

Rolnummers 5583 en 5588
Arrest nr. 72/2014 van 8 mei 2014

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van 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, ingesteld door Bart Laeremans en anderen en door Dominiek Lootens-Stael en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van 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 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 augustus 2012), door Bart Laeremans, Joris Van Hauthem, Philip Claeys en Marleen Fannes, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. De Roo, advocaat bij de balie te Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van dezelfde wet van 19 juli 2012 door Dominiek Lootens-Stael, Louis Bogemans en Frederic Erens, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. De Roo, voornoemd.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5583 en 5588 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Peeters en Mr. F. Tulkens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. De Roo, voor de verzoekende partijen;

. Mr. P. Peeters, Mr. F. Tulkens en Mr. H. Bortels, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en P. Nihoul verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van het onderwerp van de beroepen*

A.1. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen, ofschoon de beroepen in de zaken nrs. 5583 en 5588 zijn gericht tegen de gehele wet van 19 juli 2012, enkel middelen aanvoeren tegen artikel 4 van die wet, waarmee artikel 89ter in het Kieswetboek wordt ingevoegd. Hij meent dan ook dat het onderwerp van de beroepen beperkt is tot dat artikel 89ter.

### *Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen*

A.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 menen dat zij, als kiezers in de zin van artikel 1 van het Kieswetboek, als mogelijke kandidaten bij de verkiezingen van het federaal en het Europees Parlement en als politiek actieve inwoners van de gemeenten Grimbergen, Lennik, Overijse en Kampenhout, belang hebben bij de vernietiging van de bestreden wet, omdat die wet betrekking heeft op de indeling van het grondgebied in kieskringen bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europees Parlement en hun stem of kandidatuur op een ongunstige wijze zou kunnen beïnvloeden.

A.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5588 motiveren hun belang bij hun beroep op een gelijksoortige wijze als de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583, zij het dat zij zich als kiezers, mogelijke kandidaten en politiek actieve inwoners in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ongunstig geraakt achten door de bestreden wet, doordat die wet noch voorziet in een systeem van « poolvorming » van de stemmen uitgebracht op de Nederlandstalige lijsten in de kieskring Brussel-Hoofdstad, noch in een mogelijkheid tot lijstenverbinding tussen die lijsten en de lijsten in de kieskring Vlaams-Brabant.

A.4. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583, omdat zij niet onder het toepassingsgebied van artikel 89ter van het Kieswetboek zouden vallen. Hij ziet niet in hoe de bestreden bepaling de stem of de kandidatuur van de verzoekende partijen ongunstig zou kunnen beïnvloeden. Hij stelt eveneens vast dat zij niet behoren tot één van de categorieën van personen waarvoor zij aanvoeren dat ze door de bestreden norm zouden worden onderworpen aan een ongerechtvaardigd verschil in behandeling.

### *Ten gronde*

#### *Wat de aangevoerde middelen en het standpunt van de verzoekende partijen betreft*

A.5. Het enige middel in de zaak nr. 5583 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 63 van de Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, al dan niet in samenhang gelezen. Het middel bevat vijf onderdelen.

A.6.1. In het eerste onderdeel van het middel bekritisieren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 artikel 89ter van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 19 juli 2012, doordat het voor de kiesgerechtigde inwoners van de zes gemeenten van het kieskanton Sint-Genesius-Rode, meer bepaald Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, Sint-Genesius-Rode, Wemmel en Wezembeek-Oppem (hierna: de zes randgemeenten), voorziet in een regeling die afwijkt van die welke geldt voor de kiesgerechtigde inwoners van andere gemeenten van de kieskring Vlaams-Brabant.

A.6.2. De verzoekende partijen zetten uiteen dat artikel 89ter van het Kieswetboek erin voorziet dat de inwoners van de zes randgemeenten de mogelijkheid hebben om te stemmen ofwel op een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, ofwel op een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Zij wijzen erop dat dit met zich meebrengt dat sommige kiesgerechtigde inwoners van die gemeenten hun stem zullen uitbrengen in een kieskring waar zij niet woonachtig zijn. Zij menen dat aldus een deel van de kiezers wordt bevoorrecht ten aanzien van de kiezers woonachtig in andere gemeenten van de kieskring Vlaams-Brabant en in andere

faciliteitengemeenten, wat volgens hen een strijdigheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie met zich meebrengt.

A.6.3. Zij menen eveneens dat de bestreden regeling tot gevolg heeft dat de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant worden benadeeld ten aanzien van de kandidaten in andere kieskringen, omdat de eersten de kiezers niet enkel dienen te overtuigen om voor hen te stemmen, maar ook om op een lijst van hun kieskring te stemmen, terwijl de laatsten de kiezers enkel moeten overtuigen om voor hen te stemmen. Zij menen bovendien dat de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant worden benadeeld ten aanzien van de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad, omdat de laatsten, in tegenstelling tot de eersten, stemmen kunnen halen buiten de territoriale grenzen van hun kieskring.

A.7. In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 aan dat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant, zonder redelijke verantwoording, verschillend behandelt van de kandidaten in andere kieskringen, omdat de eersten in concurrentie moeten treden met de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad.

A.8.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant moeten concurreren met de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad, omdat de inwoners van de zes randgemeenten de mogelijkheid hebben om te stemmen op een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Zij wijzen erop dat de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad daarentegen niet moeten concurreren met de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant, vermits die laatsten op geen enkele wijze stemmen kunnen halen van kiezers in de kieskring Brussel-Hoofdstad. Zij menen dat het ontbreken van wederkerigheid discriminerend is.

A.8.2. De verzoekende partijen menen eveneens dat de bestreden bepaling discriminerend is doordat de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant de middelen die zij ter beschikking hebben voor hun verkiezingscampagne, moeten aanwenden om de kiezers in de zes randgemeenten te overtuigen hun stem in de kieskring Vlaams-Brabant uit te brengen, terwijl andere kandidaten de beschikbare middelen daar niet voor moeten aanwenden.

A.8.3. In zoverre artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek is ingegeven door de zorg de taalminoriteiten te beschermen, schiet het, volgens de verzoekende partijen, zijn doel voorbij, vermits de Nederlandstalige minderheid in Brussel-Hoofdstad geen enkel voordeel heeft bij de bestreden wet en vermits de belangen van de Franstaligen niet zouden worden aangetast indien de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde volledig zou zijn gesplitst. Zij wijzen erop dat de Franstaligen in de zes randgemeenten bij een volledige splitsing nog steeds het recht zouden hebben om te stemmen op Franstalige lijsten, zoals dat ook het geval is bij de verkiezingen van het Vlaams Parlement. De omstandigheid dat zowel de Franstalige als de Nederlandstalige kiezers in de zes randgemeenten gebruik kunnen maken van de in de bestreden bepaling vervatte keuzemogelijkheid, is volgens de verzoekende partijen niet ter zake, vermits het algemeen is geweten dat de bestreden maatregel er is gekomen op vraag van de Franstaligen, die ernaar streven de zes randgemeenten te voegen bij Brussel-Hoofdstad.

A.9. In het derde onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 aan dat de bestreden wet onbestaanbaar is met het recht op vrije verkiezingen, zoals gewaarborgd door artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de in het middel aangehaalde grondwetsartikelen, doordat voor de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant de onzekerheid met betrekking tot hun verkiesbaarheid wordt verhoogd. De verzoekende partijen menen dat de bestreden wet de rechten van de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant op dusdanige wijze beperkt dat het recht op vrije verkiezingen in het gedrang komt. Wat de beperking van de rechten van de kandidaten betreft, verwijzen zij naar de overige onderdelen van hun middel.

A.10. In het vierde onderdeel van het middel bekritisieren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, doordat het met zich meebrengt dat het in de kieskring Vlaams-Brabant onmogelijk wordt om vooraf de kiesdrempel van 5 pct. te bepalen. Zij zetten uiteen dat er tot na het sluiten van de kiesverrichtingen onduidelijkheid zal blijven bestaan over hoeveel kiezers in de kieskring Vlaams-Brabant op lijsten van die kieskring zullen hebben gestemd en hoeveel op lijsten van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Bovendien menen zij dat de bestreden bepaling tot gevolg heeft dat de politieke partijen de verkiezingen kunnen manipuleren door, afhankelijk van de kiesdrempel, hun kiezers aan te bevelen hetzij in de kieskring

Vlaams-Brabant, hetzij in de kieskring Brussel-Hoofdstad te stemmen. Zij wijzen daarbij erop dat dit enkel kan in de kieskringen Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, en leiden daaruit een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie af.

A.11. In het vijfde onderdeel bekritisieren de verzoekende partijen de bestreden wet omdat zij met zich meebrengt dat kiezers uit de zes randgemeenten de keuze om hun stem in de ene dan wel in de andere kieskring uit te brengen, minstens gedeeltelijk op ideologische en filosofische gronden zullen stoelen, wat tot gevolg zal hebben dat die ideologische of filosofische overtuiging minder vertegenwoordigd zal zijn in de kieskring waar zij hun stem niet hebben uitgebracht. Zij leiden daaruit een schending af van artikel 11 van de Grondwet, dat de bescherming van de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden waarborgt. Zij zijn bovendien van oordeel dat de politieke partijen in de kieskringen Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad daardoor anders worden behandeld dan de politieke partijen in andere kieskringen en dat dat verschil in behandeling niet bestaanbaar is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.12. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen nog aan dat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek artikel 63, § 2, van de Grondwet schendt, doordat bepaalde inwoners van de zes randgemeenten hun stem zullen uitbrengen op Brusselse kieslijsten, zonder dat zij worden meegerekend bij het bepalen van het aantal zetels dat aan de kieskring Brussel-Hoofdstad toekomt.

A.13. Het eerste middel in de zaak nr. 5588 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 63 van de Grondwet, artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, al dan niet in samenhang gelezen, doordat de bestreden wet voor de Nederlandstalige lijsten in de kieskring Brussel-Hoofdstad niet voorziet in een systeem van « poolvorming » van de stemmen per taalgroep bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, terwijl in zulk een systeem wel is voorzien bij de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van het Europees Parlement.

A.14.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5588 doen gelden dat het systeem van « poolvorming » ervoor zorgt dat de numerieke minderheid, te dezen de Nederlandstaligen in Brussel, gezamenlijk een aantal zetels kunnen behalen, zodat een minimale vertegenwoordiging wordt gewaarborgd. Zij menen dat de bestreden regeling, door niet te voorzien in een systeem van « poolvorming », ertoe leidt dat de Nederlandstaligen in de kieskring Brussel-Hoofdstad geen vertegenwoordigers meer zullen hebben in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zij baseren zich daarvoor op de uitslag van de verkiezingen van 2010.

A.14.2. De verzoekende partijen menen dat het in het middel bekritiseerde verschil in behandeling niet kan worden verantwoord door het streven naar communautaire pacificatie en dat de bestreden maatregel integendeel afbreuk doet aan die pacificatie omdat de Nederlandstaligen in Brussel-Hoofdstad van een vertegenwoordiging verstoken blijven. Zij menen dat dit laatste niet kan worden beschouwd als een gevolg van de keuze van de kiezer, maar wel als een gevolg van het bestreden kiessysteem, en beklemtonen daarbij dat Brussel-Hoofdstad een tweetalig karakter heeft. Gelet op het feit dat voor de Franstaligen in de zes randgemeenten wel is voorzien in bijzondere modaliteiten, menen zij bovendien dat het verschil in behandeling onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

A.14.3. De verzoekende partijen menen meer in het algemeen dat de bestreden maatregel niet kan worden beschouwd als zijnde gegrond op een keuze van de Grondwetgever, omdat verklaringen die tijdens de parlementaire voorbereiding van een grondwetsherziening worden afgelegd, een wettelijke bepaling niet kunnen omvormen tot een grondwettelijke bepaling.

A.15. Het tweede middel in de zaak nr. 5588 is afgeleid uit de schending door artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet, van de artikelen 4, 10, 11 en 63 van de Grondwet en artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, al dan niet in samenhang gelezen, doordat de taalminderheid in Brussel-Hoofdstad anders wordt behandeld dan de taalminderheid in de zes randgemeenten.

A.16.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5588 doen gelden dat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek voorziet in bijzondere modaliteiten voor de Franstalige minderheid in de zes randgemeenten, terwijl voor de Nederlandstalige minderheid in Brussel-Hoofdstad niet is voorzien in gelijksoortige modaliteiten. Zij bekritisieren meer bepaald het feit dat voor de Nederlandstalige lijsten in de kieskring Brussel-Hoofdstad niet is

voorzien in een systeem van « poolvorming » van de stemmen per taalgroep, dat niet is voorzien in een mogelijkheid van lijstenverbinding tussen de Nederlandstalige lijsten in Brussel-Hoofdstad en die in Vlaams-Brabant, en dat de kiesdrempel van 5 pct. onverkort van toepassing is op de Nederlandstalige lijsten in Brussel-Hoofdstad. Zij wijzen bovendien erop dat de mogelijkheid voor de Franstaligen in de zes randgemeenten om te stemmen op kandidaten die opkomen in de kieskring Brussel-Hoofdstad ertoe leidt dat het aantal Franstalige kiezers in die kieskring toeneemt, waardoor het nog moeilijker wordt voor de Nederlandstalige kandidaten in Brussel-Hoofdstad om een zetel te behalen.

A.16.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5588 zijn van oordeel dat zowel de Franstaligen in de zes randgemeenten als de Nederlandstaligen in Brussel-Hoofdstad kunnen worden gekwalificeerd als minderheden, en dat beide categorieën niettemin van elkaar verschillen omdat Brussel-Hoofdstad tweetalig is, waardoor het in het middel bekritiseerde verschil in behandeling des te onevenrediger is.

*Wat het standpunt van de Ministerraad betreft*

A.17. De Ministerraad beantwoordt de in de zaken nrs. 5583 en 5588 aangevoerde middelen gezamenlijk.

A.18. Hij voert allereerst aan dat de middelen onontvankelijk zijn, in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van artikel 63 van de Grondwet, omdat in de verzoekschriften niet wordt uiteengezet in welk opzicht dat grondwetsartikel zou zijn geschonden. Bovendien meent hij dat de in de zaak nr. 5588 aangevoerde middelen om dezelfde reden onontvankelijk zijn, in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In zoverre de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord wel uiteenzetten in welke zin artikel 63 van de Grondwet zou zijn geschonden, voeren zij volgens de Ministerraad een nieuw middel aan, dat om die reden eveneens onontvankelijk is.

A.19.1. Ten gronde is de Ministerraad van oordeel dat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek teruggaat op een keuze van de Grondwetgever. Hij doet gelden dat er een nauwe band bestaat tussen de bepalingen van de wet van 19 juli 2012 en de nieuwe artikelen 63, § 4, tweede en derde lid, en 168<sup>bis</sup> van de Grondwet, wat volgens hem blijkt uit het feit dat het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 en de voorstellen die hebben geleid tot de voormelde grondwetsbepalingen gezamenlijk werden behandeld in het Parlement, het feit dat zij het voorwerp hebben uitgemaakt van een gezamenlijk verslag, het feit dat zij op hetzelfde ogenblik werden aangenomen en het feit dat de aangenomen wet en grondwetsartikelen op hetzelfde ogenblik in het *Belgisch Staatsblad* werden bekendgemaakt. Hij wijst erop dat tijdens de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk werd gesteld dat de betrokken voorstellen in samenhang dienen te worden gelezen, en dat ook de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012 die mening toegeedaan was.

A.19.2. De Ministerraad zet uiteen dat de nieuwe artikelen 63, § 4, tweede en derde lid, en 168<sup>bis</sup> van de Grondwet bepalen dat de wetgever voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europees Parlement in bijzondere modaliteiten kan voorzien om de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren en wijst erop dat die artikelen zijn gebaseerd op de overweging B.9.7 van het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 van het Hof. Hij wijst ook erop dat tijdens de parlementaire voorbereiding van die grondwetsbepalingen uitdrukkelijk werd gesteld dat onder « bijzondere modaliteiten » met name de modaliteiten voor de kiezers in de zes randgemeenten zoals vervat in het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2012, moeten worden verstaan.

A.19.3. De Ministerraad wijst vervolgens erop dat de artikelen 63, § 4, tweede en derde lid, en 168<sup>bis</sup> van de Grondwet bepalen dat de bijzondere modaliteiten die de wetgever invoert slechts kunnen worden gewijzigd bij een bijzondere meerderheid en meent dat de Grondwetgever aldus een « consolidatie » van die modaliteiten heeft beoogd.

A.19.4. De Ministerraad leidt uit het voorgaande af dat de Grondwetgever zelf van oordeel is geweest dat de in de wet van 19 juli 2012 vervatte bijzondere modaliteiten voor de inwoners van de zes randgemeenten in overeenstemming zijn met de Grondwet, met inbegrip van de artikelen 10 en 11 ervan. Om die reden meent hij dat die modaliteiten onttrokken zijn aan de beoordelingsbevoegdheid van het Hof. Hij is van oordeel dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat wanneer de wetgever zich aansluit bij keuzes die de Grondwetgever zelf heeft gemaakt, het Hof niet bevoegd is om die keuzes aan de orde te stellen, en dat dit niet alleen geldt wanneer die keuzes uitdrukkelijk blijken uit de bewoordingen van de grondwetsbepalingen, maar ook wanneer ze blijken uit de parlementaire voorbereiding.

De Ministerraad verwijst daarbij ook naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, waarin werd opgemerkt, enerzijds, dat de voorgestelde wet geen grondwettelijke waarde heeft, zodat de afdeling wetgeving in beginsel bevoegd is om de bestaanbaarheid ervan met de Grondwet en de internationale verdragen te beoordelen maar, anderzijds, dat de Grondwetgever zelf van oordeel is geweest dat de bijzondere modaliteiten die gelden voor de zes randgemeenten in overeenstemming zijn met de Grondwet, waardoor het niet toekomt aan de afdeling wetgeving om het oordeel van de Grondwetgever tegen te spreken.

A.20. Zelfs wanneer de voorgaande argumentatie niet zou worden gevolgd, is de Ministerraad van oordeel dat de bestreden bepaling grondwettig is, omdat bij de beoordeling van diverse onderdelen van een hervorming van de Staat aandacht dient te worden besteed aan het geheel van de hervorming, die doorgaans is gebaseerd op een complex geheel van regels die een bepaald evenwicht beogen te realiseren. Hij is van oordeel dat eventuele beperkingen van de grondrechten in dat geval worden verantwoord door een hoger openbaar belang - te dezen het bereiken van communautaire pacificatie -, op voorwaarde dat de genomen maatregelen niet onevenredig zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Hij verwijst daarbij naar het advies van de Raad van State bij het voorstel dat heeft geleid tot de bestreden wet. Hij beklemtoont daarbij nog dat de bestreden wet het resultaat vormt van langdurige onderhandelingen en van een compromis tussen acht politieke partijen, waarmee een noodzakelijk evenwicht werd bewerkstelligd tussen de belangen van de diverse gemeenschappen en gewesten.

A.21.1. In ondergeschikte orde gaat de Ministerraad in op de verschillende aspecten van de aangevoerde middelen. Hij doet daarbij allereerst gelden dat de categorieën van personen waartussen de verzoekende partijen een verschil in behandeling aanvoeren niet vergelijkbaar zijn. Hij meent dat dit in het bijzonder het geval is voor de situatie van kandidaten voor verschillende verkiezingen, omdat de regels voor de verkiezingen van een bepaald orgaan kunnen - en soms moeten - verschillen van de regels voor de verkiezingen van een ander orgaan.

A.21.2. In het algemeen wijst de Ministerraad erop dat de bekritiseerde verschillen in behandeling in overeenstemming zijn met het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 van het Hof, vermits daarin werd geoordeeld dat de wetgever een nieuwe samenstelling van de kieskringen in de vroegere provincie Brabant gepaard kan laten 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. Hij leidt uit dat arrest af dat het Hof uitdrukkelijk heeft toegelaten dat een verschil in behandeling wordt ingesteld, indien zulks ertoe strekt de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren. Hij meent dat niet ernstig kan worden betwist dat de bestreden maatregel dient te worden beschouwd als een bijzondere modaliteit in de zin van het voormelde arrest. Hij beklemtoont daarbij dat die bijzondere modaliteit niet alleen geldt voor de Franstalige inwoners van de zes randgemeenten, maar ook voor de Nederlandstalige inwoners ervan.

A.21.3. Ten aanzien van de nagestreefde doelstelling van pacificatie tussen de gemeenschappen, is de bestreden bepaling volgens de Ministerraad bovendien niet onevenredig, gelet op de beperkte draagwijdte ervan : de bestreden bepaling voorziet immers enkel in een bijzondere modaliteit voor de inwoners van de zes randgemeenten. Hij wijst erop dat er reeds een gelijksoortige modaliteit geldt voor de inwoners van Komen-Waasten en Voeren en dat het Hof in zijn arresten nrs. 18/90 en 26/90 heeft geoordeeld dat die modaliteit grondwettig is.

A.21.4. De Ministerraad erkent dat ook andere bijzondere modaliteiten bepaald zouden kunnen worden, zoals een systeem van lijstenverbinding, een systeem van « poolvorming » of een aangepaste kiesdrempel, maar hij meent dat het uitsluitend toekomt aan de wetgever, die daarbij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, om te beslissen welke modaliteiten dienen te worden ingebouwd om tot een communautaire pacificatie te komen. Hij beklemtoont dat de bestreden bepaling een wezenlijk onderdeel vormt van het institutioneel akkoord dat op 11 oktober 2011, na een langdurende periode van communautaire spanningen, werd gesloten en dat dit akkoord wordt gedragen door een politieke meerderheid binnen beide gemeenschappen van het land.

A.22. Wat het door de verzoekende partijen bekritiseerde verschil in behandeling tussen de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant en de kandidaten in andere kieskringen betreft (eerste tot vierde onderdeel van het middel in de zaak nr. 5583), doet de Ministerraad gelden dat uit het voormelde arrest nr. 73/2003 van het Hof blijkt dat een afwijkende regeling in de voormalige provincie Brabant toelaatbaar is, wanneer die is ingegeven door de zorg de belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in die vroegere provincie te waarborgen. De omstandigheid dat de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant in concurrentie moeten treden met de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad is volgens de Ministerraad niet kennelijk onredelijk, vermits die concurrentie zich enkel kan voordoen in de zes randgemeenten, en aldus een beperkte draagwijdte heeft. Hij

meent bovendien dat de bestreden bepaling, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, de kansen van de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant om te worden verkozen niet op een onevenredige wijze beperken, dat die bepaling geen onevenredige invloed heeft op de mogelijkheid om op voorhand te bepalen of de kiesdrempel van 5 pct. zal worden behaald, dat ook zonder de bestreden bepaling het niet mogelijk is om op voorhand met zekerheid te bepalen of de kiesdrempel zal worden behaald, en dat de bestreden bepaling geen onevenredige invloed heeft op de campagnemiddelen van de kandidaten in Vlaams-Brabant. Wat de bewering betreft dat de bestreden bepaling aanleiding kan geven tot manipulaties vanwege de politieke partijen, doet de Ministerraad gelden dat die mogelijkheid niet besloten ligt in de bestreden bepaling zelf, maar louter het gevolg is van het gebruik dat daarvan zou worden gemaakt door de betrokken partijen.

A.23. Wat het door de verzoekende partijen bekritiseerde verschil in behandeling tussen, enerzijds, de kiezers in de zes randgemeenten en, anderzijds, de kiezers in de overige gemeenten van de kieskring Vlaams-Brabant en in de andere faciliteitengemeenten betreft (eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 5583), meent de Ministerraad dat het verschil wordt verantwoord door het bijzondere statuut van de zes randgemeenten en door de bijzondere plaats die die gemeenten innemen in het federale evenwicht en in de zorg om de communautaire vrede te bewaren.

A.24. Wat de aangevoerde schending van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft (derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 5583), doet de Ministerraad gelden dat het in die bepaling gewaarborgde grondrecht niet absoluut is en dat beperkingen toelaatbaar zijn, in zoverre zij een wettig doel nastreven, evenredig zijn met dat doel en de essentie van dat recht niet aantasten. Hij is van oordeel dat te dezen aan die voorwaarden is voldaan.

A.25. Wat de bewering van de verzoekende partijen betreft dat de bestreden bepaling met zich meebrengt dat de ideologische en filosofische overtuigingen niet correct worden weergegeven in de desbetreffende kieskringen (vierde onderdeel van het middel in de zaak nr. 5583), is de Ministerraad van oordeel dat het aangevoerde verschil in behandeling louter het gevolg is van de keuze van de kiezers in de zes randgemeenten om al dan niet te stemmen voor een lijst in de kieskring Brussel-Hoofdstad. Hij beklemtoont nogmaals dat de bestreden bepaling een beperkte draagwijdte heeft en meent dat die bepaling ten aanzien van de doelstelling om te komen tot communautaire pacificatie niet onevenredig is.

A.26. Wat het ontbreken, bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de kieskring Brussel-Hoofdstad, van een systeem van « poolvorming » betreft (eerste middel in de zaak nr. 5588), is de Ministerraad van oordeel dat de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers niet vergelijkbaar zijn met de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van het Europees Parlement. Bovendien meent hij dat het uitsluitend aan de wetgever toekomt, en niet aan het Hof, om te beoordelen welke bijzondere modaliteiten nodig zijn om de door hem nagestreefde doelstellingen van communautaire pacificatie te bereiken.

A.27. Wat het bekritiseerde verschil in behandeling tussen de Nederlandstalige Brusselaars en de Franstalige inwoners van de zes randgemeenten betreft (tweede middel in de zaak nr. 5588), beklemtoont de Ministerraad nogmaals dat de in de bestreden bepaling vervatte modaliteit niet alleen geldt voor de Franstalige inwoners van de zes randgemeenten, maar ook voor de Nederlandstalige inwoners ervan. Hij wijst bovendien erop dat indien Franstalige kiezers stemmen uitbrengen op lijsten van de kieskring Brussel-Hoofdstad, die stemmen verloren gaan in de kieskring Vlaams-Brabant. Wat de opmerking van de verzoekende partijen betreft dat de gemeenten van de kieskring Brussel-Hoofdstad, in tegenstelling tot de zes randgemeenten, gelegen zijn in een tweetalig gebied, doet de Ministerraad gelden dat de Brusselse gemeenten reeds het voorwerp uitmaken van een geheel van regels die de bescherming van de Nederlandstaligen in Brussel beogen, en dat het om die reden niet kennelijk onredelijk is de bijzondere modaliteit te beperken tot de zes randgemeenten. In zoverre er geen Nederlandstalige kandidaat in de kieskring Brussel-Hoofdstad zou worden verkozen, is dat volgens de Ministerraad louter het gevolg van de keuze van de kiezers.

A.28. Wat de door de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord uiteengezette schending van artikel 63 van de Grondwet betreft, doet de Ministerraad gelden, in zoverre dat onderdeel van het middel door het Hof toch ontvankelijk zou worden bevonden, dat de bestreden regeling bestaanbaar is met de voormelde grondwetsbepaling. Hij meent dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen, enerzijds, het bepalen van het aantal zetels dat toekomt aan een kieskring en, anderzijds, het toewijzen van de zetels aan lijsten. Het eerste gebeurt, overeenkomstig artikel 63, § 2, van de Grondwet, op basis van het bevolkingscijfer van een kieskring,

het tweede op basis van het aantal uitgebrachte stemmen in een kieskring, waarbij artikel 63, § 4, van de Grondwet uitdrukkelijk erin voorziet dat bijzondere modaliteiten mogelijk zijn teneinde de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren. Hij wijst erop dat de bestreden wet de bevolking van de zes randgemeenten overeenkomstig artikel 63, § 2, van de Grondwet in aanmerking neemt voor de berekening van het aantal zetels dat toekomt aan de kieskring Vlaams-Brabant, en dat de in de bestreden wet bepaalde bijzondere modaliteit, die door artikel 63, § 4, van de Grondwet is toegelaten, het aantal zetels in de kieskring Vlaams-Brabant en in de kieskring Brussel-Hoofdstad niet wijzigt. Hij meent bovendien dat artikel 63 van de Grondwet niet waarborgt dat het relatieve gewicht van de stemmen die worden uitgebracht in de kieskringen exact gelijk is, en dat het relatieve gewicht van de stem van een kiezer afhankelijk is van allerlei factoren, zoals het aantal minderjarigen in de kieskring en het aantal niet-uitgebrachte of ongeldige stemmen. Bovendien blijkt volgens hem uit de rechtspraak van het Hof dat de wetgever redelijke beperkingen vermag aan te brengen op het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen. Ten slotte beklemtoont hij nogmaals dat de bestreden modaliteit een beperkte draagwijdte heeft, zodat er geen sprake zou kunnen zijn van een onevenredige beperking van de evenredige vertegenwoordiging.

- B -

*Ten aanzien van de situering van de wet van 19 juli 2012*

B.1.1. De beroepen in de zaken nrs. 5583 en 5588 zijn gericht tegen 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.

B.1.2. Die wet regelt in essentie de splitsing van de voormalige kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en voor het Europees Parlement.

Artikel 87 van het Kieswetboek, zoals vervangen bij artikel 2 van de bestreden wet, bepaalt dat de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers worden gehouden per kieskring, dat elke provincie een kieskring vormt en dat het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad eveneens een kieskring vormt. Aldus voorziet die bepaling « 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 » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1560/1, p. 3).

Artikel 26 van de bestreden wet wijzigt artikel 9 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement in die zin dat « het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde bij de Vlaamse kieskring [wordt] gevoegd, zodat het grondgebied van de Vlaamse kieskring de administratieve arrondissementen van het Vlaams Gewest omvat » en dat er « een kieskring Brussel-Hoofdstad [wordt] ingesteld, waarvan het grondgebied samenvalt met het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad » (*ibid.*, p. 5).

B.1.3. Artikel 4 van de bestreden wet voegt in het Kieswetboek een artikel 89<sup>ter</sup> in, dat bepaalt :

« Voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers hebben de kiezers die zijn ingeschreven op de kiezerslijst van de gemeenten van het kieskanton Sint-Genesius-Rode de mogelijkheid te stemmen hetzij voor een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij voor een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad ».

Overeenkomstig de bij de wet gevoegde bijlage 1, wordt het kieskanton Sint-Genesius-Rode gevormd door de gemeenten Sint-Genesius-Rode, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem en Wezembeek-Oppem (de randgemeenten), die deel uitmaken van de provincie Vlaams-Brabant. De kiezers in die gemeenten « zullen [...] in het stembureau van hun gemeente een stembiljet ontvangen met daarop de lijsten van de kieskring Vlaams-Brabant en de lijsten van de kieskring Brussel-Hoofdstad » (*ibid.*, p. 4) en kunnen, ongeacht of zij Franstalig, dan wel Nederlandstalig zijn, hun stem uitbrengen hetzij op een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij op een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad.

Artikel 27 van de bestreden wet, dat artikel 10 van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement wijzigt, voorziet in een gelijksoortige maatregel voor de verkiezingen van het Europees Parlement : de kiezers van het kieskanton

Sint-Genesius-Rode kunnen een stem uitbrengen hetzij voor het Nederlandse kiescollege, hetzij voor het Franse kiescollege.

## B.2. De parlementaire voorbereiding van de bestreden wet vermeldt :

« 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-Vilvoorde en Leuven.

In zijn arrest 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-Vilvoorde 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 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 eisen waarvoor hij moet zorgen en inzonderheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Om de wetgever te begeleiden in zijn taak, geeft het arrest 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 ’.

Dit wetsvoorstel biedt een oplossing voor de gevolgen van het arrest nr. 73/2003 van het Arbitragehof. De kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) wordt gesplitst waarbij erover gewaakt wordt dat de fundamentele rechten van de burgers worden geconsolideerd en de nationale politieke problemen worden opgelost » (*ibid.*, pp. 2-3).

*Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen*

B.3. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583. Hij voert meer bepaald aan dat hun beroep uitsluitend is gericht tegen artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet, dat betrekking heeft op de kiezers van de gemeenten Sint-Genesius-Rode, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem en Wezembeek-Oppem, en dat de verzoekende partijen niet woonachtig zijn in één van die gemeenten.

B.4. Om hun belang te staven, beroepen de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 zich, als inwoners van de gemeenten Grimbergen, Lennik, Overijse en Kampenhout, onder meer op hun hoedanigheid van kiezer en van mogelijke kandidaat in de kieskring Vlaams-Brabant bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Zij menen dat zij in die hoedanigheden belang hebben bij hun beroep omdat de bestreden wet hun stem of kandidatuur op een ongunstige wijze zou kunnen beïnvloeden.

B.5.1. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.5.2. Het kiesrecht is het fundamentele politieke recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

B.6. Ofschoon artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet, voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers voorziet in een « bijzondere modaliteit » die uitsluitend geldt voor de kiezers van de gemeenten Sint-Genesius-Rode, Drogenbos, Linkebeek, Wemmel, Kraainem en Wezembeek-Oppem, kan die

bepaling mogelijkwijze een ongunstige invloed hebben op de kandidatuur bij de verkiezingen in de kieskring Vlaams-Brabant. Artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek laat de kiesgerechtigde inwoners van de voormelde randgemeenten immers toe hun stem uit te brengen op een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad, waardoor die stem verloren gaat voor de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant.

*Ten aanzien van de aangevoerde middelen en de omvang van de beroepen*

B.7. Het Hof dient de omvang van de beroepen tot vernietiging te bepalen aan de hand van de inhoud van de verzoekschriften.

B.8.1. In het verzoekschrift in de zaak nr. 5583 wordt één middel aangevoerd, afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 63 van de Grondwet, van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, al dan niet in samenhang gelezen, doordat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet,

- voor de kiezers van het kieskanton Sint-Genesius-Rode voorziet in een regeling die afwijkt van die welke geldt voor de kiezers in de andere gemeenten van de kieskring Vlaams-Brabant en in de andere faciliteitengemeenten (eerste onderdeel);

- de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant, zonder redelijke verantwoording, verschillend behandelt van de kandidaten in andere kieskringen omdat de eersten, in tegenstelling tot de laatsten, in concurrentie moeten treden met de kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad (tweede onderdeel);

- de onzekerheid voor de kandidaten in de kieskring Vlaams-Brabant met betrekking tot hun verkiesbaarheid verhoogt en aldus hun recht op vrije verkiezingen beperkt (derde onderdeel);

- met zich meebrengt dat het in de kieskring Vlaams-Brabant onmogelijk wordt om vooraf de kiesdrempel van 5 pct. te bepalen, terwijl dat in andere kieskringen niet het geval is (vierde onderdeel); en

- met zich meebrengt dat de kiezers in de zes randgemeenten de keuze om hun stem in de ene dan wel in de andere kieskring uit te brengen, minstens gedeeltelijk op ideologische en filosofische gronden zullen baseren, wat tot gevolg heeft dat die ideologische of filosofische overtuiging minder vertegenwoordigd zal zijn in de kieskring waar zij hun stem niet hebben uitgebracht (vijfde onderdeel).

In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 nog aan dat artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek niet bestaanbaar is met artikel 63, § 2, van de Grondwet, doordat bepaalde inwoners van de zes randgemeenten hun stem zullen uitbrengen op kieslijsten van de kieskring Brussel-Hoofdstad, zonder dat zij worden meegerekend bij het bepalen van het aantal zetels dat aan de kieskring Brussel-Hoofdstad toekomt.

B.8.2. Het verzoekschrift in de zaak nr. 5588 bevat twee middelen.

Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 63 van de Grondwet, van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, al dan niet in samenhang gelezen, doordat de bestreden wet bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers voor de Nederlandstalige lijsten in de kieskring Brussel-Hoofdstad niet voorziet in een systeem van « poolvorming » van de stemmen per taalgroep, terwijl in zulk een systeem wel is voorzien bij de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van het Europees Parlement.

Het tweede middel in de zaak nr. 5588 is afgeleid uit de schending, door artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de bestreden wet, van de artikelen 4, 10, 11 en 63 van de Grondwet en van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, al dan niet in samenhang gelezen, doordat de taalminderheid in Brussel-Hoofdstad anders wordt behandeld dan de taalminderheid in de zes randgemeenten.

B.9. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5583 in hun memorie van antwoord voor het eerst uiteenzetten in welke zin artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek niet bestaanbaar zou zijn met artikel 63, § 2, van de Grondwet, voeren zij een nieuw middel aan, dat om die reden niet ontvankelijk is.

B.10. Zoals de Ministerraad opmerkt, zijn het enige middel in de zaak nr. 5583 en het tweede middel in de zaak nr. 5588 uitsluitend gericht tegen de in artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek vervatte « bijzondere modaliteit » voor de kiezers van het kieskanton Sint-Genesius-Rode bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Het eerste middel in de zaak nr. 5588 betreft evenwel het niet toepasselijk zijn van een systeem van « poolvorming » in de kieskring Brussel-Hoofdstad bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers.

B.11. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot die aspecten van de bestreden wet.

#### *Ten gronde*

B.12. Volgens de Ministerraad zou, gelet op artikel 63, § 4, van de Grondwet, artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek in overeenstemming zijn met de Grondwet en zou het niet aan het Hof toekomen die beoordeling door de Grondwetgever tegen te spreken.

B.13.1. Artikel 63, § 4, van de Grondwet, dat betrekking heeft op de samenstelling van de Kamer van volksvertegenwoordigers, bepaalt :

« 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.

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 ».

B.13.2. Het tweede en het derde lid van die paragraaf werden toegevoegd bij de « herziening van artikel 63 van de Grondwet » van 19 juli 2012.

De parlementaire voorbereiding van die grondwetsherziening vermeldt :

« Dit voorstel tot herziening van de Grondwet moet worden gelezen in samenwerking [lees : samenhang] 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 Europese 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).

[...]

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.

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 grondwets tekst betrekking heeft, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1561/1, pp. 1-5).

B.13.3. Daaruit blijkt dat de Grondwetgever zich de in artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek vervatte « bijzondere modaliteit » voor de kiezers van het kieskanton Sint-Genesius-Rode bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers eigen heeft gemaakt en dat hij van oordeel is geweest dat de andere grondwettelijke principes het aannemen van die modaliteit niet in de weg staan.

De in artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek vervatte « bijzondere modaliteit » blijkt bijgevolg te berusten op een keuze van de Grondwetgever.

B.13.4. Hoewel die keuze, zoals de verzoekende partijen in de zaak nr. 5588 aanvoeren, in beginsel uit de tekst van de Grondwet dient te blijken, kan de parlementaire voorbereiding ervan te dezen volstaan om duidelijkheid te hebben over die keuze, nu uit de voormelde toelichting onomstotelijk en zonder dat hieromtrent tegenspraak bestond, blijkt dat de

Grondwetgever niet alleen kennis had van de voormelde « bijzondere modaliteit », maar zich die modaliteit ook eigen heeft gemaakt.

Bovendien voegt de Grondwetgever op deze wijze geen regel toe aan de tekst van de Grondwet, wat enkel kan middels de in artikel 195 van de Grondwet voorgeschreven procedure. Hij spreekt zich enkel uit over de bestaanbaarheid van de voormelde modaliteit met de Grondwet zelf.

B.14.1. Het Hof is niet bevoegd zich uit te spreken over een verschil in behandeling of een beperking van een grondrecht dat voortvloeit uit een door de Grondwetgever zelf gemaakte keuze.

Aangezien de in het bestreden artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek vervatte maatregel berust op een keuze die door de Grondwetgever zelf is gemaakt, staat het niet aan het Hof die maatregel te toetsen aan de Grondwet.

B.14.2. Vermits de Grondwetgever uitdrukkelijk van oordeel is geweest dat de andere grondwettelijke principes het aannemen van de betwiste « bijzondere modaliteit » niet in de weg staan, kan uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voor de wetgever geen verplichting worden afgeleid om, wanneer hij voorziet in bijzondere modaliteiten voor de kiezers in de zes randgemeenten, eveneens te voorzien in bijzondere modaliteiten voor de Nederlandstalige kiezers en kandidaten in de kieskring Brussel-Hoofdstad.

B.15. Het enige middel in de zaak nr. 5583 en het tweede middel in de zaak nr. 5588 zijn niet gegrond.

B.16. Zoals in herinnering is gebracht in B.8.2, betreft het eerste middel in de zaak nr. 5588 een vergelijking, op het vlak van de toepasselijkheid van een systeem van « poolvorming » in Brussel-Hoofdstad, tussen de kiezers en de kandidaten bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, enerzijds, en bij de verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en voor het Europees Parlement, anderzijds.

B.17. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in zijn arrest nr. 86/2012 van 28 juni 2012 (B.6.7 en B.13.6), gebiedt het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet dat de verkiezingen op de diverse beleidsniveaus zouden geschieden volgens dezelfde modaliteiten wat de verdeling van de toe te wijzen zetels onder de deelnemende partijen of lijsten betreft.

Uit de omstandigheid dat voor de verkiezingen van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en van het Europees Parlement zou zijn voorzien in een systeem van « poolvorming », kan bijgevolg geen verplichting voor de wetgever worden afgeleid om voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers eveneens te voorzien in zulk een systeem.

B.18. Het eerste middel in de zaak nr. 5588 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt