

Rolnummer 5969
Arrest nr. 81/2015 van 28 mei 2015

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 2 en 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot invoeging van een artikel 217*quater* en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek en tot gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 37, 42 en 45 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat, ingesteld door de vzw « Nieuw-Vlaamse Alliantie » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 30 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 en 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot invoering van een artikel 217<sup>quater</sup> en een artikel 217<sup>quinquies</sup> in het Kieswetboek en tot gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 37, 42 en 45 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2014), door de vzw « Nieuw-Vlaamse Alliantie », Hendrik Vuye en Luc Deconinck, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. E. Storme, advocaat bij de balie te Gent.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Peeters en Mr. F. Tulkens, advocaten bij de balie te Brussel;
- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;
- de Franse Gemeenschapsregering.

Bij beschikking van 3 maart 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. De Groot en J.-P. Moerman te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 25 maart 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 25 maart 2015 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 belang van de verzoekende partijen*

A.1.1. De eerste verzoekende partij, de vzw « Nieuw-Vlaamse Alliantie », is van oordeel dat zij belang heeft bij het door haar ingediende beroep, vermits de verdediging en de bevordering van de politieke, culturele, sociale en economische belangen van de Vlamingen behoren tot haar statutaire doelen, vermits die doelen onderscheiden zijn van het algemeen belang en van het individuele belang van haar leden en vermits ze ook daadwerkelijk worden nagestreefd.

Zij wijst erop dat zij een politieke partij is met rechtspersoonlijkheid, die beantwoordt aan de definitie van « politieke partij » vervat in artikel 1, 1<sup>o</sup>, van de wet van 4 juli 1989 « betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen ». Uit die definitie leidt zij af dat een politieke partij een wettelijk erkend belang heeft om wetgeving en regelgeving in het algemeen te beïnvloeden en, mits zij rechtspersoonlijkheid heeft, in rechte op te komen tegen elke handeling die haar mogelijkheid tot beïnvloeden van regelgeving beperkt.

Uit de rechtspraak van het Hof leidt zij bovendien af dat politieke partijen belang hebben wanneer zij optreden in aangelegenheden, zoals de kieswetgeving, waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl hun optreden bij de wet is voorgeschreven, sommige aspecten daarvan in het geding zijn. Zij verwijst naar de rechtspraak van het Hof waarin haar belang bij het vorderen van de vernietiging van wetten die zij nadelig acht voor de politieke, culturele, sociale en economische belangen van de Vlamingen, werd aanvaard.

A.1.2. De tweede en de derde verzoekende partijen wijzen erop dat zij kandidaat waren bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers in 2014. Zij menen dat zij in die hoedanigheid, alsmede in hun hoedanigheid van kiezer, voldoende doen blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die hun kandidatuur of hun stem ongunstig kunnen beïnvloeden.

A.2. Noch de Ministerraad, noch de Franse Gemeenschapsregering betwisten het belang van de verzoekende partijen.

### *Ten gronde*

A.3. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot invoeging van een artikel 217<sup>quater</sup> en een artikel 217<sup>quinquies</sup> in het Kieswetboek (hierna : bijzondere wet van 6 januari 2014), alsmede, bij wijze van gevolgtrekking en in zoverre zij de nadere uitvoering vormen van de artikelen 217<sup>quater</sup> en 217<sup>quinquies</sup> van het Kieswetboek, van de artikelen 37, 42 en 45 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat (hierna : wet van 6 januari 2014).

Zij voeren daartoe één middel aan, bestaande uit twee onderdelen.

A.4. Het eerste onderdeel van het middel wordt in hoofddeorde aangevoerd en is afgeleid uit de schending door artikel 217<sup>quater</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1 tot 5, 43, § 2, 67 en 68, van de Grondwet, doordat voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep de stemcijfers van de lijsten in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde worden meegeteld.

A.5.1. Uit de artikelen 43, § 2, 67 en 68 van de Grondwet leiden de verzoekende partijen af dat de senatoren rechtstreeks of onrechtstreeks worden aangewezen door de parlementen van de deelstaten, en dat zij allen, behalve de Duitstalige gemeenschapssenator, niet enkel deel uitmaken van de Nederlandse of de Franse taalgroep, maar ook slechts verkozen kunnen worden op basis van lijsten die tot de ene of de andere taalgroep behoren. Zij menen dat de voormelde grondwetsbepalingen coherent zijn met de artikelen 1 tot 5 van de

Grondwet, wat betreft het gelede karakter van de federale Staat en de wijze waarop deze is ingedeeld in gewesten en gemeenschappen. Zij doen daarbij gelden dat uit artikel 68, § 2, van de Grondwet geen keuze van de Grondwetgever kan worden afgeleid om in de wettelijke bepalingen betreffende de verdeling van de zetels van de Senaat en betreffende de territoriale omschrijvingen die ter zake worden gehanteerd, af te wijken van de artikelen 1 tot 5 van de Grondwet, noch een vrijstelling voor de wetgever betreffende het eerbiedigen van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.5.2. De verzoekende partijen menen dat uit het voorgaande volgt dat de mogelijkheid die de bestreden bepaling biedt aan een politieke formatie die opkomt in de kieskring Vlaams-Brabant om de aldaar behaalde stemmen in aanmerking te laten nemen voor de verdeling van de zetels in de andere taalgroep van de Senaat dan diegene waarvoor is opgekomen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, onbestaanbaar is met artikel 68 van de Grondwet. Zij wijzen erop dat artikel 68, § 2, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat een lijst slechts in aanmerking kan worden genomen voor de zetelverdeling van één taalgroep.

A.5.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de onbestaanbaarheid van de bestreden bepaling met artikel 68 van de Grondwet eveneens blijkt uit het feit dat geen enkele wet bepaalt wat er dient te gebeuren wanneer een politieke formatie enkel een verklaring van samenhang aflegt tussen een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad en van de kieskring Vlaams-Brabant.

A.6.1. De verzoekende partijen menen dat de bestreden bepaling niet alleen onbestaanbaar is met de artikelen 1 tot 5 en 68 van de Grondwet, maar ook met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 1 tot 5, ervan, doordat voor de verdeling van de zetels in de Franse taalgroep van de Senaat de stemmen in aanmerking worden genomen van lijsten die opkomen voor de Nederlandse taalgroep in de Kamer.

Zij wijzen erop dat de tweede verzoekende partij in de kieskring Waals-Brabant woont en aldus onmogelijk voor de politieke formatie waarvoor hij is opgekomen en is verkozen in de Kamer, stemmen kon verwerven die ook in aanmerking zouden worden genomen voor de verdeling van de zetels in de Senaat, en dat de derde verzoekende partij in de kieskring Vlaams-Brabant is opgekomen en aldus de concurrentie diende te ondergaan van lijsten die in die kieskring opkomen met onder meer of uitsluitend de bedoeling voor de politieke formatie waarvan zij deel uitmaken, stemmen te werven met het oog op de verdeling van de zetels in de Senaat.

Zij menen dat aldus de kiezers worden gediscrimineerd in hun recht om de verkiezingen te beïnvloeden, en de kandidaten in hun recht om stemmen te werven. Zij menen eveneens dat de politieke formaties die in de eerste plaats opkomen voor de Nederlandse taalgroep, zoals de eerste verzoekende partij, worden gediscrimineerd. Zij verwijzen daarbij naar het arrest nr. 73/2003 van het Hof.

A.6.2. Uit de omstandigheid dat bij de in 2014 georganiseerde verkiezingen slechts één politieke formatie die opkomt voor de Franse taalgroep van de Kamer, gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om voor de Senaat stemmen te werven met een samenhangende lijst in de kieskring Vlaams-Brabant, kan volgens de verzoekende partijen niet worden afgeleid dat de bestreden bepaling bestaanbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij menen integendeel dat die feitelijke situatie veeleer aantoonde dat er voor de bestreden regeling geen noodzaak en geen rechtvaardiging bestaat.

A.6.3. De verzoekende partijen menen overigens dat de bestreden bepaling niet noodzakelijk is om de gewettigde belangen van de Nederlandstaligen en de Franstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren. Zij wijzen erop dat de belangen van de Franstaligen in die vroegere provincie reeds worden gewaarborgd door het ter uitvoering van artikel 63, § 4, van de Grondwet aangenomen artikel 89<sup>ter</sup> van het Kieswetboek, dat erin voorziet dat de kiezers van de zes randgemeenten de mogelijkheid hebben te stemmen, hetzij voor een lijst van de kieskring Vlaams-Brabant, hetzij voor een lijst van de kieskring Brussel-Hoofdstad. Zij doen gelden dat artikel 63, § 4, van de Grondwet zich ertegen verzet dat de stemmen van kiezers uit Vlaams-Brabant, die ofwel niet voldoen aan de voorwaarden om te kiezen voor Franstalige lijsten van de kieskring Brussel-Hoofdstad, ofwel van die mogelijkheid geen gebruik maken, in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de Franse taalgroep in de Senaat.

A.7. Het tweede onderdeel van het middel wordt in ondergeschikte orde aangevoerd en is afgeleid uit de schending door artikel 217<sup>quinquies</sup> van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat voor de verdeling van de zetels van de

gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep, de stemcijfers van de lijsten van de kieskringen Waals-Brabant en Henegouwen niet kunnen worden meegeteld.

A.8. In zoverre het niet ongrondwettig zou zijn dat voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep, de stemcijfers van de lijsten in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde in aanmerking worden genomen, is het volgens de verzoekende partijen manifest ongrondwettig dat voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep, de stemcijfers van de lijsten van de kieskringen Waals-Brabant en/of Henegouwen niet in aanmerking kunnen worden genomen. Wat Waals-Brabant betreft, wijzen zij erop dat de bijzondere wetgever, in strijd met artikel 63, § 4, tweede lid, van de Grondwet, nog steeds niet heeft voorzien in bijzondere modaliteiten om de belangen van de Nederlandstaligen in de vroegere provincie Brabant te vrijwaren. Wat Henegouwen betreft, beklemtonen zij dat er in die kieskring meerdere gemeenten zijn waar faciliteiten gelden voor de Nederlandstaligen, ten behoeve waarvan niet werd voorzien in bijzondere modaliteiten op het vlak van de verkiezingen.

A.9. De Ministerraad is allereerst van oordeel dat het middel niet ontvankelijk is, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 43, § 2, en 67 van de Grondwet, omdat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift niet uiteenzetten in welke zin die grondwetsartikelen zouden zijn geschonden.

A.10.1. Ten gronde is de Ministerraad van oordeel dat er een nauwe band bestaat tussen de bestreden bepalingen en het nieuwe artikel 68 van de Grondwet. Hij leidt die band onder meer af uit het feit dat de desbetreffende voorstellen gelijktijdig in het Parlement werden ingediend, behandeld en goedgekeurd en uit het feit dat de aangenomen teksten gelijktijdig in het *Belgisch Staatsblad* werden bekendgemaakt. Hij wijst erop dat in de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet uitdrukkelijk is vermeld dat het voorstel samen dient te worden gelezen met het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het Kieswetboek en dat die voorstellen getuigen van een zekere en onbetwistbare eenheid van opzet. Hij wijst eveneens erop dat de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet een gelijksoortige vermelding bevat.

A.10.2. De Ministerraad verwijst naar het « Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming » van 11 oktober 2011, en zet daarbij uiteen dat dit Akkoord erin voorziet dat de nieuwe Senaat onder meer bestaat uit tien gecoöpteerden, waarbij bij de aanduiding ervan rekening wordt gehouden met het aantal uitgebrachte stemmen bij de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de kieskringen Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel en de kieskantons van Halle-Vilvoorde, voor de Franstaligen, en in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel, voor de Nederlandstaligen. Hij wijst erop dat de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet een gelijksoortige vermelding bevat.

Hij is van oordeel dat de wetgever met de bestreden bepalingen de desbetreffende passage van het Institutioneel Akkoord en de wil van de Grondwetgever zo nauw mogelijk heeft willen vertalen.

A.10.3. De Ministerraad doet gelden dat het niet toekomt aan het Hof om zich uit te spreken over een keuze van de Grondwetgever, zoals die blijkt uit de bewoordingen van de Grondwet zelf of uit de parlementaire voorbereiding ervan. Hij is van oordeel dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 68 van de Grondwet onomstotelijk blijkt dat de Grondwetgever niet enkel kennis had van de bepalingen betreffende de territoriale omschrijvingen voor de zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren binnen elke taalgroep, maar ook dat hij zich de keuzes die eruit voortvloeien eigen heeft gemaakt, waaruit volgt dat hij van oordeel is geweest dat de overige grondwettelijke bepalingen en beginselen zich niet verzetten tegen die territoriale omschrijvingen.

Hij wijst erop dat de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies betreffende het voorstel van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bestreden bepalingen, dezelfde mening was toegeedaan.

Hij meent dat uit het voorgaande volgt dat het Hof dient vast te stellen dat de Grondwetgever van oordeel is geweest dat de artikelen 217<sup>quater</sup> en 217<sup>quinquies</sup> van het Kieswetboek in overeenstemming zijn met de Grondwet. Vermits de verzoekende partijen geen afzonderlijke grieven aanvoeren tegen de bestreden artikelen 37, 42 en 45 van de wet van 6 januari 2014, dient het beroep tegen die bepalingen volgens de Ministerraad eveneens te worden verworpen.

A.11.1. De Ministerraad wijst vervolgens erop dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft geoordeeld dat de bestreden bepalingen, zelfs wanneer alleen rekening wordt gehouden met de tekst van artikel 68 van de Grondwet, niet ongrondwettig zijn, omdat het bij de beoordeling van diverse onderdelen van

een hervorming van de Staat van belang is om aandacht te hebben voor het geheel van de hervormingen en er rekening mee moet worden gehouden dat een bepaalde beperking van grondrechten of een bepaald verschil in behandeling tussen categorieën van personen zijn verantwoording kan vinden in het met de hele hervorming nagestreefde doel.

A.11.2. De Ministerraad beklemtoont dat de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt inzake het kiesrecht en verwijst daarbij naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Hij meent dat de beoordelingsbevoegdheid van het Hof dan ook beperkt is tot het nagaan of de bestreden bepalingen al dan niet kennelijk onredelijk zijn. Hij doet in dit kader gelden dat die bepalingen uitvoering geven aan het Institutioneel Akkoord van 11 oktober 2011, dat, als onderdeel van het regeerakkoord, het vertrouwen heeft gekregen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, en dat wordt gedragen door een politieke meerderheid binnen beide gemeenschappen van de Belgische Staat. Meer in het bijzonder doet hij gelden dat na langdurige onderhandelingen een compromis werd bereikt inzake de splitsing van de vroegere kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en dat de bestreden bepalingen een belangrijk onderdeel vormen van dat compromis, wat, naar zijn oordeel, duidelijk blijkt uit de parlementaire voorbereiding en eveneens wordt bevestigd in de rechtsleer. Hij doet daarbij ook gelden dat de rechtsleer erop wijst dat de bestreden bepalingen geen invloed hebben op het aantal door beide taalgroepen te coöpteren senatoren, dat immers in de Grondwet is vastgelegd, doch enkel op de partijverhoudingen binnen elke taalgroep, waaruit wordt afgeleid dat die bepalingen een beperkte draagwijdte hebben.

A.12. De Franse Gemeenschapsregering voert aan dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welke zin de bestreden bepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de artikelen 43, § 2, en 67 van de Grondwet. Zij stelt ook vast dat de verzoekende partijen enkel grieven aanvoeren tegen de artikelen 2 en 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, en niet tegen de door hen geviseerde artikelen van de gewone wet van 6 januari 2014.

A.13.1. De Franse Gemeenschapsregering is in hooforde van oordeel dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van het middel, omdat de bestreden bepalingen een keuze van de Grondwetgever zelf betreffen. Zij beargumenteert haar standpunt ter zake op een gelijksoortige wijze als de Ministerraad.

A.13.2. In ondergeschikte orde, en in zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat het wel bevoegd is om kennis te nemen van het middel, is de Franse Gemeenschapsregering van oordeel dat de bestreden bepalingen bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelet op het feit dat die bepalingen een onlosmakelijk deel uitmaken van het compromis dat werd bereikt met betrekking tot de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. Zij verwijst daarbij naar de argumentatie van de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies betreffende de bestreden bepalingen.

A.14.1. De verzoekende partijen antwoorden dat, in zoverre de bestreden bepalingen zouden dienen te worden beschouwd als berustend op een keuze opgelegd door de Grondwetgever, het Hof niet onbevoegd is om kennis te nemen van het beroep en het middel niet onontvankelijk is. Zij menen dat, in tegenstelling tot wat de Franse Gemeenschapsregering aanvoert, het niet gaat om een vraag van onontvankelijkheid of van onbevoegdheid, maar wel van gegrondheid.

A.14.2. Wat de artikelen 43, § 2, en 67 van de Grondwet betreft, zijn de verzoekende partijen het niet eens met de stelling van de Ministerraad en van de Franse Gemeenschapsregering dat er in het verzoekschrift geen grieven worden afgeleid uit die grondwetsbepalingen. Zij beklemtonen dat zij in hun verzoekschrift hebben uiteengezet dat de artikelen 43, § 2, 67 en 68 van de Grondwet de opvatting van de Grondwetgever over de Senaat weerspiegelen, en dat de bestreden bepalingen niet stroken met die opvatting.

A.14.3. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de wil van de Grondwetgever niet kan worden afgeleid uit het Institutioneel Akkoord van 11 oktober 2011. Zij voeren daarbij aan dat noch de Ministerraad, noch de Franse Gemeenschapsregering dat Akkoord voorleggen. Zij doen daarbij eveneens gelden dat, ofschoon dat Akkoord kan worden teruggevonden op de website van de Kamer van volksvertegenwoordigers, niet erin wordt vermeld wie de contractspartijen zijn en dat het in die versie gaat om een niet ondertekend document, waar geen enkele juridische waarde aan kan worden verbonden. Uit de artikelen 33, 42 en 195 van de Grondwet leiden zij bovendien af dat elk parlamentslid een ongebonden mandaat heeft, wat volgens hen inhoudt dat de wil van een parlamentslid niet gebonden is aan een politiek akkoord. De omstandigheid dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het vertrouwen heeft gegeven aan de federale Regering op basis van een regeerakkoord waar het Institutioneel Akkoord deel van uitmaakte, is volgens de verzoekende partijen niet relevant.

A.14.4. De verzoekende partijen menen eveneens dat uit artikel 68 van de Grondwet geen opdracht van de Grondwetgever aan de wetgever kan worden afgeleid om een politiek akkoord in wetteksten om te zetten. Zij zijn van oordeel dat alleen de Grondwetgever de bevoegdheid heeft om de wetgever te machtigen af te wijken van reeds bestaande grondwetsbepalingen.

A.14.5. De verzoekende partijen doen gelden dat de wil van de Grondwetgever in ons grondwettelijk bestel niet relevant is, wel de inhoud van de Grondwet. Zij menen overigens dat «de» wil van de Grondwetgever niet bestaat, omdat de Grondwetgever in werkelijkheid bestaat uit de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de Koning. Zij voeren daarbij aan dat er geen enkele duidelijkheid bestaat omtrent de wil van de Koning en dat niet ervan kan worden uitgegaan dat alle parlementsleden die de wijziging van artikel 68 van de Grondwet hebben goedgekeurd, de wil hebben gehad om aan de wetgever een machtiging te geven tot discriminatie. Zij menen dat de parlementaire voorbereiding waar de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering naar verwijzen, enkel de standpunten weergeeft van de betrokken personen, en dus niet de wil van de Grondwetgever.

A.14.6. De verzoekende partijen menen ook dat de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering ten onrechte verwijzen naar de rechtspraak van het Hof om te kunnen beargumenteren dat de wil van de Grondwetgever niet noodzakelijk uit de tekst van de Grondwet dient te blijken. Wat het arrest nr. 72/2014 betreft, doen zij gelden dat de erin bedoelde «bijzondere modaliteit» steunt op een grondwetsbepaling die uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de gelijke behandeling. Wat het arrest nr. 96/2014 betreft, doen zij gelden dat het Hof de bepalingen die in de parlementaire voorbereiding niet werden gemotiveerd als zijnde een essentieel element in de zin van artikel 157*bis* van de Grondwet, wel degelijk heeft getoetst aan de Grondwet en sommige bepalingen ook heeft vernietigd. Wat het arrest nr. 57/2014 betreft, doen zij gelden dat er een uitdrukkelijk aanknopingspunt in de tekst van de Grondwet bestaat, op grond waarvan de in die zaak bestreden maatregel kan worden beschouwd als voortvloeiend uit de wil van de Grondwetgever. Zij zijn van oordeel dat er in de huidige zaak niet kan worden gesproken van een duidelijk aanknopingspunt in de tekst van de Grondwet.

A.14.7. Wat de argumentatie betreft die de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering in ondergeschikte orde aanvoeren, antwoorden de verzoekende partijen dat het zogenaamde evenwicht niet als rechtvaardiging kan worden aanvaard zonder dat wordt uitgelegd in welke zin de aangevoerde discriminatie deel zou uitmaken van een evenwichtig geheel. Zij verwijzen daarbij naar de rechtspraak van het Hof en doen gelden dat de regeling te dezen slechts discrimineert in één richting.

- B -

B.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 2 en 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 tot invoering van een artikel 217*quater* en een artikel 217*quinquies* in het Kieswetboek (hierna : bijzondere wet van 6 januari 2014), alsmede de vernietiging van, bij wijze van gevolgtrekking en in zoverre zij de nadere uitvoering vormen van de artikelen 217*quater* en 217*quinquies* van het Kieswetboek, de artikelen 37, 42 en 45 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat (hierna : wet van 6 januari 2014).

B.2.1. Artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 voegt in het Kieswetboek een artikel 217*quater* in, dat bepaalt :

« Voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep worden de stemcijfers bedoeld in artikel 166 van de lijsten in de kieskringen Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant en Brussel-Hoofdstad en in het administratief arrondissement van Halle-Vilvoorde, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld ».

B.2.2. Artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 voegt in het Kieswetboek een artikel 217*quinquies* in, dat bepaalt :

« Voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep wordt het stemcijfer bedoeld in artikel 166 van de lijsten in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld ».

B.2.3. Artikel 37 van de wet van 6 januari 2014 herstelt het bij de wet van 16 juli 1993 opgeheven artikel 215 van het Kieswetboek als volgt :

« De zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren gebeurt per taalgroep op basis van het totale stemcijfer dat een politieke formatie heeft behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers binnen de kieskringen, respectievelijk administratieve arrondissementen die in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren van de betrokken taalgroep ».

B.2.4. Artikel 42 van de wet van 6 januari 2014 voegt in het Kieswetboek een artikel 217*bis* in, waarvan uitsluitend het tweede lid door de verzoekende partijen wordt bestreden. Dat tweede lid bepaalt :

« In de kieskring Vlaams-Brabant wordt voor een lijst die, voor de stemmen uitgebracht in het arrondissement Halle-Vilvoorde, een verklaring van samenhang heeft afgelegd met een of meerdere lijsten van kieskringen bedoeld in artikel 217*quater* het stemcijfer opgesplitst in het aantal stemmen die de lijst heeft behaald in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde en het aantal stemmen die de lijst elders in de kieskring heeft behaald ».

B.2.5. Artikel 45 van de wet van 6 januari 2014 voegt in het Kieswetboek een artikel 217*sexies* in, waarvan uitsluitend het eerste lid van de tweede paragraaf door de verzoekende partijen wordt bestreden. Dat eerste lid bepaalt :

« Voor de berekening van de kiesdeler worden de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskringen en het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde zoals bedoeld [in] artikel 217*quater*, voor lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd overeenkomstig artikel 217 en deelnemen aan de zetelverdeling voor de Franse taalgroep, in



aanmerking genomen voor het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de Franse taalgroep ».

B.3. Het eerste onderdeel van het enige middel is afgeleid uit de schending door artikel 217*quater* van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1 tot 5, 43, § 2, 67 en 68 van de Grondwet, doordat voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep de stemcijfers van de lijsten in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde worden opgeteld bij de stemcijfers van de lijsten die tot dezelfde politieke formatie behoren in de kieskringen Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant en Brussel-Hoofdstad.

In ondergeschikte orde wordt in het tweede onderdeel van het enige middel de schending aangevoerd door artikel 217*quinquies* van het Kieswetboek, zoals ingevoegd bij artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep, de stemcijfers van de lijsten van de kieskringen Waals-Brabant en Henegouwen niet kunnen worden opgeteld bij de stemcijfers van de lijsten die tot dezelfde politieke formatie behoren in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad.

B.4. In tegenstelling tot wat de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering aanvoeren, zetten de verzoekende partijen in hun verzoekschrift op voldoende duidelijke wijze uiteen in welke zin de bestreden bepalingen onbestaanbaar zouden zijn met de artikelen 43, § 2, en 67, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11, van de Grondwet. In hun verzoekschrift voeren zij immers aan dat de artikelen 43, § 2, 67 en 68 van de Grondwet, in samenhang gelezen, naar hun oordeel inhouden dat de senatoren slechts kunnen worden verkozen of aangewezen op basis van lijsten die tot de ene of de andere taalgroep behoren.

B.5.1. De bestreden bepalingen hebben betrekking op de samenstelling van de Senaat en meer in het bijzonder op de aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 6<sup>o</sup> en 7<sup>o</sup>, van de Grondwet.

B.5.2. Krachtens het op 6 januari 2014 herziene artikel 67, § 1, van de Grondwet, telt de Senaat zestig senatoren, namelijk :

« 1° negenentwintig senatoren aangewezen door het Vlaams Parlement uit het Vlaams Parlement of uit de Nederlandse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

2° tien senatoren aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap;

3° acht senatoren aangewezen door en uit het Parlement van het Waalse Gewest;

4° twee senatoren aangewezen door en uit de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest;

5° een senator aangewezen door en uit het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap;

6° zes senatoren aangewezen door de senatoren bedoeld in 1°;

7° vier senatoren aangewezen door de senatoren bedoeld in 2° tot 4° ».

Krachtens artikel 43, § 2, tweede lid, van de Grondwet vormen de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 1° en 6°, de Nederlandse taalgroep van de Senaat en de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4° en 7°, de Franse taalgroep van de Senaat. De senator bedoeld in artikel 67, § 1, 5°, van de Grondwet maakt geen deel uit van een taalgroep.

B.5.3. Daaruit blijkt dat zes tot de Nederlandse taalgroep behorende senatoren worden gecoöpteerd door de in artikel 67, § 1, 1°, van de Grondwet bedoelde senatoren. Vier tot de Franse taalgroep behorende senatoren worden gecoöpteerd door de in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet bedoelde senatoren.

Het aantal tot de Nederlandse taalgroep behorende gecoöpteerde senatoren en het aantal tot de Franse taalgroep behorende gecoöpteerde senatoren zijn aldus verankerd in de Grondwet.

B.6.1. Met betrekking tot de gecoöpteerde senatoren bepaalt artikel 68, § 2, van de Grondwet :

« De Senaatszetels bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7°, worden verdeeld onder de lijsten overeenkomstig de bij de wet bepaalde regels op grond van de optelling van de stembijzets van de lijsten, behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers,

volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Dit is het stelsel dat gebruikt wordt in artikel 63, § 2. Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, bepaalt de territoriale omschrijvingen waarvan de stemmen in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de Senaatszetels bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7°, van respectievelijk de Nederlandse en de Franse taalgroep van de Senaat.

Een lijst kan slechts in aanmerking worden genomen voor de zetelverdeling van een enkele taalgroep.

De wet bepaalt de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 6° en 7° ».

B.6.2. Daaruit blijkt dat de zetels van de gecoöpteerde senatoren worden verdeeld onder de lijsten op grond van de optelling van de stemcijfers van de lijsten, behaald bij de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers, volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Het staat aan de wetgever om de regels ter zake te bepalen. De territoriale omschrijvingen waarvan de stemmen in aanmerking komen, dienen evenwel te worden bepaald bij bijzonderemeerderheidswet.

B.7.1. Krachtens het bij artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 in het Kieswetboek ingevoegde artikel 217*quater* worden voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep de stemcijfers van de lijsten in de kieskringen Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant en Brussel-Hoofdstad en in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld.

Krachtens het bij artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 in het Kieswetboek ingevoegde artikel 217*quinquies* worden voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep de stemcijfers van de lijsten in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, die behoren tot eenzelfde politieke formatie, opgeteld.

B.7.2. Krachtens artikel 210*bis*, 1°, van het Kieswetboek, dient onder een « politieke formatie » te worden verstaan : de groep van lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd, overeenkomstig artikel 210*quinquies* of artikel 217.

Voor de gecoöpteerde senatoren bepaalt artikel 217, § 2, van het Kieswetboek dat de verklaring van samenhang enkel betrekking kan hebben op een of meerdere lijsten voorgedragen in andere kieskringen, die overeenkomstig artikel 217*quater* of artikel 217*quinquies* in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die deel uitmaken van dezelfde taalgroep van de Senaat.

B.8. Uit het voorgaande volgt dat, voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Franse taalgroep, bepaalde in het Nederlandse taalgebied behaalde stemcijfers in aanmerking worden genomen - meer bepaald de in het arrondissement Halle-Vilvoorde behaalde stemcijfers -, terwijl voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren die behoren tot de Nederlandse taalgroep geen rekening wordt gehouden met stemcijfers behaald in het Franse taalgebied.

B.9. Volgens de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsregering zouden, gelet op artikel 68, § 2, van de Grondwet, de bestreden bepalingen in overeenstemming zijn met de Grondwet en zou het niet aan het Hof toekomen die beoordeling door de Grondwetgever tegen te spreken.

B.10.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de « herziening van artikel 68 van de Grondwet » van 6 januari 2014 blijkt dat de Grondwetgever niet enkel beoogde voor te schrijven dat het bepalen van de territoriale omschrijvingen waarvan de stemmen in aanmerking worden genomen voor de verdeling van de zetels van de gecoöpteerde senatoren, bij bijzonderemeerderheidswet dient te geschieden, maar dat hij zich tevens de keuzes die voortvloeien uit de bepalingen van de desbetreffende bijzonderemeerderheidswet, eigen heeft gemaakt. De toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet vermeldt :

« Het Institutioneel Akkoord bepaalt dat de gecoöpteerde senatoren worden verdeeld volgens het aantal uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Aangezien het aantal zetels dat elke taalgroep toekomt wordt vastgelegd, moet de zetelverdeling ook per taalgroep gebeuren.

Voor de Nederlandse taalgroep zal dit gebeuren op basis van de stemmen in de kieskringen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Limburg, Antwerpen, Vlaams-Brabant en Brussel-Hoofdstad, en voor de Franse taalgroep op basis van de stemmen in de kieskringen

van Henegouwen, Namen, Luik, Luxemburg, Waals-Brabant, Brussel-Hoofdstad en het administratief arrondissement van Halle-Vilvoorde.

De bijzondere wetgever zal bepalen welke territoriale omschrijvingen in aanmerking komen voor de zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren van de Nederlandse, respectievelijk de Franse taalgroep van de Senaat.

[...]

Dit voorstel dient dus samen te worden gelezen met het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het Kieswetboek, dat gelijktijdig met het huidige voorstel tot herziening van de Grondwet werd ingediend in het Parlement (Stuk Senaat, nr. 5-1745/1). Deze twee voorstellen getuigen van een zekere en onbetwistbare eenheid van opzet tussen het huidige voorstel tot herziening wat de Grondwetgever onderneemt enerzijds en het hiermee gelijktijdig in het Parlement ingediende voorstel van bijzondere wet tot wijziging van het Kieswetboek anderzijds » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1725/1, pp. 2-3).

B.10.2. Daaruit blijkt dat de Grondwetgever ervan is uitgegaan dat het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet diende te worden gelezen in samenhang met het - gelijktijdig in de Senaat ingediende - voorstel van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bestreden bepalingen. De in dat laatste voorstel vermelde territoriale omschrijvingen werden uitdrukkelijk opgesomd in de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet.

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft eveneens, in haar advies over de bestreden bepalingen, de « zeer nauwe band » bevestigd die bestaat tussen het voorstel van bijzondere wet tot invoeging van een artikel 217<sup>quater</sup> en een artikel 217<sup>quinquies</sup> in het Kieswetboek, en het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-1744/2, pp. 5-6).

B.10.3. Zowel in de Senaat als in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden overigens amendementen verworpen die, ervan uitgaande dat de in het voorstel van bijzondere wet vermelde territoriale omschrijvingen ongrondwettig waren om redenen die gelijksoortig zijn aan die welke door de verzoekende partijen worden aangevoerd, beoogden het voorgestelde artikel 68, § 2, van de Grondwet te wijzigen (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1720/3, pp. 100-106; *Parl. St.*, Kamer, 2013-2014, DOC 53-3161/003, pp. 30-31 en 41).

Die amendementen werden verworpen om de volgende redenen :

« De bewering dat de aanwijzing van de gecoöpteerde senatoren enkel zou mogen gebeuren vanuit de grondwettelijk vastgelegde taalgebieden (voor de Nederlandstaligen : het Nederlandse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad; voor de Franstaligen : het Franse taalgebied en het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad) is onjuist. Het volstaat dat de kandidaat voor coöptatie zijn woonplaats in België heeft.

[...]

De heer [...] wil twee mythes aan de kaak stellen die het debat beheersen. Hij legt uit dat een kieskring geen taalgebied is. Bovendien klopt het niet dat de domiciliëring aan de verkiezing gekoppeld is. Het is perfect mogelijk verkozen te worden buiten zijn kieskring, als men maar in België gedomicilieerd is.

[...]

Staatssecretaris [...] meent dat dit, weliswaar interessant, debat reeds een jaar geleden is gevoerd bij de bespreking van de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde voor de Kamerverkiezingen en de Europese verkiezingen.

[...]

De teksten inzake de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde zijn eveneens voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Die heeft geen gewag gemaakt van discriminaties. Evenmin heeft de Raad van State in zijn advies de opmerking gemaakt dat de tekst ongrondwettelijk zou zijn.

Verder verwijst de staatssecretaris naar wat hij reeds tijdens de algemene bespreking heeft gezegd : de voorliggende herziening van artikel 68 houdt geen regeling in van de zetelverdeling tussen de verschillende taalgroepen - die is bij Grondwet bepaald en wordt niet gewijzigd door het resultaat van de Kamerverkiezingen » (*Parl. St., Senaat, 2013-2014, nr. 5-1720/3, pp. 104-105*).

B.11.1. Uit het voorgaande blijkt dat de Grondwetgever zich de in de artikelen *217quater* en *217quinquies* van het Kieswetboek, voor de zetelverdeling van de gecoöpteerde senatoren van de Nederlandse, respectievelijk de Franse taalgroep van de Senaat, bepaalde territoriale omschrijvingen eigen heeft gemaakt en dat hij van oordeel is geweest dat de andere grondwettelijke principes het aannemen van die artikelen niet in de weg stonden.

De in de in de artikelen *217quater* en *217quinquies* van het Kieswetboek bepaalde territoriale omschrijvingen berusten bijgevolg op een keuze van de Grondwetgever.

B.11.2. Hoewel die keuze, zoals de verzoekende partijen 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 daaruit onomstotelijk en zonder dat

hieromtrent tegenspraak bestond, blijkt dat de Grondwetgever niet alleen kennis had van de desbetreffende territoriale omschrijvingen, maar ze zich 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 die territoriale omschrijvingen met de Grondwet zelf.

B.12. 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 de bestreden artikelen *217quater* en *217quinquies* van het Kieswetboek vervatte maatregelen berusten op een keuze die door de Grondwetgever zelf is gemaakt, staat het niet aan het Hof die maatregelen te toetsen aan de Grondwet.

B.13. In zoverre het middel is gericht tegen de artikelen *217quater* en *217quinquies* van het Kieswetboek, is het niet gegrond.

B.14. Vermits de verzoekende partijen geen afzonderlijke grieven aanvoeren tegen de artikelen 215, *217bis*, tweede lid, en *217sexies*, § 2, eerste lid, van het Kieswetboek en zij de vernietiging van die bepalingen slechts vorderen « bij wijze van gevolgtrekking », is het middel, in zoverre het is gericht tegen die bepalingen, eveneens niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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 28 mei 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen