

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

4 AVRIL 2012

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

Proposition de révision de l'article 63 de la Constitution

(Déposée par MM. Philippe Moureaux,
Dirk Claes, Mme Christine Defraigne,
MM. Bert Anciaux, Marcel Cheron,
Bart Tommelein, Francis Delpérée et
Mme Freya Piryns)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de révision de la Constitution doit être lue conjointement avec la proposition de loi portant diverses modifications du Code électoral et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen et modifiant les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative soumise concomitamment au Parlement (Doc. Sénat, n° 5-1560/1 - 2011/2012).

La loi du 13 décembre 2002 modifiant le Code électoral ainsi que son annexe a créé des circonscriptions électorales provinciales dans tout le pays, à l'exception des circonscriptions électorales de Bruxelles-Hal-Vilvorde et de Louvain.

Dans son arrêt n° 73/2003, la Cour d'arbitrage s'est prononcée sur la constitutionnalité de la réforme électorale précitée. La Cour a en l'occurrence estimé qu'en maintenant la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde au sein d'un paysage électoral par ailleurs « provincialisé », le législateur traitait les candidats de la province du Brabant flamand différemment de ceux des autres provinces, puisque, d'une part, ceux qui se présentaient dans la circonscription

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

4 APRIL 2012

HERZIENING VAN DE GRONDWET

Voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet

(Ingediend door de heren Philippe Moureaux,
Dirk Claes, mevrouw Christine Defraigne,
de heren Bert Anciaux, Marcel Cheron,
Bart Tommelein, Francis Delpérée en
mevrouw Freya Piryns)

TOELICHTING

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet moet worden gelezen in samenwerking met het hiermee gelijktijdig in het Parlement ingediende wetsvoorstel houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europees Parlement en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken (stuk Senaat, nr. 5-1560/1 - 2011/2012).

De wet van 13 december 2002 tot wijziging van het Kieswetboek en zijn bijlage heeft in heel het land provinciale kieskringen ingesteld, met uitzondering van de kieskringen Brussel-Halle-Vilvorde en Leuven.

In zijn arrest nr. 73/2003 heeft het Arbitragehof uitspraak gedaan over de grondwettigheid van de voormelde keshervorming. Het Hof oordeelde met name dat door de kieskring Brussel-Halle-Vilvorde te handhaven binnen een electoraal landschap gebaseerd op provinciale kieskringen, de wetgever de kandidaten van de provincie Vlaams-Brabant op een andere wijze behandelde dan de kandidaten van de andere provincies vermits, enerzijds, zij die kandidaat waren in de

électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde se trouvaient en compétition avec des candidats qui se présentaient ailleurs que dans cette province, et que, d'autre part, les candidats qui se présentaient dans la circonscription de Louvain n'étaient pas traités de la même façon que ceux qui se présentaient dans la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde (considérant B.9.5).

La Cour d'arbitrage a certes reconnu que la mesure procédait du souci de recherche globale d'un indispensable équilibre entre les intérêts des différentes communautés et régions au sein de l'État belge (considérant B.9.6). Elle a néanmoins estimé que les conditions de cet équilibre n'étaient pas immuables, tout en ajoutant qu'elle substituerait son appréciation à celle du législateur si elle décidait qu'il devait être mis un terme, dès à présent, à une situation qui jusqu'alors avait emporté l'adhésion de ce législateur. Or, la Cour reconnut qu'elle n'avait pas elle-même la maîtrise de l'ensemble des problèmes auxquels ce législateur doit faire face aux fins de maintenir la paix communautaire (considérant B.9.6). Par conséquent, la Cour s'abstint d'annuler les dispositions législatives querellées devant elle, et constata qu'il revenait au législateur de revoir la législation électorale conformément aux exigences constitutionnelles dont elle assure le respect, et, singulièrement, aux articles 10 et 11 de la Constitution. Afin de guider le législateur dans la tâche qui est la sienne, l'arrêt n° 73/2003 comporte l'indication suivante, d'un intérêt capital :

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

De manière explicite, la Cour indique donc que les articles 10 et 11 de la Constitution peuvent s'accommoder de différences de traitement, résultant des dispositifs spéciaux rompant l'uniformité de la législation électorale, lorsque « aux fins de maintien de la paix communautaire », ces dispositifs oeuvrent à la garantie des « intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant ».

kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde in concurrentie moesten treden met de kandidaten die elders dan in die provincie kandidaat waren, en, anderzijds, zij die kandidaat waren in de kieskring Leuven niet op dezelfde wijze werden behandeld als zij die kandidaat waren in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (overweging B.9.5).

Het Arbitragehof heeft weliswaar erkend dat de maatregel uitging van de bekommernis om te zoeken naar een onontbeerlijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat (overweging B.9.6). Het was echter van mening dat de gegevens van dat evenwicht niet onveranderlijk waren. Daaraan heeft het Hof toegevoegd dat het in de plaats van de wetgever zou oordelen indien het zou beslissen dat onmiddellijk een einde zou moeten worden gemaakt aan een situatie die tot op heden de goedkeuring van de wetgever had, terwijl het Hof niet alle problemen kan beheersen waaraan de wetgever het hoofd moet bieden om de communautaire vrede te handhaven (overweging B.9.6). Het Hof onthield er zich bijgevolg van de betwiste wetgevende bepalingen te vernietigen en stelde dat het aan de wetgever toekwam om de kieswetgeving te herzien overeenkomstig de grondwettelijke vereisten die de wetgever in acht moet nemen en inzonderheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Om de wetgever te begeleiden in zijn taak, geeft het arrest nr. 73/2003 de volgende aanwijzing van fundamenteel belang :

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

Het Hof wijst er dus uitdrukkelijk op dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verschillen in behandeling toelaten die voortvloeien uit bijzondere bepalingen die de uniformiteit van de kieswetgeving doorbreken als, « om de communautaire vrede te handhaven », deze bepalingen ernaar streven om de « gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren ».

La réforme du Code électoral reprise dans l'Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État du 11 octobre 2011, et soumise concomitamment au Parlement (Doc. Sénat, n° 5-1560/1 - 2011/2012), s'inscrit dans le prolongement des indications précitées de la Cour d'arbitrage.

Cette proposition de loi prévoit, en ce qui concerne les élections de la Chambre des représentants, l'instauration, dans l'ancienne province de Brabant, de trois circonscriptions électorales : une circonscription électorale du Brabant flamand et une circonscription électorale du Brabant wallon dont les limites correspondent aux provinces, et une circonscription électorale spécifique de Bruxelles-Capitale dont le territoire correspond à l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Conformément à la volonté du Constituant manifestée dans le cadre de la révision de l'article 195 de la Constitution, il est entendu que la signification des mots « province » ou « provincial » utilisé dans les présents développements est limitée à leur seule signification territoriale, en dehors de toute signification institutionnelle.

La présente proposition de révision de la Constitution stipule que le législateur prévoit, pour les élections de la Chambre des représentants, des modalités spéciales « aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant ».

En vue de mettre en œuvre la présente proposition de révision de la Constitution, la proposition de loi modifiant le Code électoral soumise concomitamment au Parlement permet aux électeurs des six communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative d'émettre leur vote, à l'occasion de l'élection de la Chambre des représentants, soit en faveur des listes de candidats déposées au sein de la circonscription électorale du Brabant flamand, soit en faveur des listes de candidats déposées au sein de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Cette dernière circonscription électorale présente donc un caractère spécifique, en ce sens que les listes de candidats qui y sont présentées le sont également dans les communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. À cet égard, il est prévu que les électeurs des communes concernées recevront, au jour du scrutin dans le bureau de vote de leur commune respective, un bulletin de vote sur lequel figurent les listes déposées dans la circonscription électorale du Brabant flamand et les listes déposées dans la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale. Pour ces raisons, ces communes sont réunies en un canton électoral, dont le chef-lieu est Rhode-Saint-Genèse.

De hervorming van het Kieswetboek die in het Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 is opgenomen en hiermee gelijktijdig wordt ingediend in het Parlement (stuk Senaat, nr. 5-1560/1 - 2011/2012), ligt in de lijn van de hierboven aangehaalde aanwijzingen van het Arbitragehof.

Dat wetsvoorstel voorziet voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de instelling van drie kieskringen in de voormalige provincie Brabant: een kieskring Vlaams-Brabant en een kieskring Waals-Brabant waarvan de grenzen samenvallen met de provincies, en een specifieke kieskring Brussel-Hoofdstad, waarvan het grondgebied samenvalt met het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. In overeenstemming met de in het kader van de herziening van artikel 195 van de Grondwet uitgedrukte wil van de Grondwetgever, wordt verduidelijkt dat de betekenis van de in deze toelichting gebruikte woorden « provincie » of « provinciaal » beperkt is tot hun territoriale betekenis, los van elke institutionele betekenis.

Dit voorstel tot herziening van de Grondwet bepaalt dat de wetgever voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers in bijzondere modaliteiten voorziet « teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren ».

Met het oog op het uitvoeren van dit voorstel tot herziening van de Grondwet, laat het hiermee gelijktijdig in het Parlement ingediende wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek de kiezers van de zes gemeenten bedoeld in artikel 7 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, toe bij de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, hun stem uit te brengen hetzij voor de kandidatenlijsten die zijn ingediend in de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij voor de kandidatenlijsten die zijn ingediend in de kieskring Brussel-Hoofdstad. Deze laatste kieskring heeft dus een specifiek karakter, in die zin dat de kandidatenlijsten die er worden voorgedragen, eveneens in de in artikel 7 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken bedoelde gemeenten worden voorgedragen. In dat opzicht wordt bepaald dat de kiezers van de betrokken gemeenten op de dag van de verkiezingen in het kiesbureau van hun respectieve gemeente een stembiljet zullen ontvangen met daarop de lijsten die zijn ingediend in de kieskring Vlaams-Brabant en de lijsten die zijn ingediend in de kieskring Brussel-Hoofdstad. Om die redenen worden die gemeenten samengebracht in een kieskanton met als hoofdplaats Sint-Genesius-Rode.

Cette modalité spéciale est d'application dans les communes visées à l'article 7 des lois coordonnées du 18 juillet 1966. Les communes mentionnées ont, en matière de l'emploi des langues en matière administrative, un régime linguistique spécifique. Comme c'est le cas actuellement, ces électeurs auront donc la possibilité d'émettre leur voix pour les candidats de la circonscription électorale de Bruxelles-Capitale.

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

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

Pérenniser. La détermination des «modalités spéciales», garantissant les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire. Ce constat justifie — par analogie avec ce que prévoient les autres dispositions de la Constitution qui touchent à ces grands équilibres (voy. par exemple l'article 129, § 2) — que les «modalités spéciales» dont traite le texte constitutionnel proposé, ne puissent être modi-

Deze bijzondere modaliteit is van toepassing in de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966. De genoemde gemeenten hebben inzake het gebruik der talen in bestuurszaken een eigen taalregeling. Net zoals dat momenteel het geval is, zullen deze kiezers dus de mogelijkheid hebben om een stem uit te brengen voor de kandidaten van de kieskring Brussel-Hoofdstad.

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

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

Bestendigen. De vaststelling van de «bijzondere modaliteiten» die de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant garanderen, raakt aan de kern van de grote evenwichten die ten grondslag liggen aan de communautaire vrede. Dit rechtvaardigt — naar analogie van wat voorzien is in de andere bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op die grote evenwichten (zie bijvoorbeeld artikel 129, § 2) — dat de «bijzondere modaliteiten» waarop de voorgestelde

fiées à l'avenir que moyennant le recours à la majorité spéciale visée à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution.

Philippe MOUREAUX.
Dirk CLAES.
Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Marcel CHERON.
Bart TOMMELEIN.
Francis DELPÉRÉE.
Freya PIRYNS.

*
* *

grondwetstekst betrekking heeft, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet.

*
* *

PROPOSITION

Article unique

L'article 63, § 4, de la Constitution est complété par deux alinéas rédigés comme suit :

« Toutefois, et aux fins de garantir les intérêts légitimes des néerlandophones et des francophones dans l'ancienne province de Brabant, des modalités spéciales sont prévues par la loi.

Une modification aux règles fixant ces modalités spéciales ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa. »

2 avril 2012.

Philippe MOUREAUX.
Dirk CLAES.
Christine DEFRAIGNE.
Bert ANCIAUX.
Marcel CHERON.
Bart TOMMELEIN.
Francis DELPÉRÉE.
Freya PIRYNS.

VOORSTEL

Enig artikel

Artikel 63, § 4, van de Grondwet wordt aangevuld met twee leden, luidende :

« Teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren, voorziet de wet echter in bijzondere modaliteiten.

Aan de regels die deze bijzondere modaliteiten vaststellen, kan geen wijziging worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid. »

2 april 2012.