CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.310/4
du 8 janvier 2025

sur

une proposition de loi 'en vue de la création d'une circonscription électorale fédérale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.310/4
van 8 januari 2025

over

een wetsvoorstel 'tot het inrichten van een federale kieskring'

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡

Le 16 décembre 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'en vue de la création d'une circonscription électorale fédérale', déposée par Mme Sofie MERCKX et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0486/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 8 janvier 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2025.

*

Op 16 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot het inrichten van een federale kieskring', ingediend door mevrouw Sofie MERCKX c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0486/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 8 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2025.

*

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle l'observation suivante.

La proposition de loi tend à créer une circonscription électorale fédérale comprenant « l'ensemble des électeurs tels que définis à l'article 1er [du Code électoral] », en vue de l'élection de vingt députés venant s'ajouter aux cent cinquante députés élus dans le cadre des circonscriptions électorales actuellement mises en place par l'article 87 du Code électoral (article 2 de la proposition). Les vingt députés ainsi élus sont exclus de la répartition en groupes linguistiques français et néerlandais (article 12 de la proposition).

Comme il ressort des développements de la proposition de loi [1], celle-ci « forme un tout avec la proposition de révision de l'article 63 de la Constitution ».

Selon l'article 63 de la Constitution :

« § 1er. La Chambre des représentants compte cent cinquante membres.

§ 2. Chaque circonscription électorale compte autant de sièges que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur fédéral, obtenu en divisant le chiffre de la population du Royaume par cent cinquante.

Les sièges restants sont attribués aux circonscriptions électorales ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

§ 3. La répartition des membres de la Chambre des représentants entre les circonscriptions électorales est mise en rapport avec la population par le Roi.

Le chiffre de la population de chaque circonscription électorale est déterminé tous les dix ans par un recensement de la population ou par tout autre moyen défini par la loi. Le Roi en publie les résultats dans un délai de six mois.

Dans les trois mois de cette publication, le Roi détermine le nombre de sièges attribués à chaque circonscription électorale.

La nouvelle répartition est appliquée à partir des élections générales suivantes.

§ 4. La loi détermine les circonscriptions électorales ; elle détermine également les conditions requises pour être électeur et le déroulement des opérations électorales.

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.

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

[1] La proposition à l'examen reprend le texte de la proposition de loi « en vue de la création d'une circonscription électorale fédérale » déposée par MM. Raoul HEDEBOUW et Marco VAN HEES, *Doc. parl.*, Chambre, 2019, n° 0480/001. Cette dernière a repris le texte de la proposition de loi « en vue de la création d'une circonscription électorale fédérale » déposée par MM. Raoul HEDEBOUW et Marco VAN HEES, *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 3657/001.

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡

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 ».

C'est donc l'article 63 de la Constitution qui fixe le nombre de députés (paragraphe 1er) et leur mode d'élection dans des circonscriptions dont le nombre de sièges est fonction du chiffre de leur population (paragraphes 2 à 4).

Il s'ensuit que la proposition de loi n'est pas compatible avec l'article 63 de la Constitution lequel, par ailleurs, n'est actuellement pas ouvert à révision [2].

Dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner si la proposition de loi soulève des difficultés au regard d'autres dispositions constitutionnelles, celle-ci n'est en tout état de cause pas compatible avec l'article 63 de la Constitution et ne peut dès lors aboutir sans une révision préalable de celui-ci.

Par conséquent, la proposition de loi ne sera pas examinée plus avant.

*

[2] Voir la déclaration de révision de la Constitution publiée au *Moniteur belge* du 27 mai 2024.

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorstel,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorstel aanleiding tot de volgende opmerking.

Het wetsvoorstel strekt tot inrichting van een federale kieskring bestaande "uit alle kiezers zoals gedefinieerd in artikel 1 [van het Kieswetboek]", met het oog op de verkiezing van twintig volksvertegenwoordigers boven op de honderdvijftig volksvertegenwoordigers die verkozen zijn in de kieskringen die momenteel georganiseerd zijn bij artikel 87 van het Kieswetboek (artikel 2 van het voorstel). De twintig aldus verkozen volksvertegenwoordigers worden niet ondergebracht in een Nederlandse of een Franse taalgroep (artikel 12 van het voorstel).

Zoals uit de toelichting blijkt,[1] is het wetsvoorstel "gekoppeld aan het voorstel tot herziening van artikel 63 van de Grondwet".

Artikel 63 van de Grondwet luidt:

"§ 1. De Kamer van volksvertegenwoordigers telt honderdvijftig leden.

§ 2. Elke kieskring telt zoveel keren een zetel als de federale deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is. De federale deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het Rijk te delen door honderdvijftig.

De overblijvende zetels worden toegewezen aan de kieskringen met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

§ 3. De indeling van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers over de kieskringen wordt door de Koning bepaald in verhouding tot de bevolking.

Het cijfer van de bevolking van elke kieskring wordt om de tien jaar vastgesteld door een volkstelling of door enig ander middel, bepaald door de wet. De Koning maakt binnen een termijn van zes maanden de uitslagen bekend.

Binnen een termijn van drie maanden na die bekendmaking bepaalt de Koning het aantal zetels dat aan iedere kieskring toekomt.

De nieuwe indeling wordt toegepast vanaf de eerstvolgende algemene verkiezingen.

§ 4. De wet bepaalt de kieskringen; zij bepaalt eveneens de voorwaarden waaraan men moet voldoen om kiezer te zijn, alsmede het verloop van de kiesverrichtingen.

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

‡ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Het voorliggende voorstel neemt de tekst over van het wetsvoorstel "tot het inrichten van een federale kieskring", ingediend door de heer Raoul HEDEBOUW en de heer Marco VAN HEES, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 0480/1. Dat laatste voorstel neemt de tekst over van het wetsvoorstel "tot het inrichten van een federale kieskring", ingediend door de heer Raoul HEDEBOUW en de heer Marco VAN HEES, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 3657/1.

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡

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."

Het is dus artikel 63 van de Grondwet dat het aantal volksvertegenwoordigers vaststelt (paragraaf 1) en dat regelt hoe dezen worden verkozen in kieskringen waarvan het aantal zetels afhangt van het bevolkingscijfer van de kieskring (paragrafen 2 tot 4).

Daaruit volgt dat het wetsvoorstel niet verenigbaar is met artikel 63 van de Grondwet, dat bovendien momenteel niet vatbaar is voor herziening.[2]

Zonder dat hoeft te worden onderzocht of het wetsvoorstel problematisch is ten aanzien van andere grondwetsbepalingen, kan dus worden gesteld dat het hoe dan ook niet verenigbaar is met artikel 63 van de Grondwet en derhalve niet tot een goed einde kan worden gebracht zolang dat artikel niet vooraf is herzien.

Bijgevolg wordt het wetsvoorstel niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Bernard BLERO

[2] Zie de verklaring tot herziening van de Grondwet die bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* van 27 mei 2024.

‡LW-AJBZPBHBJ-HHDBAMR‡