

Rolnummers 1712 en 1732
Arrest nr. 100/2000 van 4 oktober 2000

ARREST

In zake : de beroepen tot vernietiging van de wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, ingesteld door J.-P. Vandersmissen, L. Michel en J.-M. Henckaerts.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters P. Martens, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts en E. De Groot, bijgestaan door referendaris R. Moerenhout, waarnemend griffier, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de beroepen*

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 23 en 30 juni 1999 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 24 juni 1999 en 7 juli 1999, hebben, enerzijds, J.-P. Vandersmissen, wonende in Frankrijk, F-75009 Parijs, rue Notre-Dame de Lorette 56, en L. Michel, wonende te 6061 Charleroi, rue Saint-Charles 65, en, anderzijds, J.-M. Henckaerts, wonende in Zwitserland, CH-1230 Nyon, Chemin d'Eysins 51, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 1998, tweede editie).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikkingen van 24 juni 1999 en 7 juli 1999 heeft de voorzitter in functie de rechters van de respectieve zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om in die zaken artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft het Hof de zaken samengevoegd.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 31 augustus 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 23 september 1999.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend in ieder van de zaken bij op 18 oktober 1999 ter post aangetekende brieven.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 8 december 1999 ter post aangetekende brieven.

De verzoeker in de zaak nr. 1732 heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 31 januari 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 november 1999 en 31 mei 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 23 juni 2000 en 23 december 2000.

Bij beschikking van 10 mei 2000 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 30 mei 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 11 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 30 mei 2000 :

- is verschenen : Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en E. De Groot verslag uitgebracht;
- is de voornoemde advocaat gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de zaak nr. 1712

Standpunt van de verzoekers

A.1. Om de ontvankelijkheid van hun beroep aan te tonen vermelden de verzoekers, de ene, J.-P. Vandersmissen, zijn hoedanigheid van Belgisch burger verblijvend in Frankrijk, de andere, L. Michel, zijn hoedanigheid van voorzitter van een partij, « PCN-NCP », waaraan de mogelijkheid werd ontzegd een beroep te doen op Belgische kandidaten verblijvend in het buitenland, zoals de eerste verzoeker, die zich enkel voor de Europese verkiezingen kandidaat kan stellen.

A.2. De verzoekers leiden vijf middelen af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers.

A.3. Ze verwijten die wet een onverantwoord verschil in behandeling in te voeren tussen twee categorieën van burgers (eerste middel) en twee categorieën van kiezers (tweede middel), namelijk zij die verblijven en stemmen in België zonder enige formaliteit, en zij die, verblijvend in het buitenland, zich moeten onderwerpen aan een indrukwekkende reeks stappen die elk jaar opnieuw moeten worden doorlopen.

A.4. Ze houden staande dat de wet bovendien een discriminatie invoert tussen Belgen verblijvend in het buitenland, ten nadele van hen die geen bloed- of aanverwanten hebben van Belgische nationaliteit die over hun kiesrechten beschikken, en die dus geen gemachtigde voor het stemmen kunnen aanwijzen (derde middel).

A.5. Ze doen gelden dat de wet de kiezer discrimineert die in het buitenland verblijft en bij volmacht stemt, en die, hoewel lid van een kiescollege, zich geen kandidaat kan stellen (vierde middel).

A.6. Ze zijn tot slot van mening dat de stappen en formaliteiten die aan kiezers verblijvend in het buitenland worden opgelegd en die ze bestempelen als « grotesk », nog worden verergerd door de kostprijs ervan die tot meer dan 10.000 Belgische frank kan oplopen, terwijl het absolute beginsel van het Belgische kiesrecht de kosteloosheid van alle kiesverrichtingen is (vijfde middel). Die formaliteiten hebben overigens bijna alle kiezers verblijvend in het buitenland ontmoedigd, want hoewel ze met meerdere honderduizenden zijn hebben slechts achttien onder hen uiteindelijk het stemrecht verkregen, wat de onaanvaardbare onevenredigheid bevestigt tussen het doel dat door de bestreden wet wordt nagestreefd en de administratieve verplichtingen die ze oplegt.

A.7. De verzoekers vorderen, in hooforde, de vernietiging van de bestreden wet en de vernietiging van de parlementsverkiezingen (Kamer en Senaat) van 13 juni 1999.

A.8. De verzoekers vragen het Hof ook, in ondergeschikte orde, aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de volgende prejudiciële vraag voor te leggen :

« Schendt de bovenvermelde wet die voor het Arbitragehof wordt bestreden met het oog op de vernietiging ervan, al dan niet de meest elementaire democratische rechten van de Belgische burger die in het buitenland verblijft of van de kandidaten van lijsten die bij de parlementsverkiezingen in de Belgische kiescolleges worden voorgedragen ?

Is de bestreden wet op het gebied van rechtsvergelijking gelijk aan of vertoont zij overeenkomst met andere bepalingen van de andere Lid-Statens en is zij in overeenstemming met de democratische rechten van de Belgische burger die in het buitenland verblijft of van de kandidaat voor de verkiezingen zoals ze zijn georganiseerd ?

De verzoekers voegen aan hun vraag de verwijten toe die ze ten aanzien van de bestreden wet hebben geformuleerd in de middelen die in dit verzoekschrift zijn uiteengezet. »

Memorie van de Ministerraad

A.9. De Ministerraad gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof voor wat het belang van de verzoekers betreft en voegt daaraan toe dat het J.-P. Vandersmissen toekomt het bewijs te leveren van zijn verblijfplaats in Frankrijk.

A.10. De Ministerraad acht het eerste en tweede middel onontvankelijk, in zoverre ze niet preciseren welke bepalingen van de wet van 18 december 1998 ze aanvechten. In ondergeschikte orde, en voor zover ze kunnen worden beschouwd als gericht tegen artikel 2, § 5, van de wet, dat bepaalt dat het stemmen van de Belgische kiezer verblijvend in het buitenland bij volmacht moet gebeuren, antwoordt de Ministerraad dat het gaat om een opportuniteitskeuze van de wetgever ten aanzien van een categorie van kiezers die niet kunnen worden vergeleken met hen die in België verblijven. De Ministerraad herhaalt dat vroeger de stemming was beperkt tot de Belgen gevestigd in het Koninkrijk, die ofwel persoonlijk ofwel bij volmacht stemden, waarbij die laatste stemwijze gepaard ging met een aantal voorwaarden die erop waren gericht misbruiken te vermijden. De Ministerraad is van oordeel dat de regels die ten opzichte van de Belgen gevestigd in het buitenland werden opgenomen, aan de specifieke kenmerken van hun situatie zijn aangepast en dat ze in een redelijke verhouding staan tot het beoogde doel.

A.11. Na artikel 2, § 1, derde lid, laatste zin, en artikel 2, § 4, 2^o, derde en vijfde lid, van de bestreden wet te hebben geïdentificeerd als zijnde het voorwerp van de kritiek van de verzoekende partijen, stelt de Ministerraad dat die bepalingen niet discriminerend zijn. Hij is van oordeel dat het redelijkerwijs verantwoord is te eisen dat de door de kiezer gekozen gemachtigde in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente is ingeschreven, dat hij over zijn kiesrechten beschikt en dat hij ofwel de echtgenoot ofwel een bloed- of aanverwant van de kiezer is. Die laatste eis, geformuleerd in artikel 147bis, § 2, van het Kieswetboek, moet worden toegepast op de Belgen in het buitenland, zo niet zou voor hen een gunstiger stelsel gelden.

A.12. De Ministerraad stelt dat het vierde middel op een rechtsdwaling berust, want niets verantwoordt dat Belgen die permanent in het buitenland zijn gevestigd kandidaat zouden kunnen zijn, aangezien ze geen voldoende daadwerkelijke band met België vertonen; kiesbevoegdheid en verkiesbaarheid gaan niet noodzakelijkerwijze samen. De vergelijking met de Europese verkiezingen is niet relevant.

A.13. Het vijfde middel is eveneens, volgens de Ministerraad, onontvankelijk bij gebrek aan precisering. In ondergeschikte orde is het niet gegrond omdat het niet de wet zelf bekritiseert maar de voorwaarden van de toepassing ervan. De bestreden wet vormt een « eerste test » die het voorwerp moet uitmaken van een evaluatie door het Parlement met het oog op het wijzigen van de regels. Het Hof zou geen wet kunnen vernietigen, zonder zijn bevoegdheden te overschrijden, met als enige reden dat de doelstellingen van de wet niet zijn bereikt.

A.14. Tot slot doet de Ministerraad gelden dat het Hof niet bevoegd is om de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999 te vernietigen en dat de prejudiciële vraag aangebracht door de verzoekers niets te maken heeft met de materies vermeld in artikel 177 van het E.G.-Verdrag.

Ten aanzien van de zaak nr. 1732

A.15. De verzoeker, in zijn hoedanigheid van Belg in het buitenland, meent er belang bij te hebben dat een eind wordt gemaakt aan de discriminaties die hij aanklaagt, zodat hij later aan verkiezingen kan deelnemen

« zoals elke andere Belg ». Hij vraagt de vernietiging van artikel 2, § 4 en § 5, van de wet van 18 december 1998 « alsook van de wet in [haar] geheel ».

A.16. Hij stelt dat het discriminerend is dat de Belg verblijvend in het buitenland zijn nationaliteit en leeftijd moet aantonen terwijl de Belgen die in België verblijven voor de verkiezingen worden opgeroepen als ze aan die voorwaarden voldoen, zonder dat ze ze moeten aantonen, en terwijl de diplomatieke of consulaire post waar de Belg in het buitenland is ingeschreven al over de noodzakelijke informatie beschikt, informatie die ook kan worden aangetoond door het paspoort. Hij is van mening dat de bewijslast voor de Belg verblijvend in het buitenland dermate formalistisch is dat er bijna onmogelijk aan kan worden voldaan.

A.17. De verzoeker beklemtoont het essentiële karakter van het kiesrecht, bevestigd door artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De beperkingen op dat recht schenden volgens hem tegelijk dat artikel en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Hij stelt dat de verschillende situatie van Belgen afhankelijk van hun verblijf in België of in het buitenland de door hem aangeklaagde verschillen niet verantwoordt, waarbij de mogelijkheid tot stemmen in het buitenland kan worden ingevoerd door middel van een eenvoudiger procedure zoals die welke het de onderdanen van de Verenigde Staten van Amerika mogelijk maakt op eenvoudig vertoon van hun paspoort een registratieformulier in te vullen in de diplomatieke of consulaire post waarvan ze afhangen. Die procedure duurt tien minuten terwijl de procedure die de Belgische wetgever heeft bedacht minstens twee werkdagen in beslag neemt.

A.18. De verzoeker stelt dat de door artikel 5 opgelegde beperkingen onredelijk zijn doordat ze het slechts mogelijk maken als gemachtigde een aanverwante aan te wijzen – en niet een vertrouwenspersoon die een vriend zou zijn – aan wie men de verplichting oplegt om na te hebben gestemd op de plaats waar hij is ingeschreven, te gaan stemmen waar de volmachtgever zijn laatste verblijfplaats had. Hij bekritiseert ook de vereiste van een akte van bekendheid die de band van bloed- of aanverwantschap aantoont evenals de plicht te bewijzen, ten minste vijftien dagen vóór de verkiezingen, dat de volmachtgever in leven is.

Hij is van mening dat de stemming zonder gemachtigde en zonder overbodige formaliteiten zou kunnen plaatsvinden in de diplomatieke of consulaire post waarvan de kiezer afhangt en wijst op de procedure waarin de wetgeving van de Verenigde Staten van Amerika voorziet.

A.19. De verzoeker bekritiseert eveneens de bepalingen die de jaarlijkse vernieuwing van de volmacht opleggen, terwijl die volmacht als geldig zou kunnen worden beschouwd zolang ze niet wordt ingetrokken.

A.20. De verzoeker is van mening dat de verplichting bij volmacht te stemmen op zichzelf een schending is van het recht erkend bij artikel 25 van voormeld Verdrag, te meer daar die verplichting leidt tot de beperkingen die hij als onredelijk beschouwt.

A.21. Tot slot is de verzoeker van mening dat het niet verantwoord is het stemmen van Belgen in het buitenland toe te staan voor federale parlementsverkiezingen maar niet voor verkiezingen die het Europese Parlement of de gewest- en gemeenschapsparlamenten aanbelangen.

Memorie van de Ministerraad

A.22. De Ministerraad gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof wat betreft het belang van de verzoeker, voor zover die het bewijs levert van zijn verblijfplaats in Zwitserland.

A.23. Herhalend dat, zoals de verzoeker toegeeft, er een objectief verschil bestaat tussen Belgen gevestigd in België en hen die in het buitenland verblijven, is de Ministerraad van mening dat de verzoeker niet *in concreto* aantoont in welk opzicht de door hem bekritiseerde regels discriminerend zouden zijn. De feitelijke elementen die hij aanbrengt hebben betrekking op omstandigheden vreemd aan de wet. De Ministerraad vermeldt de formaliteiten in detail en besluit dat de voorwaarden die ze opleggen niet buitensporig zijn en overeenstemmen met de voorwaarden wat nationaliteit, leeftijd en verblijfplaats betreft, opgelegd aan Belgische kiezers gevestigd in België.

Zo stemt ook de verklaring op erewoord niet strafrechtelijk te zijn veroordeeld overeen met de aan in België verblijvende Belgen opgelegde voorwaarde dat hun kiesrechten niet vervallen of geschorst zijn. Ook

verantwoord is volgens de Ministerraad de verklaring waaruit blijkt dat de persoon niet het stemrecht geniet in de Staat waar hij is gevestigd.

A.24. Wat het stemmen bij volmacht betreft, onderstreept de Ministerraad dat het gaat om een door de wetgever gemaakte keuze na de evaluatie van de bij de Europese verkiezingen van 1994 ondervonden moeilijkheden met het stemmen per brief.

A.25. De Ministerraad is van mening dat noch de verplichting een gemachtigde te kiezen die is ingeschreven in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente, noch de eis dat de volmacht opgesteld op een formulier dat gratis wordt afgegeven, bij de aanvraag tot erkenning als kiezer wordt gevoegd, noch de gegevens die erop moeten worden vermeld in verband met de volmachtgever en de gemachtigde, een onredelijke en discriminerende beperking zouden vormen voor de uitoefening van het stemrecht. Hij betwist dat de wetgever blijk zou hebben gegeven van een overdreven formalisme, herhaalt dat een register van alle in het buitenland wonende Belgen in strijd zou kunnen zijn met de inachtneming van de persoonlijke levenssfeer en betwijfelt dat het door de verzoeker gesuggereerde systeem minder complex zou zijn dan het systeem dat hij bekritiseert.

A.26. De lijst van personen die als gemachtigden kunnen worden gekozen, is vermeld in artikel 147bis, § 2, eerste en vijfde lid, § 3, derde lid, en § 5, van het Kieswetboek waarnaar artikel 5 van de bestreden wet verwijst. De Minis terraad leidt daaruit af dat geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen Belgen naargelang ze in België of in het buitenland verblijven, en dat het gelijkheidsbeginsel dus niet kan zijn geschonden. In de mogelijkheid een vertrouwenspersoon als gemachtigde te kiezen was voorzien in artikel 147bis van het Kieswetboek zoals het was gewijzigd bij de wet van 5 juli 1976. Het systeem werd veranderd in 1982 vanwege vastgestelde misbruiken, vooral op plaatsen waar zich personen bevinden die ziek of gebrekkig zijn en die niet in staat zijn zich naar het stemlokaal te begeven, wat de invoering van de beperkingen die in de huidige tekst staan verantwoordt (*Parl. St.*, Kamer, 1981-1982, nr. 235/3, p. 2; *Hand.*, Kamer, 1981-1982, zitting van 26 mei 1982, pp. 1704 en 1709).

De debatten die de goedkeuring van de wet van 28 juli 1987 voorafgaan, die het mogelijk heeft gemaakt volmacht te geven aan een bloed- of aanverwant tot in de derde graad, terwijl de vroegere tekst in de tweede graad voorzag, geven de wil van de wetgever weer om een evenwicht te vinden tussen de reële mogelijkheid om bij volmacht te kunnen stemmen en de bestrijding van misbruiken (*Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, nr. 591/3, p. 2). Volgens de Ministerraad staat het niet aan het Hof dat evenwicht ter herdefiniëren als het onevenredige karakter ervan niet is vastgesteld.

A.27. De vereiste voorlegging van een akte van bekendheid kan evenmin worden bekritiseerd. Hierin is overigens voorzien bij artikel 147bis, § 2, derde lid, van het Kieswetboek voor de kiezer verblijvend in België die bij volmacht stemt.

A.28. Wat de plaats waar de stem wordt uitgebracht betreft, vertoont de verplichting te stemmen in de gemeente van de laatste verblijfplaats van de volmachtgever gelijkenis met de eis geformuleerd ten opzichte van de kiezer die in België verblijft. De keuze aan de kiezer overlaten zou de administratieve situatie hebben bemoeilijkt en de resultaten in het gedrang hebben gebracht. De gekozen oplossing heeft bovendien « het gevaar voor manipulatie van de verkiezingen [...] beperkt » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1122/2, p. 25).

A.29. De Ministerraad is van mening dat het getuigschrift van leven vereist door artikel 5, *in fine*, het risico dat een stem wordt uitgebracht uit naam van een overleden persoon op strikte wijze beperkt.

A.30. De in de tijd beperkte geldigheid van de volmacht wordt verantwoord door het feit dat er « geregeld geëvalueerd moet worden, al was het maar om te voorkomen dat men personen laat stemmen die ondertussen overleden zijn » (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1122/2, p. 26).

De Ministerraad voegt eraan toe dat die vraag uitsluitend door de wetgever kan worden beoordeeld.

A.31. De kritiek gericht tegen artikel 5 komt volgens de Ministerraad neer op het bekritisieren van het principe zelf van het stemmen bij volmacht, terwijl het ook van toepassing is op Belgen die in België verblijven, wat elke discriminatie uitsluit. De keuze van die vorm van stemmen behoort tot de opportuniteit. De vereiste familieband bevordert de inachtneming van de uitdrukkelijke wil van de volmachtgever door de gemachtigde. Als de kiezer gevestigd in het buitenland slechts op die manier kan stemmen, dan is dat precies omdat hij niet in België verblijft, omstandigheid die verantwoordt dat hij niet over dezelfde keuze beschikt als een in België gevestigde kiezer.

A.32. Tot slot is de Ministerraad van mening dat de wetgever vermocht te overwegen dat het stemrecht van Belgen gevestigd in het buitenland voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers een eerste experiment vormde, en dat het de wetgever toekomt het eventueel uit te breiden naar andere verkiezingen, zonder dat die keuze als discriminerend kan worden beschouwd.

- B -

B.1. Artikel 61 van de Grondwet bepaalt :

«De leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers worden rechtstreeks gekozen door de burgers die volle achttien jaar oud zijn en die niet verkeren in een der gevallen van uitsluiting bij de wet bepaald.

Ieder kiezer heeft recht op slechts één stem. »

Artikel 1 van het Kieswetboek bepaalt dat om parlementskiezer te zijn men bovendien Belg moet zijn en ingeschreven in het bevolkingsregister van een Belgische gemeente.

Artikel 2 van de bestreden wet van 18 december 1998 voert in het Kieswetboek een nieuw artikel 2 in dat het iedere persoon van Belgische nationaliteit gevestigd in het buitenland mogelijk maakt zijn hoedanigheid van kiezer te behouden of te verwerven. Het bepaalt de voorwaarden waaraan die kiezer moet voldoen en de modaliteiten van het uitbrengen van zijn stem.

B.2. Het komt de Grondwetgever en de wetgever toe te bepalen of en onder welke voorwaarden de Belgen gevestigd in het buitenland hun recht tot stemmen en hun recht om verkozen te worden kunnen uitoefenen, waaraan met name artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten eveneens uitdrukking geeft.

B.3.1. De verzoekers betogen in elk van hun middelen, op één na, dat de bestreden wetgeving een discriminatie inhoudt tussen Belgische kiezers al naargelang ze in België dan wel in het buitenland gevestigd zijn.

B.3.2. Het bestreden onderscheid in behandeling berust op een objectief criterium op basis van de verblijfplaats der kiezers. Dat criterium is pertinent ten aanzien van de beoogde

doelstelling om een doeltreffende controle mogelijk te maken van de voorwaarden waaraan de kiezers moeten voldoen.

De omstandigheid dat een kiezer niet zijn hoofdverblijf in België heeft, legt controles op die niet verantwoord zouden zijn voor een kiezer die is ingeschreven in het bevolkingsregister gehouden door de Belgische gemeenten. Deze laatste kiezer meldt zich doorgaans persoonlijk in het stemlokaal met zijn identiteitskaart, die het mogelijk maakt makkelijk te verifiëren of hij is ingeschreven op de in het stemlokaal neergelegde lijst en of hij op die manier voldoet aan alle vereiste voorwaarden om daar te kunnen stemmen.

B.4. Het Hof kan de verschillende modaliteiten waarin is voorzien voor de kiezers gevestigd in het buitenland slechts afkeuren als ze zonder enige relevantie blijken te zijn in verhouding tot het beoogde doel vermeld in B.3.2, of als ze onevenredig zijn ten aanzien van die doelstelling.

B.5. De keuze een beroep te doen op het stemmen bij volmacht voor de kiezers gevestigd in het buitenland valt onder de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Die bevoegdheid werd uitgeoefend nadat werd vastgesteld dat het stemmen bij brief toegepast voor de Europese verkiezingen van 1994 talrijke praktische problemen had opgeleverd (*Parl. St.*, Kamer, 1997-1998, nr. 1742/3, pp. 10 en 11).

Het staat niet aan het Hof zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de wetgever, terwijl uit niets blijkt dat die door een kennelijke fout zou zijn aangetast. Wat de mogelijkheid betreft de kiezers te laten stemmen in de diplomatieke of consulaire post waarvan ze afhangen, gaat het om een keuze waarover het de wetgever toekomt te oordelen of zij werkbaar is, rekening houdend met de manier waarop die posten zijn georganiseerd en verdeeld.

B.6. Er dient echter te worden onderzocht of de manier waarop het stemmen bij volmacht is georganiseerd geen verplichtingen oplegt die niet redelijk zouden zijn verantwoord.

B.7. Het blijkt uit de procedurestukken van de verzoekende partijen dat hun grieven vooral zijn gericht tegen artikel 2, § 4, artikel 2, § 5, en artikel 5 van de bestreden wet.

B.8. Artikel 2, § 4, bepaalt :

«Iedere in § 2 bedoelde persoon dient zijn aanvraag tot erkenning als kiezer in aan de hand van een formulier waarvan het model bepaald wordt door de Koning en dat behoorlijk ingevuld en ondertekend gericht wordt aan de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan hij afhangt.

De indiening van een dergelijke aanvraag leidt tot de inschrijving van de aanvrager in het Rijksregister door de diplomatieke of consulaire post die de aanvraag ontvangt.

De betrokkene toont in zijn aanvraag aan :

- 1° dat hij Belg is;
- 2° dat hij de volle leeftijd van achttien jaar bereikt heeft;
- 3° dat hij gewoonlijk verblijft op het grondgebied van de Staat waar hij gevestigd is, en dat hij houder is van de daarvoor vereiste verblijfsvergunningen.

Hij verklaart op zijn erewoord :

- 1° dat hij in de Staat waar hij gevestigd is, geen veroordelingen opgelopen heeft die, als zij in België uitgesproken zouden zijn, zouden leiden tot het vervallen of het schorsen van zijn kiesrechten;
- 2° dat hij niet het stemrecht heeft voor de parlementsverkiezingen in de Staat waar hij gevestigd is.

Bovendien vermeldt hij in zijn aanvraag de naam, de voornamen, het geslacht, het adres en de gemeente van verblijfplaats in België van de kiezer die hij aanwijst als gemachtigde om in zijn naam te stemmen, evenals in voorkomend geval, de Belgische gemeente waar hij het laatst verbleven heeft vooraleer zich in het buitenland te vestigen.

De gemachtigde moet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters van een Belgische gemeente.

De volmacht die de in het buitenland gevestigde Belg opstelt voor de in het vorige lid bedoelde doeleinden, wordt bij de aanvraag gevoegd. Hij wordt opgesteld op een formulier waarvan het model door de Koning bepaald wordt en dat gratis afgeleverd wordt door de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan de betrokkene afhangt.

De volmacht, naar behoren ondertekend en gedagtekend door de volmachtgever en de gemachtigde, vermeldt in elk geval de naam, de voornamen, de geboortedatum en het adres van de volmachtgever en van de gemachtigde, evenals in voorkomend geval, de gemeente in België waar de volmachtgever het laatst verbleven heeft.

De volmacht kan eveneens volledig door de volmachtgever opgesteld worden, voor zover alle vermeldingen van het door de Koning bepaalde model erin opgenomen zijn en alle rubrieken van dit model behoorlijk ingevuld zijn. »

B.9. Uit geen enkele van die bepalingen blijkt een verschil in behandeling dat onverantwoord zou zijn ten opzichte van de kiezers gevestigd in België. Integendeel, ze hebben tot doel, enerzijds, het de kiezer mogelijk te maken aan te tonen dat hij voldoet aan de

vereiste voorwaarden om te stemmen en, anderzijds, de elementen te bepalen die de volmacht moet bevatten waarbij hij een kiezer gevestigd in België ertoe machtigt om in zijn plaats te stemmen. Als de door die bepaling opgelegde formaliteiten zwaarder zijn dan die waaraan een kiezer gevestigd in België moet voldoen, dan is dat omdat voor laatstgenoemde die elementen blijken uit een raadpleging van registers en documenten, zonder dat hij daarvoor zelf het bewijs moet leveren.

In zoverre de middelen tegen die bepalingen zijn gericht, zijn ze niet gegrond.

B.10. Artikel 2, § 5, van de bestreden wet bepaalt :

«De in §1 en §4 bedoelde volmacht is geldig tot 31 december van het jaar waarin deze volmacht opgesteld werd.

Wanneer de volmacht binnen de drie maanden die voorafgaan aan 31 december opgesteld werd, wordt de geldigheid ervan verlengd tot 31 december van het volgende jaar.

Onverminderd het tweede lid, kan elke in §1 of §2 bedoelde persoon, in de loop van de maand oktober van elk jaar, schriftelijk aan de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan hij afhangt, verklaren dat hij de volmacht waarin hij een kiezer aangewezen heeft omin zijn naam te stemmen, bevestigt.

Bij gebrek aan een dergelijke bevestigende verklaring, verliest de volmacht zijn geldigheid.

In de loop van de maand november van elk jaar deelt de diplomatieke of consulaire post de bevestigende verklaring mee aan de gemeente van laatste verblijfplaats in België van de volmachtgever of, als hij nooit in België verbleven heeft, aan de gemeente van verblijfplaats van de kiezer die aangewezen is in de hoedanigheid van gemachtigde.

Indien hij zulke bevestigende verklaring niet ontvangt duidt het college van burgemeester en schepenen van de in het vorige lid bedoelde gemeente in het kiesregister bedoeld in artikel 11, § 1, aan, dat betrokkene geschorst is in de uitoefening van zijn kiesrecht en deelt het deze, behoorlijk gemotiveerde schorsing, mee aan de betrokken kiezer, via de diplomatieke of consulaire post waarvan hij afhangt.

Het college van burgemeester en schepenen dat overgegaan is tot de schorsing van de volmachtgever in de uitoefening van zijn kiesrecht brengt bovendien de gemachtigde op de hoogte dat er een einde gesteld is aan zijn volmacht.

[...] »

B.11. Voor de kiezer gevestigd in het buitenland beschikken de Belgische autoriteiten niet over de middelen die het mogelijk maken te verifiëren of de persoon in kwestie op het ogenblik van de verkiezingen nog altijd in het buitenland is gevestigd en of hij nog steeds in leven is. De verplichting een volmacht te bevestigen die bij ontstentenis van die bevestiging niet meer geldig is, is een middel om het gestelde doel te bereiken, dat erin bestaat het niet mogelijk te maken dat de gemachtigde kan stemmen terwijl de volmachtgever niet meer in het buitenland is gevestigd, niet meer in leven is of zijn wil niet kenbaar heeft gemaakt de volmacht die hij heeft gegeven om uit zijn naam te stemmen te handhaven. Geen enkele van de bepalingen van artikel 2, § 5, vereist formaliteiten of stappen die onevenredig zijn ten opzichte van dat doel.

B.12. Artikel 5 van de bestreden wet wijzigt artikel 147^{ter} van het Kieswetboek, dat wordt vervangen door de volgende bepaling :

« Artikel 147^{ter}. § 1. De Belgische kiezers die in het buitenland gevestigd zijn, en ingeschreven zijn op de kiezerslijst bedoeld in artikel 11, § 2, stemmen bij volmacht.

De bepalingen van artikel 147^{bis}, § 2, eerste en vijfde lid, § 3, derde lid, en § 5, zijn van toepassing.

De burgemeester van de gemeente waar de gemachtigde ingeschreven is, bevestigt op het volmachtformulier de band door verwantschap of door huwelijksverbintenis die bestaat tussen de gemachtigde en de volmachtgever. De gemachtigde legt hiervoor een akte van bekendheid voor. De akte van bekendheid wordt bij het volmachtformulier gevoegd.

De gemachtigde stemt in naam van zijn volmachtgever in de gemeente waar deze laatste het laatst in België verbleven heeft vooraleer zich in het buitenland te vestigen, behalve indien de volmachtgever nooit in België verbleven heeft. In dat geval stemt de gemachtigde in naam van zijn volmachtgever in de gemeente waar hij zelf ingeschreven is als kiezer. Om toegelaten te worden in naam van zijn volmachtgever te stemmen, moet de gemachtigde een getuigschrift voorleggen waarin verklaard wordt dat de volmachtgever die hem in die hoedanigheid aangewezen heeft, nog steeds in leven is. Dit getuigschrift, waarvan het model bepaald wordt door de Koning, en dat afgeleverd wordt door de Belgische diplomatieke of consulaire post waarvan de volmachtgever afhangt, mag niet ouder zijn dan vijftien dagen op de dag van de verkiezing waarvoor het voorgelegd moet worden. De gemachtigde geeft zijn identiteitskaart en dit getuigschrift aan de voorzitter van het stembureau, evenals een uittreksel van de volmacht die hem machtigt in naam van zijn volmachtgever te stemmen. Vervolgens legt hij zijn eigen oproepingsbrief voor de verkiezing voor, waarop de voorzitter 'heeft bij volmacht gestemd' vermeldt, na op de in artikel 11, § 2, bedoelde kiezerslijst gecontroleerd te hebben dat de gemachtigde wel degelijk in die hoedanigheid aangewezen is door de volmachtgever.

§ 2. De Belgische kiezers, gevestigd in het buitenland, mogen naar aanleiding van een terugkeer naar het land persoonlijk tot de stemming toegelaten worden, voor zover zij hun identiteit bewijzen en houder zijn van het uittreksel van de volmacht bedoeld in artikel 107ter, waarbij zij een andere kiezer hebben aangeduid om in hun naam te stemmen. »

B.13. Door naar artikel 147bis, § 2, eerste en vijfde lid, § 3, derde lid, en § 5, te verwijzen maakt dat artikel de volgende bepalingen van toepassing :

« Art. 147bis.

[...]

§ 2. Als gemachtigde kan slechts worden aangewezen hetzij de echtgenoot, hetzij een bloed- of aanverwant tot de derde graad, op voorwaarde dat hij zelf kiezer is.

[...]

Iedere gemachtigde mag slechts één volmacht hebben.

§ 3. [...]

Het volmachtformulier wordt door de volmachtgever en de gemachtigde ondertekend.

[...]

§ 5. De volmachten worden bij de in artikel 146, eerste lid, bedoelde staat gevoegd en, met die staat, aan de vrederechter van het kanton gezonden. »

B.14. Door de personen die als gemachtigde kunnen worden gekozen te beperken tot de echtgenoot en de bloed- of aanverwant tot in de derde graad heeft de wetgever een maatregel genomen die geschikt is om een aantal misbruiken te vermijden. Men leest immers in de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 juli 1982, die artikel 147bis heeft gewijzigd, dat het vroegere systeem, dat de personen die als gemachtigde konden worden gekozen niet beperkte, het mogelijk had gemaakt « een groot aantal bij de aflevering dikwijls niet ingevulde volmachten [op te halen], die nadien worden aangevuld met de naam van een kiezer die de zieke of bejaarde kiezer volkomen onbekend is en aan wie hij zelfs zijn kiesintenties niet kan mededelen. Op het anonymaat van de volmachten werden tal van gegronde bezwaren uitgebracht. Door de keuze van de volmachtgever te beperken tot een van zijn naaste bloed- of aanverwanten, in onderhavig geval tot de tweede graad inbegrepen, maakt het ontwerp een einde aan de mogelijke misbruiken en laat het tevens een voldoende ruime keuze over » (*Parl. St.*, Kamer, 1981-1982, nr. 235/3, p. 2).

B.15. Dergelijke overwegingen kunnen verantwoorden dat Belgische kiezers die in België zijn gevestigd en die zich meestal vanwege hun leeftijd of gezondheidstoestand niet naar het stemlokaal kunnen begeven, als gemachtigde slechts verwanten kunnen kiezen met uitsluiting van derden, vanwege de in het verleden vastgestelde misbruiken.

B.16. Zowel in de vergelijking tussen de Belgen verblijvend in het buitenland, al naargelang ze al dan niet verwanten hebben in België die ze als hun gemachtigde kunnen aanwijzen, als in de vergelijking tussen Belgische kiezers al naargelang ze al dan niet in België verblijven, is de bestreden maatregel die de eerste twee categorieën verschillend en de laatste twee gelijk behandelt niet pertinent wat de Belgen verblijvend in het buitenland betreft.

B.17. De overwegingen vermeld in B.14 zijn immers niet relevant wat de Belgen in het buitenland betreft. Die kiezers kunnen zich niet naar het stemlokaal begeven, niet omdat hun leeftijd of hun gezondheidstoestand het onmogelijk maakt, maar wel omdat zij hun verblijfplaats niet of niet meer in België hebben. De keuze van hun gemachtigden beperken tot hun echtgenoot en tot hun bloed- of aanverwanten komt erop neer hun het stemrecht te ontnemen als ze in België geen bloed- of aanverwanten hebben die zouden aanvaarden uit hun naam te stemmen of als die eveneens naar het buitenland zijn vertrokken. Er is dus geen redelijk motief om het de kiezers gevestigd in het buitenland niet mogelijk te maken een persoon aan te wijzen die hun vertrouwen geniet, aangezien de risico's op misbruiken, die de beperking ingeschreven in artikel 147*bis* hebben verantwoord, voor hen niet bestaan.

B.18. Het Hof ziet niet de relevantie van de verplichting die de gemachtigde is opgelegd door de derde zin van het vierde lid van artikel 147*ter*, § 1. Doordat de duur van de volmacht beperkt is tot 31 december van het lopende jaar en de volmacht elk jaar moet worden bevestigd in de loop van de maand oktober, op straffe van verval, heeft de wetgever een maatregel genomen die, zoals de parlementaire voorbereiding van de wet aangeeft, wil voorkomen dat «men personen laat stemmen die ondertussen overleden zijn» (*Parl. St.*, Senaat, 1998-1999, nr. 1-1122/2, p. 26). Bovendien een getuigschrift van leven eisen dat moet worden afgegeven door de diplomatieke of consulaire post waarvan de volmachtgever afhangt en dat op de dag van de verkiezing niet ouder mag zijn dan vijftien dagen, legt een bijkomende formaliteit op die niet redelijk verantwoord is, rekening houdend met de wijze waarop de diplomatieke posten zijn georganiseerd en verdeeld, en die overigens niet wordt geëist van kiezers gevestigd in België die bij volmacht stemmen.

B.19. Er dient dus te worden vernietigd, in het tweede lid van artikel 147^{ter}, § 1, van het Kieswetboek, gewijzigd bij artikel 5 van de bestreden wet, de woorden « eerste en », het derde lid van hetzelfde artikel alsmede, in het vierde lid, de derde en vierde zin, en in de vijfde zin, de woorden « en dit getuigschrift ».

B.20. Wat de grief betreft afgeleid uit het feit dat de bestreden wet enkel de federale parlementsverkiezingen betreft, kan de wetgever niet worden verweten het de Belgen gevestigd in het buitenland niet mogelijk te hebben gemaakt deel te nemen aan alle parlementsverkiezingen. Hij kon immers van mening zijn dat het paste hun stemrecht enkel voor de federale parlementsverkiezingen te organiseren en de specifieke problemen die de Europese verkiezingen en de gemeenschap- en gewestverkiezingen opleveren pas aan te pakken in het licht van de resultaten van de opgedane ervaring.

B.21. De onmogelijkheid voor een Belgische kiezer verblijvend in het buitenland om zich kandidaat te stellen voor verkiezingen volgt uit de artikelen 64, 4^o, en 69, 4^o, van de Grondwet en kan dus niet door het Hof worden beoordeeld.

B.22. Het Hof is niet bevoegd om de verkiezingen van 13 juni 1999 te vernietigen. Het kan ook de prejudiciële vraag voorgesteld door de verzoekers in de zaak nr. 1712 niet stellen, aangezien die vraag vreemd is aan de vragen die naar luid van artikel 234 (oud artikel 177) van E.G.-Verdrag aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kunnen worden gesteld.

B.23. Gezien de beperkte draagwijdte van de vernietiging, handhaaft het Hof, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, de gevolgen van de vernietigde bepalingen.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt, in artikel 147*ter*, § 1, van het Kieswetboek, zoals het opnieuw is opgenomen bij artikel 5 van de wet van 18 december 1998 tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die gevestigd zijn in het buitenland, voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers :

- in het tweede lid, de woorden « eerste en »,
- het derde lid,
- in het vierde lid, de derde en vierde zin, en, in de vijfde zin, de woorden « en dit getuigschrift »;

verwerpt de beroepen voor het overige;

handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepalingen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 4 oktober 2000, door de voormelde zetel, waarin rechter E. Cerexhe voor uitspraak is vervangen door rechter R. Henneuse, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De wnd. griffier,

De voorzitter,

R. Moerenhout

M. Melchior