke stemmen die door het Franse kiescollege zijn uitgebracht, zonder te vereisen dat

---

[24] GwH, 73/2003, 26 mei 2003; GwH, 78/2005, 27 april 2005. Zie in verband met die rechtspraak, D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, Die Keure, 2011, 369-374.

[25] Zie o.m. EHRM, Grote Kamer, arrest *Sadak en Yumak t. Turkije* van 8 juli 2008. Zie in verband met die rechtspraak, *ibid.*, 208 tot 220.

[26] Arrest 73/2003 had artikel 16 van de wet van 13 december 2002 enkel vernietigd voor zover het van toepassing was op de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel, voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

[27] Er dient immers op gewezen te worden dat, *de lege lata*, de politieke partij die geen rechtstreeks verkozen senatoren zou hebben, omdat ze de bij artikel 165*bis*, 2°, van het Kieswetboek gestelde kiesdrempel niet heeft bereikt, daardoor geen zetels voor gemeenschapssenator of gecoöpteerd senator zou kunnen krijgen. Zie artikel 68, § 1, tweede en derde lid, van de Grondwet.

die drempel bovendien bereikt wordt voor elk van de twee kieskringen op basis waarvan dat kiescollege is gevormd, vereist het voorgestelde artikel 210decies, § 2, van het Kieswetboek daarentegen dat de betreffende politieke partij 5 % van het totale aantal geldig uitgebrachte stemmen behaalt, zowel in het kader van de Brusselse regionale verkiezingen, als in het kader van de Waalse regionale verkiezingen. De loutere aanvoering van het voornoemde arrest 73/2003 van het Grondwettelijk Hof kan dus niet voldoende zijn om de indieners van het voorstel te ontslaan van de verplichting om een objectieve en redelijke verantwoording te geven voor het verschil in behandeling van de politieke partijen dat in het leven wordt geroepen door het voorgestelde artikel 210decies, § 2, van het Kieswetboek.

In de toelichting bij het voorstel wordt overigens de volgende verantwoording gegeven :

> "Door een kiesdrempel in te voeren, wordt een verdere versnippering van het politieke landschap vermeden. De zetelverdeling voor de deelstaatsenatoren gebeurt immers op basis van het opgetelde stemcijfer van elke politieke formatie voor de verkiezingen van respectievelijk het Vlaams Parlement, het Parlement van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, wat het gemakkelijker maakt voor de kleinere partijen om een zetel te behalen."

Gelet op de gezamenlijke bovenstaande overwegingen, is de aldus opgegeven verantwoording niet voldoende duidelijk en moet deze nader worden toegelicht bij de voorbereidende werkzaamheden.

14. Het systeem van evenredige vertegenwoordiging dat wordt toegepast bij de zetelverdeling van de deelstaatsenatoren, is het zogenaamde "systeem D'Hondt".[28]

Volgens de voorgestelde artikelen 210octies, § 3, en 210decies, § 3, wordt het totale stemcijfer van iedere politieke formatie achtereenvolgens gedeeld door 1, 2, 3, 4, 5, …, en worden de quotiënten gerangschikt in de volgorde van hun belangrijkheid, totdat er voor alle lijsten samen negenentwintig quotiënten worden bereikt. Het laatste quotiënt dient als kiesdeler. De verdeling over de politieke formaties die zijn toegelaten tot de zetelverdeling geschiedt zo dat aan iedere politieke formatie een aantal zetels wordt toegekend gelijk aan het aantal keren dat haar stemcijfer de kiesdeler bevat.

Het voorstel houdt evenwel geen regeling in voor het geval dat er twee gelijke laatste quotiënten zijn. Er dient dan ook aan de voorgestelde artikelen 210octies, § 3, en 210decies, § 3, een regeling in die zin te worden toegevoegd. Die regeling zou analoog kunnen zijn aan artikel 168 van het Kieswetboek, dat bepaalt: "Wanneer een zetel met evenveel recht aan verscheidene lijsten toekomt, wordt hij toegekend aan de lijst met het hoogste stemcijfer en, bij gelijkheid van de stemcijfers, aan de lijst waarop de kandidaat voorkomt die onder de kandidaten wier verkiezing in het geding is, de meeste stemmen heeft verkregen of, subsidiair, de oudste in jaren is."

[28] Zie de toelichting, *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1744/1, 5.

Artikelen 19 en 20

15. Ten onrechte wordt in de artikelen 19 en 20 (artikel 210decies, § 1) van het voorstel verwezen naar de "zetelverdeling voor de senatoren aangewezen door (…) het Brussels Hoofdstedelijk Parlement". Volgens het voorgestelde artikel 67, § 1, 4°, van de Grondwet worden de voormelde senatoren immers aangewezen door de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Artikelen 24 en 27

16. De voorgestelde artikelen 211, § 1, en 212*bis*, § 1, van het Kieswetboek (artikelen 24 en 27 van het voorstel van wet) regelen beide de mededeling door de griffier van de Senaat aan de voorzitters van de deelstaatparlementen, van het aantal zetels dat aan elke politieke formatie toekomt. Terwijl het voorgestelde artikel 211, § 1, echter bepaalt dat de griffier "het aantal zetels voor de deelstaatsenatoren mee(deelt) die zijn toegekend aan elke politieke formatie", stelt het voorgestelde artikel 212*bis*, § 1, dat de griffier "het proces-verbaal bedoeld in artikel 210undecies" meedeelt. Beide teksten dienen op elkaar te worden afgestemd. Het lijkt aangewezen in het voorgestelde artikel 211, § 1, te verwijzen naar "het proces-verbaal bedoeld in artikel 210nonies".

17. De voorgestelde artikelen 211, § 2, en 212*bis*, § 2, van het Kieswetboek bepalen de wijze van aanwijzing van de deelstaatsenatoren uit respectievelijk het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Er wordt daarbij niet voorzien in een aanwijzing op grond van een stemming in het betrokken parlement zelf. De aanwijzing[29] wordt integendeel overgelaten aan "de leden die verkozen zijn op de lijsten, die behoren tot eenzelfde politieke formatie", waaraan een aantal zetels voor deelstaatsenatoren zijn toegekend. Deze leden dienen immers, ten laatste vijf dagen na het onderzoek van de geloofsbrieven, aan de voorzitter van hun respectievelijk parlement, een lijst te zenden "met zoveel namen van leden die behoren tot hun politieke formatie als er zetels van deelstaatsenatoren aan de politieke formatie toekomen". De lijsten met de aangewezen deelstaatsenatoren zijn slechts geldig "als zij ondertekend zijn door de meerderheid van de leden van het (betrokken) Parlement die verkozen zijn op lijsten die tot eenzelfde politieke formatie behoren."

De voorgestelde artikelen bevestigen bijgevolg de regeling die thans reeds is opgenomen in artikel 211, § 4, van het Kieswetboek voor de aanduiding van de gemeenschapssenatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 3° en 4°, van de Grondwet. Die regeling voorziet eveneens in de aanwijzing van deze gemeenschapssenatoren door de respectievelijke fracties van het betrokken parlement. Over die regeling heeft de Raad van State destijds een kritisch advies uitgebracht, in het licht van het toenmalige artikel 53, § 1, 3° en 4°, van de Grondwet dat in een aanwijzing door de betrokken Gemeenschapsraad voorzag.[30]

[29] De toelichting heeft het over een "voordracht en aanwijzing" (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1744/1, 7).

[30] Adv.RvS 22.180/VR van 1 april 1993 over een voorstel dat geleid heeft tot de gewone wet van 16 juli 1993 'tot vervollediging van de federale staatsstructuur' (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 897/2, 38). De Raad stelde: 'Het

In het licht van de voorgestelde artikel 67 en 68 van de Grondwet is de Raad van State thans van oordeel dat deze kritiek niet meer in zijn algemeenheid dient te worden herhaald. Het voorgestelde artikel 67, § 1, 1°, 2°, 3°, 4° en 5°, van de Grondwet bepaalt weliswaar nog steeds dat de deelstaatsenatoren worden aangewezen door de parlementen van de gemeenschappen en de gewesten. In het voorgestelde artikel 68, § 1, zesde lid, van de Grondwet wordt evenwel enkel bepaald dat de senator bedoeld in artikel 67, § 1, 5°, wordt aangewezen door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen. In een dergelijke aanwijzing wordt echter niet uitdrukkelijk voorzien voor de overige deelstaatsenatoren. Dat is overigens ook begrijpelijk. Een meerderheidsstemming kan immers niet waarborgen dat de senaatszetels verdeeld worden volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Alhoewel artikel 68 van de Grondwet zelf niet uitdrukkelijk voorziet in een aanduiding door de politieke formaties, lijkt het door te voorzien in de verdeling van de zetels "onder de lijsten volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging", voldoende ruimte te laten voor de wetgever om te voorzien in een systeem waarbij de aanduiding door de meerderheid van een politieke formatie van het Parlement als een aanduiding door het Parlement zelf dient te worden beschouwd.

18. Het door artikel 27 van het voorstel voorgestelde artikel 212*bis* houdt een zetelverdeling.

Het voorgestelde artikel 212*bis*, § 2, eerste tot derde lid, van het Kieswetboek luidt als volgt:

> "De leden die verkozen zijn op de lijsten die behoren tot eenzelfde politieke formatie en zetelen in het betrokken Gemeenschaps- of Gewestparlement, zenden (…) een lijst met zoveel namen van leden die behoren tot haar politieke formatie, als er zetels van deelstaatsenator toekomen aan de politieke formatie voor het betrokken Parlement. (…)
>
> Het totaal van de namen die voorkomen op de lijsten van een politieke formatie die overgemaakt zijn aan de voorzitter van het Waals Parlement, de voorzitter van het Parlement van de Franse Gemeenschap en de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement of de eerste ondervoorzitter indien de voorzitter niet behoort tot de Franse taalgroep, mag het aantal zetels van deelstaatsenatoren die toekomen aan de politieke formatie niet overstijgen.
>
> Het totaal van de namen die voorkomen op de lijsten van de politieke formaties voor een betrokken Parlement mag het aantal zetels die toekomen aan dit Parlement overeenkomstig artikel 67, § 1, 2° tot 4°, en § 2 van de Grondwet niet overstijgen."

In het wetsvoorstel wordt niet bepaald op welke wijze de zetels van de onderscheiden Franstalige politieke formaties zullen worden toegewezen in de drie onderscheiden

---

voorschrift van artikel 53, § 1, 3° en 4°, van de Grondwet dat de bedoelde senatoren 'door' de betrokken Gemeenschapsraad moeten worden aangewezen, impliceert dat de aanwijzing uitsluitend zaak is van de Gemeenschapsraad, terwijl de eis dat de aan te wijzen senatoren tot een bepaalde politieke fractie moeten behoren, zijnerzijds veronderstelt dat de betrokken fractie een belangrijke inspraak bij die aanwijzing moet hebben. Het lijkt vanzelfsprekend dat op zijn minst de voorstellen van de betrokken fractie zullen moeten uitgaan. Tevens kan men aannemen dat de fractie daarover bij gewone meerderheid zal beslissen. Doch, zal al dan niet bij geheime stemming moeten worden beslist ? Zullen de voorstellen van een fractie naderhand door de voltallige Raad moeten worden bekrachtigd? En, zo ja, hoe zal er moeten worden gehandeld wanneer de Raad een voorstel afwijst? De voorgestelde regeling zal op al deze punten moeten worden aangevuld'.

parlementen waarvan sprake is in het ontworpen nieuwe artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet.[31]

Met het oog op de overeenstemming met deze nieuwe grondwetsbepaling dient in het wetsvoorstel evenwel te worden bepaald welke precieze procedure na de deelstaatverkiezingen waarvan sprake is in artikel 115 van de Grondwet zal moeten worden gevolgd voor de selectie van de senatoren van de deelentiteiten in het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. De senatoren van de deelentiteiten moeten immers aangewezen worden volgens een transparante procedure die voorzien en gecontroleerd kan worden, zodat het voor de Senaat mogelijk is over te gaan tot het onderzoek van de geloofsbrieven (art. 48 van de Grondwet) van de senatoren die nieuw aangewezen worden door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Deze bepaling dient op dat punt te worden aangevuld.

B. Aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren

19. De zetelverdeling voor de gecoöpteerde senatoren gebeurt op basis van het totale stemcijfer dat een politieke formatie heeft behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Overeenkomstig het voorstel van bijzondere wet 'tot invoeging van een artikel 217*quater* en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek' (52.269/AV), gebeurt de verdeling van de zetels van de Nederlandse taalgroep op basis van de stemcijfers behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers in de kieskringen Antwerpen, Brussel-Hoofdstad, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams Brabant en West-Vlaanderen. De verdeling van de zetels van de Franse taalgroep gebeurt op basis van de stemcijfers behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de kieskringen Brussel-Hoofdstad, Henegouwen, Luik, Luxemburg, Namen, Waals-Brabant en het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde.

Per taalgroep zullen de stemmen die uitgebracht zijn voor dezelfde politieke formatie in de verschillende kieskringen worden opgeteld. Met toepassing van het systeem van "de grootste rest" zullen de zetels vervolgens worden verdeeld over de politieke formaties.

Artikel 41

20. Het voorgestelde artikel 217*bis*, vierde en vijfde lid, van het Kieswetboek geeft aanleiding tot dezelfde opmerkingen als die welke gemaakt zijn over artikel 210sexies (artikel 14 van het voorstel).

[31] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1724/1.

Artikel 48

21. Op grond van het voorgestelde systeem, is het niet uitgesloten dat, op basis van de stemcijfers behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, een zetel van gecoöpteerde senator toekomt aan een politieke formatie die niet vertegenwoordigd is door deelstaatsenatoren.

In dat geval voorziet het voorgestelde artikel 220, § 6, van het Kieswetboek (artikel 48 van het voorstel) dat "de lijst met kandidaten bedoeld in paragraaf 5 ten laatste vijf dagen voor de zitting waarop de aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren plaats heeft, opgesteld door de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die verkozen zijn op de lijsten van de politieke formatie aan wie de zetels toekomen. De lijst is slechts geldig als zij ondertekend is door de meerderheid van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers die verkozen zijn op de lijsten die behoren tot de betrokken politieke formatie. De voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kijkt de geldigheid na".

Deze regeling is strijdig met het voorgestelde artikel 67, § 1, 6° en 7°, van de Grondwet, dat de bevoegdheid om senatoren te coöpteren uitsluitend toekent aan de deelstaatsenatoren, zonder daarbij enige bevoegdheid toe te kennen aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Immers, op grond van het voorgestelde artikel 67, § 1, 6°, worden zes senatoren gecoöpteerd door de deelstaatsenatoren aangewezen door het Vlaams Parlement en op grond van het voorgestelde artikel 67, § 1, 7°, worden vier senatoren gecoöpteerd door de deelstaatsenatoren aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van het Waals Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het voorgestelde artikel 220, § 6, kan bijgevolg niet in het Kieswetboek worden opgenomen, aangezien het niet in overeenstemming is met het thans voorgestelde artikel 67, § 1, 6° en 7°, van de Grondwet.

Artikel 49

22. Artikel 49 van het voorstel strekt ertoe in artikel 221 van het Kieswetboek een regeling op te nemen voor het geval dat een gecoöpteerde senator voor het verstrijken van zijn mandaat ophoudt deel uit te maken van de Senaat. Het voorgestelde artikel bepaalt dat in zijn vervanging dient te worden voorzien door de "deelstaatsenatoren die daartoe worden aangewezen in een verklaring bedoeld in artikel 220, § 1". De bedoelde verklaring wordt evenwel niet vermeld in het voorgestelde artikel 220, § 1, doch wel in het voorgestelde artikel 220, § 2. Artikel 49 dient in die zin te worden aangepast.

Onder voorbehoud van de opmerking in randnummer 21, dient een analoge bepaling te worden voorzien voor het geval een gecoöpteerd senator, aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 220, § 6, van het Kieswetboek voor het verstrijken van zijn mandaat ophoudt deel uit te maken van de Senaat.

2. VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET 'TOT INVOEGING VAN EEN ARTIKEL 217*QUATER* EN EEN ARTIKEL 217*QUINQUIES* IN HET KIESWETBOEK'
(52.269/AV)

23. Het voorstel van bijzondere wet (…) strekt ertoe de territoriale omschrijvingen te bepalen die in aanmerking komen voor de verdeling van de senaatszetels van de respectievelijke taalgroepen.

Uit het opschrift van het voorstel van bijzondere wet en uit de toelichting ervan blijkt dat de indieners van het voorstel het voorgestelde nieuwe artikel 68, § 2, eerste lid, van de Grondwet willen uitvoeren.

Die bepaling luidt als volgt:

> "De senaatszetels bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7°, worden verdeeld onder de lijsten overeenkomstig de bij wet bepaalde regels in functie van het opgetelde stemcijfer van de lijsten behaald bij de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit stelsel is het stelsel dat gebruikt wordt in artikel 63, § 2, van de Grondwet. Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, bepaalt welke territoriale omschrijvingen in aanmerking komen voor de zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren van de Nederlandse, respectievelijk de Franse taalgroep van de Senaat."

Het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet bevat evenwel een overgangsbepaling naar luid waarvan dit artikel in werking treedt op de dag van de verkiezingen met het oog op de algehele vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen in 2014. Tot die datum blijven de huidige bepalingen van toepassing.

Daaruit volgt dat het voorstel van bijzondere wet niet kan worden aangenomen vóór de dag van de verkiezingen met het oog op de algehele vernieuwing van de gemeenschaps- en gewestparlementen in 2014; dat probleem zou zich niet voordoen als in de overgangsbepaling van het ontworpen artikel 68 van de Grondwet[32] zou worden bepaald dat de laatste zin van zijn ontworpen paragraaf 2, eerste lid, in werking treedt zodra hij in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt is.

24. Op grond van de voorgestelde artikelen 217*quater* en 217*quinquies* van het Kieswetboek zullen lijsten uit het administratief arrondissement van Halle-Vilvoorde in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep. Wat betreft de overeenstemming hiervan met de Grondwet en de internationale verdragen, meer bepaald met discriminatieverbod, verwijst de Raad van State naar wat in dat verband is uiteengezet in randnummer 3 van dit advies.

[32] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1725/1.

3. VOORSTEL VAN BIJZONDERE WET 'TOT WIJZIGING VAN DE BIJZONDERE WET VAN 8 AUGUSTUS 1980 TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN EN DE BIJZONDERE WET VAN 12 JANUARI 1989 MET BETREKKING TOT DE BRUSSELSE INSTELLINGEN, TEN GEVOLGE VAN DE HERVORMING VAN DE SENAAT'
(52.270/AV)

25. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de bijzondere wet van 12 januari 1989 te wijzigen. Zoals de toelichting aangeeft, heeft het voorstel betrekking op "twee onderwerpen, met name de vergoeding van de deelstaatsenatoren en het wijzigen van een aantal diverse bepalingen ten gevolge van de wijziging van de samenstelling van de Senaat". Het voorstel strekt ertoe een aantal technische aanpassingen in de voornoemde bijzondere wetten door te voeren "die betrekking hebben op de verwijzingen in de bijzondere wet naar de Grondwet, die thans reeds zonder voorwerp zijn of die door de voorgestelde herziening van artikel 67 van de Grondwet (vroeger artikel 53) zonder voorwerp zouden worden of een verkeerde verwijzing zouden bevatten". [33]

26. Artikel 37*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet in de mogelijkheid voor het Vlaams Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap en het Waals Parlement om bij decreet te beslissen de rechtstreeks verkozen senatoren, bedoeld in respectievelijk artikel 53 (thans artikel 67), § 1, 1°, van de Grondwet en artikel 53 (thans artikel 67), § 1, 2°, van de Grondwet, zonder stemrecht bij zijn werkzaamheden te betrekken. Aangezien er na de hervorming van de Senaat geen rechtstreeks verkozen senatoren meer zullen zetelen in de Senaat, dienen deze bepalingen te worden opgeheven of aangepast.

27. Artikel 4 van het voorstel strekt ertoe artikel 51 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op te heffen. In de toelichting wordt deze opheffing als volgt verantwoord: "Artikel 51 heeft geen bestaansreden meer zodat het opgeheven wordt."

Artikel 51[34] bepaalt:

"Het Vlaams Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap kunnen, ieder voor zich beslissen dat de senatoren bedoeld in artikel 53, § 1, 3° en 4°, van de

[33] *Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 5-1746/1, 2-3.

[34] Artikel 51 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vormde de enige uitvoering van het huidige artikel 68, §3, tweede lid, van de Grondwet, dat aan de bijzondere wetgever opdraagt de nadere regelen aan te duiden die door de gemeenschapsparlementen bij bijzonder decreet kunnen worden geregeld. In de toelichting bij het voorstel tot herziening van het toenmalige artikel 53 van de Grondwet werd de bepaling als volgt verduidelijkt: "Dit [...] lid kent bovendien aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid toe aangelegenheden inzake de verkiezing van de gemeenschapssenatoren die hij aanduidt, toe te kennen aan de Gemeenschapsraden. Zo kan hij aan de Gemeenschapsraden de bevoegdheid geven de voordracht van kandidaten-gemeenschapssenatoren toe te vertrouwen aan de Gewestraad en aan de taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad waaruit de betrokken Gemeenschapsraad is samengesteld" (Toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 53 van de Grondwet, *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-20/1°, 4-5). Dat is precies de strekking van artikel 51 van de bijzondere wet van 6 augustus 1980. De inhoud van het huidige artikel 68, §3, tweede lid, van de Grondwet is hernomen in het nieuwe voorgestelde artikel 68, §1, vijfde lid, van de Grondwet. De nieuwe bepaling verwijst daarbij nog steeds naar de andere regelen die door de gemeenschapsparlementen kunnen worden vastgesteld, niettegenstaande het feit dat, volgens het voorgestelde artikel 67 van de Grondwet, het niet alleen de gemeenschapsparlementen, maar ook het Parlement van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn die senatoren van de deelentiteiten zullen moeten aanwijzen.

Grondwet, worden aangewezen door enerzijds de in respectievelijk § 1, 1°, en § 2, van artikel 24 bedoelde leden en anderzijds de in artikel 23 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bedoelde taalgroepen."

Ook al belet niets de bijzondere wetgever om dit artikel 51 op te heffen, de verantwoording die er voor wordt gegeven in de toelichting, namelijk dat het artikel "geen bestaansreden meer (heeft)", kan niet worden bijgetreden.

Weliswaar bepaalt het voorgestelde artikel 67, § 1, 2°, 3° en 4°, van de Grondwet zelf dat tien senatoren worden aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap, acht senatoren door en uit het Parlement van het Waalse Gewest en twee senatoren door en uit de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zodat artikel 51, voor het Parlement van de Franse Gemeenschap, inderdaad geen bestaansreden meer heeft.

Het voorgestelde artikel 67, § 1, 1°, van de Grondwet bepaalt evenwel dat het Vlaams Parlement negenentwintig senatoren aanwijst uit het Vlaams Parlement of uit de Nederlandse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Wat het Vlaams Parlement betreft, is artikel 51 dan ook niet ipso facto zonder bestaansreden geworden, aangezien het nog steeds mogelijk is dat het Vlaams Parlement bij decreet zou beslissen om de deelstaatsenatoren te laten aanwijzen door de 118 rechtstreeks gekozen leden, bedoeld in artikel 24, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, enerzijds, en de leden van de Nederlandse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, anderzijds.

Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat er, in tegenstelling tot wat geldt voor de Franse taalgroep, een andere verkiezing ten grondslag ligt aan de aanduiding van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement dan aan de aanduiding van de leden van de Nederlandse taalgroep.

Het komt de stellers van het voorstel van bijzondere wet dan ook toe om, rekening houdende hiermee, te beoordelen of de opheffing van artikel 51 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wel degelijk aangewezen is.

28. Artikel 5 van het voorstel strekt ertoe in artikel 59, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de woorden "artikel 53, § 1, 1°, 2°, 6° en 7°" te vervangen door de woorden "artikel 67, § 1, 6° en 7°".

Deze vervanging is evenwel gedeeltelijk zonder voorwerp, aangezien artikel 59, § 4, zoals ingevoegd bij de bijzondere wet van 4 december 1996, niet naar het oude artikel 53, maar reeds naar het huidige artikel 67 van de Grondwet verwijst. De wijziging dient dan ook te worden beperkt tot de schrapping van "1°, 2°," in genoemd artikel 59, § 4.

29. Artikel 6 van het voorstel bevat twee leden. Uit de toelichting bij "artikel 7" van het voorstel blijkt dat het tweede lid van artikel 6 dient te worden opgenomen in artikel 7 van het voorstel. Dit dient te worden aangepast. Bovendien dient in voormelde toelichting melding te worden gemaakt van artikel 35 (niet: artikel 59) van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

4. WETSVOORSTEL 'TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 31 DECEMBER 1983 TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN VOOR DE DUITSTALIGE GEMEENSCHAP TEN GEVOLGE VAN DE HERVORMING VAN DE SENAAT (52.271/AV)

30. Het wetsvoorstel strekt ertoe de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' te wijzigen in het licht van de geplande hervorming van de Senaat.

31. Artikel 78 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instelling voor de Duitstalige Gemeenschap' luidt als volgt:

> "Het Parlement verstrekt een met redenen omkleed advies over elke wijziging van de op het Duits taalgebied toepasselijke wetten en reglementaire besluiten betreffende het gebruik der talen in bestuurszaken, (...) de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen. Het verstrekt een met redenen omkleed advies over elke wijziging van deze wet en van de desbetreffende reglementaire besluiten. De Ministers leggen daartoe aan het Parlement alle desbetreffende voorontwerpen van wetten en ontwerpen van reglementaire besluiten voor. De voorzitter van één der Wetgevende Kamers of een Minister, legt daartoe aan het Parlement alle desbetreffende wetsvoorstellen en amendementen op de wetsontwerpen en -voorstellen voor. Het gebrek aan advies binnen zestig dagen vanaf de dag waarop het verzoek bij het Parlement aanhangig werd gemaakt, staat gelijk met een gunstig advies."

Uit het dossier dat aan de Raad van State voorgelegd is, blijkt dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap verzocht is om over voorstel 52.271/AV advies uit te brengen. Er dient op toegezien te worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

Het voorstel geeft verder geen aanleiding tot opmerkingen.

5. WETSVOORSTEL 'TOT WIJZIGING VAN DE WET VAN 6 AUGUSTUS 1931 HOUDENDE VASTSTELLING VAN DE ONVERENIGBAARHEDEN EN ONTZEGGINGEN BETREFFENDE DE MINISTERS, GEWEZEN MINISTERS EN MINISTERS VAN STAAT, ALSMEDE DE LEDEN EN GEWEZEN LEDEN VAN DE WETGEVENDE KAMERS (52.272/AV)

32. Het wetsvoorstel strekt ertoe de wet van 6 augustus 1931 'houdende vaststelling van de onverenigbaarheden en ontzeggingen betreffende de ministers, gewezen ministers en ministers van staat, alsmede de leden en gewezen leden van de wetgevende kamers' te wijzigen in het licht van de geplande hervorming van de Senaat.

Bij dit voorstel zijn geen opmerkingen te maken.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS

1. Les propositions de loi et de loi spéciale soumises pour avis visent à donner suite aux propositions de révision de la Constitution qui ont pour objet de réaliser une réforme fondamentale du Sénat. Ces propositions de révision de la Constitution sont jointes à la demande d'avis [1].

2.1. La réforme visée fait du Sénat un organe non permanent, doté de pouvoirs normatifs limités et d'un rôle restreint d'avis et de médiation (article 44, proposé, de la Constitution).

Le Sénat réformé ne sera plus partiellement composé de sénateurs directement élus. Il sera désormais composé de cinquante sénateurs des entités fédérées et de dix sénateurs cooptés (article 67, proposé, de la Constitution). Vingt-neuf sénateurs des entités fédérées seront désignés par le Parlement flamand, en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 67, § 1er, 1°, proposé). Vingt sénateurs des entités fédérées seront désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement wallon et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en leur sein (article 67, § 1er, 2°, 3° et 4°, proposé). Un sénateur sera désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein (article 67, § 1er, 5°, proposé). Six sénateurs cooptés seront désignés par les sénateurs du groupe linguistique néerlandais, quatre par ceux du groupe linguistique français (article 67, § 1er, 6° et 7°, proposé).

2.2. L'article 68, proposé, de la Constitution détermine le mode de désignation des sénateurs.

Le paragraphe 1er règle la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées. Elle s'opère sur la base d'un système de représentation proportionnelle fixé par la loi, selon les résultats obtenus lors des élections du Parlement flamand, d'une part, et ceux des élections du Parlement wallon et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part. La loi doit fixer les modalités et la désignation de ces sénateurs.
Le paragraphe 2 règle la répartition des sièges des sénateurs cooptés. Ces sièges sont répartis selon un système de représentation proportionnelle fixé par la Constitution, sur la base des résultats obtenus lors des élections de la Chambre des représentants. La loi doit fixer les modalités et régler la désignation de ces sénateurs. Une loi spéciale doit déterminer quelles circonscriptions territoriales sont prises en compte pour la répartition des sièges.

2.3. La proposition de loi 'modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat' (52.268/AG) vise à donner exécution aux délégations faites au législateur par l'article 68, proposé, de la Constitution. La proposition de loi spéciale 'insérant un article 217*quater* et un article 217*quinquies* dans le Code électoral' (52.269/AG) donne également exécution à l'article 68, proposé, de la Constitution. Elle détermine notamment quelles circonscriptions

[1] Voir les propositions de révision des articles 43, 44, 46, 56, 57, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 100, 119 et 167 de la Constitution (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n^{os} 5-1720/1 à 5-1743/1).

électorales sont prises en compte pour la répartition des sièges des deux groupes linguistiques en ce qui concerne les sénateurs cooptés.

La proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, suite à la réforme du Sénat' (52.270/AG), ainsi que la proposition de loi 'modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat' (52.271/AG) et la proposition de loi 'modifiant la loi du 6 août 1931 établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des chambres législatives' (52.272/AG) adaptent les lois (spéciales) précitées pour tenir compte de la suppression de la catégorie des sénateurs, notamment, élus directement. Les règles en matière d'incompatibilités et de rémunération des sénateurs, notamment, sont ainsi adaptées.

2.4. Les dispositions qui règlent la désignation des sénateurs doivent également être envisagées au regard des règles constitutionnelles proposées relatives à la durée du mandat de sénateur.

C'est ainsi que la dissolution de la Chambre n'entraînera plus de plein droit la dissolution du Sénat (article 46, proposé, de la Constitution). Les deux chambres ne seront dissoutes que dans le seul [2] cas d'une déclaration de révision de la Constitution, conformément à l'article 195 de celle-ci [3].

Conformément à l'article 70, proposé, de la Constitution, le mandat des sénateurs des entités fédérées prendra cours le jour de leur prestation de serment au Sénat et se terminera le jour de l'ouverture de la première session suivant le renouvellement complet du Parlement de l'entité fédérée concerné. Le mandat des sénateurs cooptés prendra cours le jour de leur prestation de serment et se terminera le jour de l'ouverture de la première session de la Chambre des représentants après son renouvellement complet.

[2] Outre le cas particulier de l'article 95 de la Constitution (vacance du trône).

[3] Lorsqu'il est fait application de l'article 195 de la Constitution, le mandat de tout parlementaire fédéral –sénateur ou député – prend en effet fin au jour de la publication, au *Moniteur belge*, de la déclaration de révision. On notera pourtant que le libellé de l'article 70, en projet, de la Constitution (*Doc. parl*., Sénat, 2011-2012, n° 5-1727/1), semble s'écarter de ce constat, puisqu'il pose, sans y prévoir d'exception, que les différents mandats de sénateurs se terminent, respectivement, le jour de la première réunion des nouveaux parlements fédérés (alinéa 1er) ou le jour de la première réunion de la Chambre des représentants (alinéa 2) ; autrement dit, la disposition en projet semble suggérer que l'adoption et la publication d'une déclaration de révision ne mettrait pas fin au mandat des sénateurs. L'article 70, en projet, gagnerait donc en clarté s'il était rédigé de manière à préciser qu'il s'applique « sans préjudice de l'article 195, alinéa 2 », de la Constitution. En effet, lorsqu'une assemblée parlementaire est dissoute, il ne se conçoit pas que ses membres puissent conserver, au-delà de la date à laquelle cette dissolution devient effective, leur qualité de parlementaire et les privilèges et immunités liés à cette fonction : car le propre d'une dissolution est de mettre fin aux privilèges et immunités liés à la fonction de parlementaire et de retransformer ses membres en simples citoyens.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. CADRE NORMATIF

3. 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 « te adviseren over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de voorgelegde wetsvoorstellen en voorstellen van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening door de grondwetgever zullen zijn aangenomen ».

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 inachevée 4. Le Conseil d'État examinera également les propositions qui lui sont soumises à la lumière des articles 68 et 69, proposés, de la Constitution, tels qu'ils seront rédigés après l'approbation des propositions de révision de la Constitution.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que les textes des nouveaux articles de la Constitution, tels qu'ils seront finalement, par hypothèse, adoptés, seront conformes 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, les textes finaux auront, à l'égard des propositions de loi (spéciale) à l'examen, les mêmes effets juridiques que la révision de la Constitution actuellement proposée [5].

---

[4] Voir à cet égard l'avis 51.214/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, 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 et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1560/2), l'avis 51.215/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1563/2) et l'avis 51.216/AG donné le 2 mai 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 19 juillet 2012 'portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (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° 1565/2) qui font référence à l'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), à l'avis 21.727/AG donné le 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), à l'avis 21.990/VR donné le 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) et à l'avis 27.145/4 donné le 1er décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'réglant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

[5] Voir en ce sens, notamment, l'avis 30.289/2/V donné le 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002

2. LES PROPOSITIONS SOUMISES POUR AVIS AU REGARD DES PROPOSITIONS DE RÉVISION DE LA CONSTITUTION

4.1. Lorsqu'il examine la proposition de loi spéciale 'insérant un article 217*quater* et un article 217*quinquies* dans le Code électoral' (52.269/AG), le Conseil d'État doit tenir compte du lien particulier qui existe entre cette proposition et la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution.

La proposition de loi spéciale détermine, en exécution de l'article 68, proposé, de la Constitution, les circonscriptions territoriales qui sont prises en compte pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés. Pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français, on additionne le chiffre électoral visé à l'article 166 (du Code électoral) des listes dans les circonscriptions électorales du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon, de Bruxelles-Capitale et dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde, qui appartiennent à une même formation politique (article 217*quater*, proposé, du Code électoral). Pour la répartition des sièges qui appartiennent au groupe linguistique néerlandais, on additionne le chiffre électoral, visé à l'article 166, des listes dans les circonscriptions électorales de Flandre orientale, de Flandre occidentale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale, qui appartiennent à une même formation politique (article 217*quinquies* du Code électoral).

Il ressort des développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution que les règles de la proposition de loi spéciale traduisent la volonté propre du constituant. Ces règles sont en effet expressément mentionnées comme telles dans les développements 6. Ceux-ci font en outre explicitement référence à la proposition de loi spéciale 'insérant un article 217*quater* et un article 217*quinquies* dans le Code électoral', sur laquelle le Conseil d'État doit, ce jour, donner un avis. À ce sujet, les développements énoncent : « Cette proposition doit donc être lue conjointement avec la proposition de loi spéciale portant modification du Code électoral, déposée simultanément au Parlement avec la présente proposition de révision de la Constitution (Doc. Sénat, n° 5-1745/1). Ces deux propositions révèlent une unité d'intention certaine et non équivoque entre la présente démarche du Constituant, d'une part, et la proposition de loi spéciale modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement d'autre part ».

'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), l'avis 51.195/AG donné le 3 mai 2012 sur une proposition devenue la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles' (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2140/2) et les avis 51.214/AG, 51.215/AG et 51.216/AG, précités.

[6] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2021, n° 5-1725/1, p. 2 : « Répartition des sénateurs cooptés. L'Accord institutionnel prévoit que les sénateurs cooptés seront répartis selon le nombre de votes exprimés pour l'élection de la Chambre des représentants. Le nombre de sièges qui revient à chaque groupe linguistique étant fixé, la répartition doit également se faire par groupe linguistique. Pour le groupe linguistique néerlandais, cette répartition se fera sur la base des votes dans les circonscriptions de la Flandre Occidentale, de la Flandre Orientale, du Limbourg, d'Anvers, du Brabant flamand et de Bruxelles-Capitale, et pour le groupe linguistique français sur la base des votes exprimés dans les circonscriptions du Hainaut, de Namur, de Liège, du Luxembourg, du Brabant wallon, de Bruxelles-Capitale et de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde ».

Comme l'assemblée générale du Conseil d'État, section de législation, l'a déjà confirmé auparavant à l'égard de propositions de loi très étroitement liées à des articles proposés de la Constitution [7], ce lien étroit n'a pas pour effet de conférer un caractère constitutionnel à la loi spéciale proposée elle-même. L'article 68, proposé, de la Constitution, ne contient en effet pas lui-même les dispositions qui figurent dans la proposition de loi spéciale, mais se borne à énoncer qu'« une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine les circonscriptions territoriales dont les voix sont prises en compte pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés du groupe linguistique néerlandais, respectivement du groupe linguistique français du Sénat ». (article 68, § 2, proposé, de la Constitution).

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 spéciale 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 à la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution. Ces développements indiquent en effet que le Constituant est lui-même d'avis que les dispositions proposées dans la proposition de loi spéciale sont conformes à la Constitution et que, notamment, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la compatibilité de ces dispositions 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 [8].

Même si le Conseil d'État prenait en considération exclusivement le texte de l'article 68, proposé, 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 réforme de l'État, il importe de considérer l'ensemble de la réforme [9]. Lorsque l'on cherche à atteindre un équilibre au sein de l'État fédéral au moyen d'un ensemble complexe de règles [10], 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 réforme [11] – « [la sauvegarde d']un intérêt public supérieur » [12] –, à tout le moins dans la mesure où les mesures prises peuvent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif poursuivi par le législateur [13]. C'est d'autant plus vrai lorsque « l'équilibre ainsi créé repose sur un large consensus entre les communautés » [14]. Dans une telle matière, c'est par

[7] Voir les avis 51.195/AG, 51.214/AG, 51.215/AG et 51.216/AG, précités.

[8] Voir, dans le même sens, l'avis 51.119/AG, précité.

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

[10] Cour eur. D.H., 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, Série A, vol. 113, § 57. La Cour fait état dans cet arrêt d'un « ensemble complexe de freins et de contrepoids ».

[11] Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

[12] Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

[13] Voir C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2.

[14] Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.4.

essence au législateur qu'il appartient de juger de quelle manière il y a lieu d'atteindre l'équilibre recherché [15].

Eu égard à la proposition de révision de la Constitution qui doit être adoptée en même temps que la proposition de loi spéciale – à la majorité requise à cet effet par la Constitution –, à la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en cette matière, et à l'objectif que les auteurs de la proposition de loi poursuivent, à savoir la pacification communautaire, le Conseil d'État est également d'avis que la proposition de loi à l'examen n'est pas contraire à la Constitution, et en particulier qu'elle n'emporte pas de violation des 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 de ces dispositions au regard du droit international conventionnel.

4.2. Il apparaît au Conseil d'État qu'il n'y a pas de lien particulier similaire entre les autres propositions soumises pour avis et les révisions proposées de la Constitution. Les développements de la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution ne mentionnent pas expressément les dispositions qui figurent dans la proposition de loi spéciale (52.270/AG) et dans les autres propositions de loi (52.268/AG, 52.271/AG, 52.272/AG) et il n'y est pas davantage précisé qu'il y a lieu de considérer que ces propositions traduisent la volonté propre du constituant.

3. LA NÉCESSITÉ D'AUTRES ADAPTATIONS

5.1. Eu égard au bref délai dans lequel le présent avis doit être donné, la section de législation se voit contrainte de limiter son examen aux textes soumis, sans pouvoir répondre à la question de savoir si, notamment, la cohérence de la législation requiert d'encore apporter d'autres modifications à la législation électorale ou à des législations apparentées [16].

5.2. Sans prétendre à l'exhaustivité à cet égard, le Conseil d'État souhaite néanmoins attirer l'attention sur quelques lacunes des propositions de loi et de loi spéciale soumises pour avis.

5.2.1. Il ressort en effet de leurs développements respectifs que les propositions de loi et de loi spéciale à l'examen ont pour objectif de mettre en œuvre, au niveau législatif, la réforme de la composition du Sénat formant l'objet des propositions de révision des articles 67 et 68 de la Constitution, actuellement en discussion au Sénat [17]. Il n'apparaît cependant pas de l'examen desdites propositions que cet objectif soit, en l'état actuel de leurs dispositifs respectifs, réalisé de manière complète.

---

[15] Voir C.C., 26 mai 2003, n° 73/2003, B.9.6.

[16] Dans sa lettre du 18 octobre 2012, la présidente du Sénat avait notamment demandé « te controleren dat de formulering van de ingediende teksten ertoe leidt dat, in de hypothese dat er geen vervroegde federale verkiezingen worden georganiseerd of in de hypothese dat het Parlement zou worden ontbonden door het aannemen van een verklaring tot herziening van de Grondwet vlak voor het verlopen van de legislatuur, de federale verkiezingen en de gemeenschaps- en gewestverkiezingen op dezelfde dag kunnen worden georganiseerd in 2019, 2024 enzovoort » .

[17] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n[os] 5-1724 et 5-1725.

Tout d'abord, le législateur devra également modifier les références à l'élection directe des sénateurs dans le titre IX du Code électoral. Il faut souligner à cet égard que les développements de la proposition de loi 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique' [18], mentionnent : « [l]es dispositions du Code électoral relatives aux élections pour le Sénat restent d'application. Elles seront modifiées au moment de la réforme du Sénat » [19].

L'insertion, dans le Code électoral, de nouvelles dispositions qui emportent la réforme proposée du Sénat, impose d'adapter également un nombre considérable de dispositions en vigueur de ce Code. La proposition de loi 'modifiant le Code électoral suite à la réforme du Sénat' (52.268/AV) se borne à proposer des modifications à l'article 105 actuel du Code électoral (article 2 de la proposition). Pour assurer la cohérence globale du Code électoral, il convient également de modifier d'autres articles du Code électoral, à savoir, notamment, les articles 17, § 1er, 88, 94*bis*, § 2, 106, 115*bis*, §§ 1er et 4, 115*ter*, 116, § 4, alinéas 3 et 6 et § 6, alinéa 1er, 2°, 117, alinéas 1er et 5, 118, alinéa 3, 126, alinéa 4, 128, § 2, 128*ter*, 129, alinéas 3 et 4, 130, alinéa 2, 131, alinéa 3, 142, alinéa 1er, 147, alinéa 6, 149, alinéa 3, 161, alinéas 2 et 11, 162, alinéa 3, 177, 179, alinéa 2, 180*bis*, alinéa 2, 180*quinquies*, §§ 2et 6, et 180septies, §§ 1er et 4. En outre, il y a lieu d'abroger les articles suivants du Code électoral : articles 87*bis*, 94*bis*, § 1er, 116, § 2, 118, alinéa 4, 125, alinéa 3, deuxième phrase, 129, alinéa 2, 143, alinéas 3, 147, alinéa 5, 156, § 2, 160, 161*bis*, 165*bis*, 2°, 175, alinéa 2, et 180septies, § 5, alinéa 5.

Les modifications nécessaires devront également être apportées à des textes législatifs qui, quoique n'ayant pas pour objet spécifique d'organiser la composition du Sénat, n'en font pas moins référence à des règles ou concepts qui, dans le cadre de la réforme proposée du Sénat, ont vocation à disparaître ou à être modifiés. Sans prétendre à l'exhaustivité, il en va ainsi de la définition de la notion de « parti politique » donnée par l'article 1er, 1° de la loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques', définition qui suggère nécessairement la tenue d'élections directes en vue de la désignation d'au moins une partie des membres du Sénat [20]. Il en va de même des dispositions de la même loi qui concernent la limitation et le contrôle des dépenses électorales, dans la mesure où celles-ci peuvent également s'appliquer à l'élection directe du Sénat (voir notamment l'article 2 de cette loi). Les articles 15, 16 et 19 doivent, eux aussi, être examinés plus avant à cet égard.

Un autre exemple est fourni par l'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi du 26 juin 2004 'exécutant et complétant la loi du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de

[18] Avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2012 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné le 2 mai 2012, l'avis 51.221/AG-51.222/AG (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1570/2).

[19] *Doc. parl*., Sénat, 2011-2012, n° 5-1571/1, 2.

[20] « Art. 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par : 1° parti politique : l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui participe aux élections prévues par la Constitution et par la loi, qui, conformément à l'article 117 du Code électoral, présente des candidats aux mandats de représentant et de sénateur dans chaque (circonscription électorale) d'une Communauté ou d'une Région et qui, dans les limites de la Constitution, de la loi, du décret et de l'ordonnance, tente d'influencer l'expression de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme (...) ».

mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine', lequel évoque actuellement un « sénateur de communauté visé à l'article 67, § 1er, 3° à 5°, de la Constitution ».

Il faut également adapter d'autres lois qui considèrent que le Sénat fait l'objet d'élections directes. Tel est notamment le cas de la loi du 23 mars 1989 'relative à l'élection du Parlement européen' (notamment l'article 20, alinéa 1er), de la loi du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État', de la loi du 12 janvier 1989 'réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et des membres bruxellois du Parlement flamand' et de la loi du 6 juillet 1990 'réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone'.

5.2.2. Enfin, le Conseil d'État constate que ni la proposition de loi 52.268/AG, ni aucune autre des propositions actuellement soumises à son examen, ne comportent de dispositif visant à garantir, ou, à tout le moins, à favoriser la correcte exécution de la règle contenue dans l'article 67, § 3, proposé de la Constitution. Selon cet article 67, § 3, « le Sénat ne peut compter plus de deux tiers de sénateurs du même genre ». Faute que l'équilibre de genre ainsi prescrit soit réalisé, le Sénat, faisant usage des prérogatives que lui reconnaît l'article 48 (demeurant inchangé) de la Constitution, ne pourrait pas se déclarer régulièrement composé. À défaut de règles plus précises dans l'article 67, § 3, proposé de la Constitution, le Conseil d'État se demande dès lors s'il ne serait pas opportun, voire nécessaire que la loi mette en place une forme de concertation [21] entre les différentes assemblées et groupes linguistiques respectivement visés par les paragraphes 1er et 2 de l'article 67 proposé de la Constitution, aux fins que l'équilibre de genre requis par le paragraphe 3 précité puisse être réalisé globalement par le biais des désignations de sénateurs auxquelles ces assemblées et groupes procèdent séparément, chacun pour ce qui les concerne. Un tel dispositif aurait a priori vocation à figurer dans la proposition 52.268/AG. Certes, le texte proposé des articles 67 et 68 de la Constitution ne comporte pas, en l'état, d'habilitation donnée au législateur qui serait spécifiquement destinée à mettre en œuvre, par le biais de la concertation décrite ci-avant, le paragraphe 3 précité de l'article 67. Pareille habilitation pourrait cependant, en tout état de cause, être trouvée dans l'actuel article 11*bis*, alinéa 1er, de la Constitution, aux termes duquel « La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics ». Il en va à plus forte raison ainsi lorsque, à l'image de ce qui est proposé par l'article 67, § 3, précité, c'est la Constitution elle-même qui impose un équilibre de genre dans la répartition des mandats au sein d'une assemblée législative.

[21] Voir, par analogie, l'article 35, § 2, alinéa 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. PROPOSITION DE LOI 'MODIFIANT LE CODE ÉLECTORAL SUITE À LA RÉFORME DU SÉNAT' (52.268/AG)

6. La proposition de loi a pour objet d'apporter au Code électoral les modifications nécessaires en ce qui concerne la désignation des sénateurs des entités fédérées et des sénateurs cooptés à la suite de la modification de la composition du Sénat.

Selon l'article 67, proposé, de la Constitution, le Sénat se composera de soixante sénateurs, et plus particulièrement de :

« 1° vingt-neuf sénateurs désignés par le Parlement flamand en son sein ou au sein du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ;

2° dix sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein ;

3° huit sénateurs désignés par le Parlement de la Région wallonne en son sein ;

4° deux sénateurs désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein ;

5° un sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone en son sein ;

6° six sénateurs désignés par les sénateurs visés au 1° ;

7° quatre sénateurs désignés par les sénateurs visés aux 2°, 3 ° et 4° ».

A. Désignation des sénateurs des entités fédérées

7. Selon l'article 68, § 1er, proposé, de la Constitution, les sièges des sénateurs des entités fédérées, visés à l'article 67, § 1er, 1° à 4°, sont répartis entre les listes, suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine, en fonction de l'addition des chiffres électoraux des listes obtenus dans les différentes circonscriptions électorales pour l'élection du Parlement flamand et les élections du Parlement de la Région wallonne et des listes pour le groupe linguistique français, obtenus dans les différentes circonscriptions aux élections du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La proposition de loi a pour objet de faire procéder à la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées suivant un système de représentation proportionnelle basé sur le résultat qu'une formation politique a obtenu aux élections pour le Parlement de Communauté ou de Région concerné. Les modifications ainsi proposées au Code électoral commandent au le Conseil d'État de formuler les observations suivantes.

Article 14

8. L'article 210sexies, alinéa 1er, proposé du Code électoral prévoit que, pour déterminer la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées, les présidents des bureaux

principaux de circonscription tels que visés à l'article 26*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980, rédigent, après avoir compté les voix et attribué les sièges du Parlement wallon ou du Parlement flamand, un tableau récapitulatif qui reprend le chiffre électoral obtenu par chaque liste.

L'article 210sexies, alinéa 2, proposé du Code électoral prévoit la transmission « par voie numérique » du tableau récapitulatif rédigé conformément à l'alinéa 1er de la même disposition « en utilisant la signature électronique émise au moyen de [la] carte d'identité ».

L'alinéa 3 de la même disposition proposée prévoit que dans les vingt-quatre heures « une version papier du tableau, signée par les membres du bureau et les témoins » est transmise au greffier du Sénat.

Logiquement, la signature numérique doit s'appliquer à la version numérique du même tableau récapitulatif, ce que la disposition appelée à former l'alinéa 2 de la disposition proposée ne précise pas.

Si, dans un souci de sécurité de la communication, l'intention des auteurs était également de signer numériquement le courriel auquel le tableau récapitulatif sera annexé, le texte doit être rédigé en ce sens.

La disposition proposée sera revue à la lumière de ces observations.

Article 15

9. L'article 210septies proposé du Code électoral se réfère, en ses trois alinéas, au président du bureau régional visé à l'article 16 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Selon cet article 16, non modifié sur ce point précis par l'article 7 de la proposition de loi spéciale 52.270/AG, le président du bureau régional est le président du tribunal de première instance de Bruxelles. Eu égard aux modifications apportées au Code judiciaire par la loi du 19 juillet 2012 'portant réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles', il y a lieu de se demander [22] si, sous la dénomination de « président du tribunal de première instance de Bruxelles », l'article 16 précité vise, soit exclusivement le président du tribunal de première instance francophone, soit exclusivement le président du tribunal de première instance néerlandophone, soit indifféremment l'un des deux présidents, soit encore ces deux présidents agissant collégialement [23.]

10. L'article 210septies, alinéas 2 et 3, proposé, du Code électoral appelle également les mêmes observations que celles émises à propos de l'article 210sexies (article 14 de la proposition).

---

[22] La clef de lecture contenue dans le nouvel article 638*bis* du Code judiciaire, inséré par la loi du 19 juillet 2012 précitée, n'est en effet valable que pour l'interprétation des dispositions contenues dans le titre III du même Code.

[23] Voir également l'observation relative à l'article 7 de la proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution' (avis 52.273/AG).

Articles 17 et 20

11. Les articles 210octies et 210decies, proposés, du Code électoral, tels qu'ils sont insérés par les articles 17 et 20 de la proposition, déterminent le système de la représentation proportionnelle qui sera appliqué aux formations politiques lors de l'attribution des sièges du Sénat. La répartition des sièges s'opère sur la base du chiffre électoral total obtenu par une formation politique respectivement lors des élections pour le Parlement flamand ou des élections pour le Parlement de la Région wallonne et pour le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

12. Dans les articles 210octies, § 2, et 210decies, § 2, proposés, du Code électoral, il est fait mention de listes qui ont déposé une déclaration de correspondance et qui font partie d'une formation politique. La définition légale de « formation politique » figurant dans l'article 210*bis*, 1°, proposé, du Code électoral (article 5 de la proposition) se réfère déjà à un groupe de listes qui ont déposé une déclaration de correspondance. Dans un souci de cohérence, il convient dès lors de supprimer les termes « qui ont déposé une déclaration de correspondance et » dans les articles 210octies, § 2, et 210decies, § 2, proposés.

13. Les articles 210octies, § 2, et 210decies, § 2, proposés du Code électoral prévoient un seuil électoral de 5 % pour la répartition des sièges des sénateurs qu'ils visent respectivement.

Selon la première disposition citée, seules seront admises à la répartition des sièges visés par l'article 67, § 1er, 1°, proposé, de la Constitution (sénateurs désignés par le Parlement flamand), les listes qui ont déposé une déclaration de correspondance et qui font partie d'une formation politique ayant obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés lors de l'élection du Parlement flamand.

Selon la seconde disposition citée, seules seront admises à la répartition des sièges visés par l'article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution (c'est-à-dire les sièges des sénateurs désignés respectivement par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale), les listes qui ont déposé une déclaration de correspondance et qui font partie d'une formation politique ayant obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés lors de l'élection tant du Parlement wallon que du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

En tant qu'elle opère une distinction de traitement défavorable aux petites formations politiques, l'instauration d'un seuil électoral ne peut être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, tels qu'interprétés par la jurisprudence pertinente de la Cour constitutionnelle 24, que moyennant une justification objective et raisonnable. La même exigence de justification s'impose au regard de l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention

[24] C.C., n° 73/2003, 26 mai 2003 ; C.C., n° 78/2005, 27 avril 2005. Sur cette jurisprudence, voir D. DE PRINS, *Handboek Politieke Partijen*, Brugge, Die Keure, 2011, pp. 369-374.

européenne des droits de l'Homme, tel qu'interprété à la lumière de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'Homme [25].

L'article 165*bis*, 2°, actuel du Code électoral, tel qu'y inséré par l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002, prévoit d'ores et déjà que seules sont admissibles à la répartition des sièges de sénateurs élus directs (article 67, § 1er, 1° et 2° actuel de la Constitution), les listes qui ont obtenu au moins 5 % du total général des votes valablement exprimés en faveur des listes présentées pour le collège électoral français ou le collège électoral néerlandais, selon le cas. Dans son arrêt 73/2003 du 26 mai 2003, la Cour constitutionnelle n'a pas élevé d'objection de constitutionnalité à l'encontre de cet article 165*bis*, 2°, du Code électoral [26].

S'agissant de la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement flamand, le seuil électoral instauré l'article 210octies, § 2, proposé du Code électoral (article 17 de la proposition de loi) a un impact substantiellement identique [27] à celui qu'instaure l'article 165*bis*, 2°, actuel, du Code électoral. Eu égard à l'arrêt 73/2003 précité de la Cour constitutionnelle, il ne s'expose dès lors pas à un grief d'inconstitutionnalité.

S'agissant de la répartition des sièges de sénateurs désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le seuil électoral instauré par l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral (article 20 de la proposition de loi) a, par contre, un impact distinct par rapport à celui qu'instaure l'article 165*bis*, 2°, actuel, du Code électoral. Là où cette dernière disposition fait porter le seuil électoral de 5 % sur la totalité des voix émises par le Collège électoral français, sans requérir que ce seuil soit atteint, de manière supplémentaire, au niveau de chacune des deux circonscriptions électorales au départ desquelles est formé ce Collège, l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral, requiert par contre que la formation politique concernée ait réalisé 5 % du total des voix valablement exprimées, tant dans le cadre du scrutin régional bruxellois que dans le cadre du scrutin régional wallon. En conséquence, la seule invocation de l'existence de l'arrêt 73/2003 précité de la Cour constitutionnelle, ne saurait suffire à dispenser les auteurs de la proposition de fournir une justification objective et raisonnable à la distinction de traitement entre formations politiques que réalise l'article 210decies, § 2, proposé du Code électoral.

La justification fournie par les développements de la proposition est, au demeurant, la suivante :

> « L'introduction du seuil électoral vise à combattre une plus grande fragmentation du paysage politique. En effet, la répartition des sièges des sénateurs des entités fédérées

[25] Voir e.a., Cour eur. D.H., Grande Chambre, arrêt *Sadak et Yumak c. Turquie* du 8 juillet 2008. Sur cette jurisprudence, voir *ibid.*, pp. 208 à 220.

[26] L'arrêt n° 73/2003 n'avait annulé l'article 16 de la loi du 13 décembre 2002 qu'en tant qu'il s'appliquait aux circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde, Louvain et Nivelles, pour l'élection de la Chambre des représentants.

[27] Il y a lieu de rappeler en effet que, *de lege lata*, la formation politique qui ne bénéficierait pas de sénateurs élus directement, faute d'avoir atteint le seuil électoral fixé par l'article 165*bis*, 2°, du Code électoral, ne pourrait pas, de ce fait, obtenir de sièges de sénateur de Communauté ou de sénateurs cooptés. Voir l'article 68, § 1er, alinéas 2 et 3, de la Constitution.

se fait sur la base du chiffre électoral cumulé qu'obtient chaque formation politique lors des élections pour le Parlement flamand, respectivement le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui facilite l'obtention de sièges par les plus petits partis ».

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la justification ainsi fournie ne présente pas toute la clarté voulue et devrait en conséquence être mieux explicitée dans le cadre des travaux préparatoires.

14. Le système de représentation proportionnelle qui est appliqué lors de la répartition des sièges de sénateurs des entités fédérées, est le « système D'Hondt » [28].

Selon les articles 210octies, § 3 et 210decies, § 3, proposés, le chiffre électoral total de chaque formation politique est successivement divisé par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les quotients sont classés selon leur importance, jusqu'à concurrence de vingt-neuf quotients sur l'ensemble des listes. Le dernier quotient sert de diviseur électoral. La répartition entre les formations politiques admises à la répartition des sièges s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur.

La proposition ne règle toutefois pas le cas dans lequel il y aurait deux derniers quotients identiques. Il y a lieu dès lors d'ajouter aux articles 210octies, § 3 et 210decies, § 3, proposés, une règle en ce sens. Elle pourrait être similaire à celle contenue à l'article 168 du Code électoral, qui prévoit : « Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé et, en cas de parité des chiffres électoraux, à la liste où figure le candidat qui, parmi les candidats dont l'élection est en cause, a obtenu le plus de voix ou subsidiairement, qui est le plus âgé ».

Articles 19 et 20

15. C'est à tort que les articles 19 et 20 (article 210decies, § 1er) de la proposition se réfèrent aux « sièges de sénateurs désignés par (…) le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ». Selon l'article 67, § 1er, 4°, proposé de la Constitution, ces sénateurs sont en effet désignés par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

[28] Voir les développements (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 5).

Articles 24 et 27

16. Les articles 211, § 1er, et 212*bis*, § 1er, proposés, du Code électoral (articles 24 et 27 de la proposition de loi) règlent tous deux la communication, effectuée par le greffier du Sénat aux présidents des parlements des entités fédérées, du nombre de sièges qui revient à chaque formation politique. Alors que l'article 211, § 1er, proposé, dispose néanmoins que le greffier « communique […] le nombre de sièges de sénateurs des entités fédérées qui sont attribués à chaque formation politique », l'article 212*bis*, § 1er, proposé, prévoit que le greffier communique « le procès-verbal visé à l'article 210undecies ». Il y a lieu de faire concorder les deux textes. Il paraît opportun de faire mention du « procès-verbal visé à l'article 210nonies » dans l'article 211, § 1er, proposé.

17. Les articles 211, § 2, et 212*bis*, § 2, proposés, du Code électoral fixent le mode de désignation des sénateurs des entités fédérées, respectivement au sein du Parlement flamand, du Parlement wallon, du Parlement de la Communauté française et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. À cet égard, ils ne prévoient pas de désignation fondée sur un vote au parlement concerné lui-même. Cette désignation [29] est au contraire laissée aux soins des « membres élus sur les listes appartenant à une même formation politique », à laquelle a été attribué un certain nombre de sièges de sénateurs des entités fédérées. En effet, ces membres doivent envoyer, au plus tard cinq jours après la vérification des pouvoirs, au président de leur parlement respectif une liste « comprenant autant de noms de membres appartenant à leur formation politique que de sièges de sénateurs des entités fédérées attribués à celle-ci ». Les listes comprenant les sénateurs des entités fédérées désignés ne sont valables que « si elles sont signées par la majorité des membres du Parlement [concerné] qui sont élus sur des listes appartenant à la même formation politique ».

Les articles proposés confirment par conséquent la règle qui figure déjà à l'article 211, § 4, du Code électoral concernant la désignation des sénateurs de communautés, visés à l'article 67, § 1er, 3° et 4°, de la Constitution. Cette règle prévoit également la désignation de ces sénateurs de communautés par les groupes politiques respectifs du parlement concerné. À l'époque, le Conseil d'État avait rendu un avis critique sur cette règle, à la lumière de l'ancien article 53, § 1er, 3 et 4, de la Constitution, qui prévoyait une désignation par le Conseil de communauté concerné [30].

[29] Dans les développements, il est question de « présentation et désignation » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1744/1, p. 7).

[30] Avis 22.180/VR donné le 1er avril 1993 sur une proposition devenue la loi ordinaire du 16 juillet 1993 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 897/2, p. 38). Le Conseil a déclaré : « La prescription figurant à l'article 53, § 1er, 30 et 40, de la constitution, selon laquelle les sénateurs visés doivent être désignés 'par' le Conseil de communauté concerné, implique que la désignation est exclusivement de la compétence du Conseil de communauté, alors que la condition selon laquelle les sénateurs à désigner doivent appartenir à un groupe politique déterminé présuppose, quant à elle, que le groupe concerné doit prendre une part importante dans cette désignation. Il va apparemment sans dire que les propositions devront à tout le moins être faites par le groupe concerné. Il est permis de supposer, par ailleurs, que le groupe statuera à ce propos à la majorité simple. Faudra-t-il toutefois statuer ou non au scrutin secret ? Les propositions d'un groupe devront-elles être ultérieurement entérinées par le Conseil réuni en assemblée plénière ? Et, dans l'affirmative, comment faudra-t-il procéder en cas de rejet d'une proposition par le Conseil ? Il importe de compléter les dispositions proposées sur tous ces points ».

Au regard des articles 67 et 68, proposés, de la Constitution, le Conseil d'État estime à présent que cette critique ne doit plus être rappelée dans sa généralité. L'article 67, § 1er, 1°, 2°, 3°, 4°, et 5°, proposé, de la Constitution dispose certes encore que les sénateurs des entités fédérées sont désignés par les parlements des communautés et des régions. Dans l'article 68, § 1er, alinéa 6, proposé, de la Constitution, il est toutefois uniquement prévu que le sénateur visé à l'article 67, § 1er, 5°, est désigné par le Parlement de la Communauté germanophone à la majorité absolue des suffrages exprimés. Une telle désignation n'est toutefois pas prévue explicitement pour les autres sénateurs des entités fédérées. Ce procédé est d'ailleurs aussi compréhensible. En effet, un suffrage à la majorité ne peut pas garantir que les sièges du Sénat soient répartis suivant le système de la représentation proportionnelle, déterminé par la loi. Bien que l'article 68 de la Constitution ne prévoie pas lui-même explicitement une désignation par les formations politiques, il paraît, en prévoyant de répartir les sièges « entre les listes suivant le système de la représentation proportionnelle déterminé par la loi », laisser suffisamment de marge de manœuvre au législateur pour prévoir un système dans lequel la désignation par la majorité d'une formation politique du Parlement doit être considérée comme une désignation par le Parlement lui-même.

18. L'article 212*bis*, § 2, alinéas 1er à 3, proposé du Code électoral prévoit :

> « Les membres élus sur les listes appartenant à une même formation politique et qui siègent au sein du Parlement de communauté ou de région concerné envoient […] une liste comprenant autant de noms de membres appartenant à leur formation politique que des sièges de sénateurs des entités fédérées attribués à celle-ci pour le Parlement concerné. […]
>
> L'ensemble des noms figurant sur les listes d'une formation politique transmises au président du Parlement de la Région wallonne, au président du Parlement de la Communauté française et au président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou au premier vice-président si le président n'appartient pas au groupe linguistique, ne peut dépasser le nombre de sièges de sénateurs des entités fédérées attribués à la formation concernée.
>
> L'ensemble des noms figurant sur les listes des formations politiques pour un Parlement concerné ne peut excéder le nombre de sièges attribués à ce Parlement, conformément à l'article 67, [§ 1er, 2° à 4°, et § 2] de la Constitution ».

La proposition de loi ne détermine pas la manière suivant laquelle les sièges des différentes formations politiques d'expression française seront attribués au sein des trois différents parlements visés au nouvel article 67, § 1er, 2° à 4°, de la Constitution, en projet [31].

Or, pour être conforme à cette nouvelle disposition constitutionnelle, la proposition de loi devra déterminer le procédé précis qui présidera, après la tenue des élections fédérées visées à l'article 115 de la Constitution, à la sélection des sénateurs des entités fédérées au sein du Parlement de la Communauté française, du Parlement wallon et du groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, cette désignation des

[31] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1724/1.

sénateurs des entités fédérées doit s'opérer selon un procédé prévisible, transparent et vérifiable, permettant au Sénat de procéder à la vérification des pouvoirs (article 48 de la Constitution) des sénateurs nouvellement désignés par le Parlement de la Communauté française, par le Parlement wallon et par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

La disposition sera complétée sur ce point.

B. Désignation des sénateurs cooptés

19. La répartition des sièges pour les sénateurs cooptés s'opère sur la base du chiffre électoral total obtenu par une formation politique lors des élections pour la Chambre des représentants.

Selon la proposition de loi spéciale 'insérant un article 217*quater* et un article 217*quinquies* dans le Code électoral' (52.269/AG), la répartition des sièges du groupe linguistique néerlandais s'effectue sur la base des chiffres électoraux obtenus lors des élections pour la Chambre des représentants dans les circonscriptions électorales d'Anvers, de Bruxelles-Capitale, du Limbourg, de Flandre orientale, du Brabant flamand et de Flandre occidentale. La répartition des sièges du groupe linguistique français s'effectue sur la base des chiffres électoraux obtenus lors des élections pour la Chambre des représentants dans les circonscriptions électorales de Bruxelles-Capitale, du Hainaut, de Liège, de Luxembourg, de Namur, du Brabant wallon et dans l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde.

Par groupe linguistique, les suffrages exprimés pour la même formation politique dans les différentes circonscriptions électorales seront additionnés. En application du système dit « du plus grand reste », les sièges seront ensuite répartis entre les formations politiques.

Article 41

20. L'article 217*bis*, alinéas 4 et 5, proposé du Code électoral appelle les mêmes observations que celles émises à propos de l'article 210sexies (article 14 de la proposition).

Article 48

21. Selon le système proposé, il n'est pas exclu que, compte tenu des chiffres électoraux obtenus aux élections pour la Chambre des représentants, un siège de sénateur coopté revienne à une formation politique qui n'est pas représentée par des sénateurs des entités fédérées.

Dans ce cas, l'article 220, § 6, proposé, du Code électoral (article 48 de la proposition) prévoit que « la liste indiquant les noms des candidats visés au paragraphe 5 est rédigée cinq jours au moins avant la séance au cours de laquelle la désignation des sénateurs cooptés a lieu, par les membres de la Chambre des représentants, élus sur les listes appartenant à la formation politique à laquelle les sièges reviennent. La liste n'est valable que si elle est signée

par la majorité des membres de la Chambre des représentants, élus sur les listes appartenant à la formation politique concernée ».

Cette règle est contraire à l'article 67, § 1er, 6° et 7°, proposé, de la Constitution, lequel confère exclusivement aux sénateurs des entités fédérées le pouvoir de coopter des sénateurs, sans attribuer à cet égard le moindre pouvoir à la Chambre des représentants. Selon l'article 67, § 1er, 6°, proposé, six sénateurs sont en effet cooptés par les sénateurs des entités fédérées désignés par le Parlement flamand et selon l'article 67, § 1er, 7°, proposé, quatre sénateurs sont cooptés par les sénateurs des entités fédérées, désignés par le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

L'article 220, § 6, proposé, ne peut donc pas figurer dans le Code électoral, étant donné qu'il n'est pas conforme à l'article 67, § 1er, 6° et 7°, de la Constitution, proposé actuellement.

Article 49

22. L'article 49 de la proposition a pour objet d'insérer dans l'article 221 du Code électoral une disposition concernant le cas où un sénateur coopté cesse de faire partie du Sénat avant l'expiration de son mandat. L'article proposé dispose qu'il doit être pourvu à son remplacement par les « sénateurs des entités fédérées désignés à cette fin dans une déclaration visée à l'article 220, § 1er ». La déclaration visée n'est toutefois pas mentionnée dans l'article 220, § 1er, proposé, mais dans l'article 220, § 2, proposé. Il convient d'adapter l'article 49 en ce sens.

Sans préjudice de l'observation figurant au point 21, il y a lieu de prévoir une disposition analogue régissant le cas où un sénateur coopté, désigné sur la base de l'article 220, § 6, proposé, du Code électoral, cesse de faire partie du Sénat avant l'expiration de son mandat.

2. PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE 'INSÉRANT UN ARTICLE 217*QUATER* ET UN ARTICLE 217*QUINQUIES* DANS LE CODE ÉLECTORAL' (52.269/AG)

23. La proposition de loi spéciale a pour objet de déterminer les circonscriptions territoriales qui entrent en ligne de compte pour la répartition des sièges du Sénat des groupes linguistiques respectifs.

Il ressort de l'intitulé de la proposition de loi spéciale et de ses développements que les auteurs de la proposition entendent mettre en œuvre le nouvel article 68, § 2, alinéa 1er, proposé de la Constitution.

Cette disposition prévoit :

« Les sièges du Sénat visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7°, sont répartis entre les

listes en fonction du chiffre électoral des listes obtenu à l'élection de la Chambre des représentants selon les modalités prévues par la loi, suivant le système de la représentation proportionnelle que la loi détermine. Ce système est celui utilisé à l'article 63, § 2, de la Constitution. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine les circonscriptions territoriales dont les voix sont prises en compte pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés du groupe linguistique néerlandais, respectivement du groupe linguistique français du Sénat ».

Or, la proposition de révision de l'article 68 de la Constitution contient une disposition transitoire, selon laquelle cet article entre en vigueur le jour des élections en vue du renouvellement intégral des parlements de communauté et de région en 2014. Jusqu'à cette date, les dispositions actuelles restent d'application.

Il s'ensuit que la proposition de loi spéciale ne pourra pas être adoptée avant le jour des élections en vue du renouvellement intégral des parlements de communauté et de région en 2014 ; cette difficulté ne se poserait pas si la disposition transitoire de l'article 68, en projet, de la Constitution [32] prévoyait que la dernière phrase du premier alinéa de son paragraphe 2, en projet, entre en vigueur dès sa publication au Moniteur belge.

24. Selon les articles 217*quater* et 217*quinquies*, proposés, du Code électoral, les listes de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde seront prises en considération pour la répartition des sièges des sénateurs cooptés qui appartiennent au groupe linguistique français. En ce qui concerne leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux, en particulier à l'interdiction de discrimination, le Conseil se réfère aux explications données à ce sujet au point 3 du présent avis.

3. PROPOSITION DE LOI SPÉCIALE 'MODIFIANT LA LOI SPÉCIALE DU 8 AOÛT 1980 DE RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET LA LOI SPÉCIALE DU 12 JANVIER 1989 RELATIVE AUX INSTITUTIONS BRUXELLOISES, SUITE À LA RÉFORME DU SÉNAT' (52.270/AG)

25. La proposition de loi spéciale a pour objet de modifier la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989. Comme il est indiqué dans les développements, la proposition porte sur « deux points, à savoir l'indemnité des sénateurs des entités fédérées et la modification de diverses dispositions à la suite de la modification de la composition du Sénat ». La proposition vise à appliquer dans les lois spéciales précitées un certain nombre d'adaptations techniques « concernant les références dans la loi spéciale à la Constitution, qui sont déjà à l'heure actuelle sans objet ou qui seront sans objet suite à la proposition de révision de l'article 67 de la Constitution (ancien article 53), ou encore qui contiennent une référence erronée » [33].

26. L'article 37*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit la possibilité pour le Parlement flamand, le Parlement de la Communauté française et le Parlement wallon de décider

[32] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1725/1.

[33] *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1746/1, pp. 2-3.

par décret d'associer à ses travaux, sans voix délibérative, les sénateurs élus directement, visés respectivement à l'article 53 (actuellement l'article 67), § 1er, 1°, de la Constitution et à l'article 53 (actuellement l'article 67), § 1er, 2°, de la Constitution. Étant donné qu'après la réforme du Sénat, plus aucun sénateur élu directement ne siégera au Sénat, il y a lieu d'abroger ou d'adapter ces dispositions.

27. L'article 4 de la proposition vise à abroger l'article 51 de la loi spéciale du 8 août 1980. Les développements justifient cette abrogation comme suit : « L'article 51 n'a plus de raison d'être et est donc abrogé ».

L'article 51 [34] dispose :

> « Le Parlement de la Communauté française et le Parlement flamand peuvent, chacun pour ce qui le concerne, décider que les sénateurs visés à l'article 53, § 1er, 3° et 4°, de la Constitution, sont désignés, d'une part, par les membres visés respectivement au § 1er, 1°, et § 2 de l'article 24 et, d'autre part, par les groupes linguistiques visés à l'article 23 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ».

Même si rien n'empêche le législateur spécial d'abroger cet article 51, on ne peut se rallier à la justification qui en est donnée dans les développements, à savoir que l'article « n'a plus de raison d'être ».

Certes, l'article 67, § 1er, 2°, 3° et 4°, proposé, de la Constitution prévoit lui-même que dix sénateurs sont désignés par le Parlement de la Communauté française en son sein, huit sénateurs par le Parlement de la Région wallonne en son sein et deux sénateurs par le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en son sein, de sorte que l'article 51 n'a effectivement plus de raison d'être pour le Parlement de la Communauté française.

L'article 67, § 1er, 1°, proposé, de la Constitution dispose toutefois que le Parlement flamand désigne vingt-neuf sénateurs en son sein ou dans le groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. En ce qui concerne le Parlement flamand, l'article 51 n'est dès lors pas devenu ipso facto sans raison d'être, étant donné qu'il est encore et toujours possible que le Parlement flamand décide par décret de faire désigner les sénateurs des entités fédérées, d'une part, par les 118 membres élus directement, visés à

[34] L'article 51 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles constituait la seule mise en œuvre de l'actuel article 68, § 3, alinéa 2, de la Constitution, qui charge le législateur spécial d'indiquer les modalités que les Parlements de Communauté peuvent régler par décret spécial. Dans les développements de la proposition de révision de l'ancien article 53 de la Constitution, la disposition a été précisée comme suit : « [Cet] alinéa attribue en outre au législateur spécial la compétence de confier aux Conseils de communauté, les matières relatives à l'élection des sénateurs de communauté qu'il désigne. Ainsi, peut-il attribuer aux Conseils de communauté la compétence de confier au Conseil régional et au groupe linguistique du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, dont le Conseil de communauté concerné est composé, la présentation des candidats-sénateurs de communauté » (Développements de la proposition de révision de l'article 53 de la Constitution, *Doc. parl*., Sénat, 1991-1992, n° 100-20/1°, pp. 4-5). Tel est précisément l'objet de l'article 51 de la loi spéciale du 8 août 1980. Le contenu de l'actuel article 68, § 3, alinéa 2, de la Constitution a été reproduit dans le nouvel article 68, § 1er, alinéa 5, proposé, de la Constitution. La nouvelle disposition fait à cet égard toujours référence aux modalités que les Parlements de Communauté peuvent fixer, nonobstant le fait que, selon l'article 67 proposé de la Constitution, ce sont non seulement les Parlements de Communauté, mais aussi le Parlement de la Région wallonne et le groupe linguistique français du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qui seront appelés à désigner des sénateurs des entités fédérées.

l'article 24, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et, d'autre part, par les membres du groupe linguistique néerlandais du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

À cet égard, il convient de garder à l'esprit que, contrairement à ce qui vaut pour le groupe linguistique français, une autre élection que celle qui régit la désignation des membres bruxellois du Parlement flamand détermine la désignation des membres du groupe linguistique néerlandais.

Il incombe dès lors aux auteurs de la proposition de loi spéciale d'apprécier si, compte tenu de ce qui précède, l'abrogation de l'article 51 de la loi spéciale du 8 août 1980 est effectivement opportune.

28. L'article 5 de la proposition a pour objet de remplacer les termes « article 53, § 1er, 1°, 2°, 6° et 7° » par les mots « article 67, § 1er, 6° et 7° » dans l'article 59, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ce remplacement est toutefois en partie sans objet, dès lors que l'article 59, § 4, inséré par la loi spéciale du 4 décembre 1996, ne fait pas référence à l'ancien article 53 mais déjà à l'actuel article 67 de la Constitution. La modification doit dès lors être limitée à la suppression des « 1°, 2°, » dans l'article 59, § 4, précité.

29. L'article 6 de la proposition comporte deux alinéas. Il ressort des développements relatifs à « l'article 7 » de la proposition que l'alinéa 2 de l'article 6 doit figurer à l'article 7 de la proposition. Il y a lieu de l'adapter. En outre, il faut faire mention de l'article 35 (et non de l'article 59) de la loi spéciale du 12 janvier 1989 dans les développements précités.

4. Proposition de loi 'modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone suite à la réforme du Sénat' (52.271/AG)

30. La proposition de loi vise à modifier la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' au regard de la réforme prévue du Sénat.

31. L'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone dispose :

> « Le Parlement donne un avis motivé sur toute modification des lois et arrêtés réglementaires applicables à la région de langue allemande et relatifs à l'emploi des langues pour les matières administratives, (...), les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. Il donne un avis motivé sur toute modification de la présente loi et des arrêtés réglementaires y relatifs. À cette fin, les Ministres soumettent au Parlement tous les avant-projets de loi et projets d'arrêtés réglementaires y relatifs. Le président d'une des Chambres législatives ou un Ministre soumet, à cet effet, au Parlement toutes les propositions de loi et tous les amendements de projets ou propositions de loi y relatifs. L'absence d'un avis dans les soixante jours à compter de la date à laquelle le Parlement

est saisi de la demande, vaut avis favorable ».

Il ressort du dossier soumis au Conseil d'état que l'avis du Parlement de la Communauté germanophone a été sollicité à propos de la proposition 52.271/AG. Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité.

La proposition ne donne lieu à aucune autre observation.

5. PROPOSITION DE LOI 'MODIFIANT LA LOI DU 6 AOÛT 1931 ÉTABLISSANT DES INCOMPATIBILITÉS ET INTERDICTIONS CONCERNANT LES MINISTRES ET MINISTRES D'ÉTAT, AINSI QUE LES MEMBRES ET ANCIENS MEMBRES DES CHAMBRES LÉGISLATIVES'
(52.272/AG)

32. La proposition de loi vise à modifier la loi du 6 août 1931 'établissant des incompatibilités et interdictions concernant les ministres et ministres d'État, ainsi que les membres et anciens membres des Chambres législatives' au regard de la réforme prévue du Sénat.

Cette proposition ne donne lieu à aucune observation.

DE HOOFDGRIFFIER - LE GREFFIER EN CHEF — DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT

D. LANGBEEN — R. ANDERSEN