

Rolnummers 2653, 2657 en 2658
Arrest nr. 22/2004 van 4 februari 2004

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van artikel 16 van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, ingesteld door R. Duchatelet, B. De Wever, K. Van Hoorebeke en E. Beysen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit voorzitter A. Arts en rechter P. Martens, waarnemend voorzitter, en de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen en J.-P. Snappe, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

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

Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 5 en 6 maart 2003 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 6 en 7 maart 2003, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 16 van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 januari 2003) door :

- R. Duchatelet, wonende te 2100 Deurne, E. Van Steenbergelaan 52;
- B. De Wever, wonende te 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, en K. Van Hoorebeke, wonende te 9840 De Pinte, Sparrenstraat 9;
- E. Beysen, wonende te 2610 Wilrijk, Dr. Donnyplein 14.

De vorderingen tot schorsing van voormelde norm zijn verworpen bij de arresten nrs. 46/2003, 47/2003 en 48/2003 van 10 april 2003, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 juli 2003 en van 4 augustus 2003.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2653, 2657 en 2658 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 november 2003 :

- zijn verschenen :
  - . Mr. M. Storme, advocaten bij de balie te Brussel, voor B. De Wever, K. Van Hoorebeke en E. Beysen;
  - . Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Antwerpen, tevens *loco* Mr. B. Bronders, advocaat bij de balie te Brugge, en Mr. K. Winters *loco* Mr. J.-L. Jaspar, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en P. Martens 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 Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. In rechte

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen voeren in de eerste plaats aan dat de bestreden bepaling, na de gedeeltelijke schorsing en vernietiging, een verschil in behandeling invoert tussen de kiezers en kandidaten van de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel, waar geen kiesdrempel geldt, en die van de andere kieskringen, waar wel een kiesdrempel geldt. Dat verschil in behandeling zou niet in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover als nodig - althans volgens de verzoekende partijen in de zaken nrs. 2657 en 2658 - in samenhang gelezen met artikel 62 van de Grondwet en met artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.1.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 2653 voert in de tweede plaats een schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door het « algemeen discriminerend effect van de kiesdrempel ».

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 2657 en 2658 voeren in een tweede middel aan dat de bestreden bepaling een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 62, tweede lid, en artikel 63, §§ 2 en 3, van de Grondwet en met artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat een kiesdrempel wordt ingevoerd, waardoor in meerdere kieskringen voor de Kamer partijen of kandidaten geen zetel zullen behalen, ook al behalen zij de uit het grondwettelijke systeem voortvloeiende kiesdeler, en al zullen partijen of kandidaten in andere kieskringen met een gelijksoortig aantal stemmen wel een zetel kunnen behalen. Artikel 63 van de Grondwet zou geen andere beperking van de evenredigheid toestaan dan degene die voortvloeit uit de indeling van het land in kieskringen. Het zou niet toestaan dat in een bepaalde kieskring meer stemmen moeten worden behaald voor een zetel dan in een andere kieskring, de onvermijdelijke kleine verschillen die voortvloeien uit de toewijzing van zetels voor het bevolkingsoverschot in de zin van artikel 63, § 2, niet te na gesproken.

A.2.1. De Ministerraad meent dat de conclusie van klaarblijkelijke niet-ontvankelijkheid van de vorderingen tot schorsing in de arresten nrs. 46/2003, 47/2003 en 48/2003 om dezelfde redenen geldt ten aanzien van de beroepen tot vernietiging in zoverre zij het verschil in behandeling beogen tussen de kiezers en kandidaten van de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel, waar voor de kamerverkiezingen van 18 mei 2003 geen kiesdrempel geldt, en die van de andere kieskringen, waar voor die verkiezingen wel een kiesdrempel geldt.

A.2.2. De Ministerraad verwijst voor het overige naar de overwegingen van het arrest nr. 30/2003 en leidt daaruit af dat de invoering van een kiesdrempel geenszins de artikelen 63, 64 en 68 van de Grondwet schendt, noch artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zodat het middel gegrond op een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met die bepalingen, ongegrond zou zijn.

A.3.1. In haar memorie van antwoord betoogt de verzoekende partij in de zaak nr. 2653 dat het aangevoerde verschil in behandeling tussen de kieskringen het rechtstreekse gevolg is van het niet-optreden van de wetgever. De grieven zouden dus slaan op de invoering door de wetgever van een kiesdrempel in een aantal kieskringen, terwijl dezelfde wetgever het kiesstelsel in een aantal kieskringen ongewijzigd heeft gelaten. Daarnaast merkt de verzoekende partij op dat de ingevoerde kiesdrempel ertoe leidt dat de Duitstalige bevolkingsgroep van België *de facto* niet meer verkiesbaar is voor het federale parlement.

Volgens de verzoekende partijen in de zaken nrs. 2657 en 2658 is het evident dat de bestreden bepaling, zoals gedeeltelijk vernietigd, één van de normen is waarvan het Hof kennis kan nemen krachtens artikel 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989. Het zou gaan om een nieuwe vordering met een ander onderwerp en geen vordering tot herziening van een uitspraak over een eerdere vordering met hetzelfde onderwerp. Er zou overigens geen enkele beslissing met gezag van gewijsde zijn over die bepaling zodat er van een herziening geen sprake zou kunnen zijn.

A.3.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 2657 en 2658 zetten in hun memorie van antwoord uiteen dat hun tweede middel geen rechtspunt betreft dat reeds werd beslecht en onverbreekelijk verbonden is met een beslissing tot verwerping, zodat het niet op het gezag van gewijsde van het arrest nr. 73/2003 stuit. Meer bepaald zou het Hof niet hebben geoordeeld over de conformiteit van de bestreden bepaling met artikel 63 van de

Grondwet of artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ten gronde menen zij dat de toepassing van de bestreden bepaling bij de verkiezingen van 18 mei 2003 heeft bewezen dat de aangevoerde rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling van de kandidaten en kiezers onjuist is. Uit de uitslagen blijkt dat de kiesdrempel discrimineert aangezien partijen die meer stemmen halen dan andere geen of minder zetels krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor de lijst die werd getrokken door de eerste verzoekende partij in de zaak nr. 2657.

A.4.1. De Ministerraad merkt in zijn memorie van wederantwoord op dat de Duitstalige bevolkingsgroep hoofdzakelijk aanwezig is in de kieskringen Luik en, in mindere mate, Luxemburg. Enerzijds, is de feitelijke kiesdrempel in die kieskringen hoger dan vijf procent, zodat de wettelijke kiesdrempel er geen invloed heeft; anderzijds, is de vertegenwoordiging van de Duitstalige Gemeenschap in het federale parlement gewaarborgd door artikel 67, § 1, 5°, van de Grondwet.

A.4.2. Volgens de Ministerraad heeft het Hof zich in het arrest nr. 73/2003 reeds uitgesproken over het tweede middel. Ten gronde meent de Ministerraad dat artikel 63 van de Grondwet niet is geschonden. Het aantal en percentage van de effectief vereiste stemmen om te worden verkozen in de verschillende kieskringen verschillen naar gelang van het aantal stemgerechtigden en te verdelen zetels van een kieskring en het stemgedrag van de kiezers. Ook het totaal aantal door een politieke partij behaalde stemmen met haar verschillende lijsten in alle kieskringen samen zal niet noodzakelijk rechtstreeks in verhouding staan tot het totaal aantal behaalde zetels. Dat vloeit evenwel niet voort uit het feit dat de vertegenwoordiging per kieskring wordt verzekerd, en niet op nationaal vlak.

- B -

B.1. Artikel 16 van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving bepaalt dat in titel IV van het Kieswetboek een hoofdstuk *IVbis* wordt ingevoegd, dat artikel 165*bis* omvat, luidend als volgt :

« HOOFDSTUK *IVbis*. - Gemeenschappelijke bepaling voor de zetelverdeling voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, ongeacht of er lijstenverbinding is, en van de Senaat

Art. 165*bis*. - Worden enkel toegestaan voor de zetelverdeling :

1° voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers :

a) de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring behaald hebben, zonder afbreuk te doen aan wat in b) en c) bepaald wordt voor de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven;

b) de lijsten van Franssprekende kandidaten die in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijsten behaald hebben;

c) de lijsten van Nederlandssprekende kandidaten en de lijsten van kandidaten die in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en in de kieskring Leuven, minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijsten behaald hebben.

2° voor de verkiezing van de Senaat, de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van de lijsten die voorgedragen zijn voor het Nederlandse kiescollege of het Franse kiescollege, naargelang van het geval, behaald hebben. »

B.2. In het arrest nr. 30/2003 van 26 februari 2003 was het Hof van oordeel dat aan de voorwaarden voor de schorsing is voldaan in zoverre de bestreden bepalingen van de wet van 13 december 2002 « tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage » en van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving betrekking hebben op de organisatie van de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers in de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven en op de lijstenverbinding tussen Franstalige lijsten die zijn voorgedragen in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde en lijsten neergelegd in de kieskring Waals-Brabant.

Bijgevolg heeft het Hof onder meer artikel 16 van de laatstgenoemde wet geschorst in zoverre het voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers van toepassing is op de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel.

In het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 heeft het Hof dat artikel vervolgens vernietigd in zoverre het voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers van toepassing is op de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel.

B.3. In dezelfde arresten heeft het Hof zich uitgesproken over middelen gericht tegen de bestreden bepaling, afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 62, 63 en 68 van de Grondwet, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 14 van dat Verdrag, doordat een kiesdrempel van vijf procent wordt ingevoerd. In het arrest nr. 73/2003 oordeelde het Hof als volgt :

« B.19.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de ingevoerde kiesdrempel afbreuk doet aan de evenredige vertegenwoordiging (enig middel in de zaken nrs. 2603 en 2605 en eerste middel in de zaak nr. 2621).

B.19.2. Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging houdt in dat de mandaten over de kandidatenlijsten en kandidaten worden verdeeld in verhouding tot het aantal stemmen dat ze behaalden.

B.19.3. Om aan de vereisten van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te voldoen, kunnen de verkiezingen zowel volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging als volgens een meerderheidsstelsel worden gehouden.

Zelfs indien de verkiezingen volgens een stelsel van volstrekt evenredige vertegenwoordiging plaatsvinden, kan niet worden vermeden dat een aantal stemmen - de zogenaamde reststemmen - verloren gaat.

Zoals artikel 3 niet inhoudt dat de zetelverdeling een exacte weerspiegeling van de stemaantallen dient te zijn, staat het in beginsel niet eraan in de weg dat een kiesdrempel wordt ingesteld teneinde de fragmentering van het vertegenwoordigend orgaan te beperken.

B.19.4. Krachtens de artikelen 62 en 68 van de Grondwet geschieden de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dat door de wet wordt vastgesteld. Die bepalingen verhinderen weliswaar dat de verkiezingen volgens een meerderheidsstelsel worden gehouden, maar zij staan niet eraan in de weg dat de wetgever redelijke beperkingen op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging aanbrengt met het oog op het verzekeren van de goede werking van de democratische instellingen.

B.19.5. Elk verschil in behandeling tussen kiezers en tussen kandidaten moet evenwel in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.19.6. Een kiesdrempel maakt het voor kleinere partijen moeilijker om een zetel te behalen. Daardoor kunnen grotere partijen een groter aantal zetels verwerven dan wanneer er geen kiesdrempel zou bestaan. Aldus strekt een kiesdrempel ertoe de ‘ versnippering van het politieke landschap ’ tegen te gaan (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50 1806/1, p. 7).

De invoering van een kiesdrempel kan niet los worden gezien van een andere, reeds vermelde wijziging in de kieswetgeving. Door de kieskringen voor de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers in de regel te vergroten tot het niveau van de provincies, heeft de wetgever een maatregel genomen die het voor kleinere partijen gemakkelijker maakt om een zetel te behalen.

B.19.7. Een wettelijke kiesdrempel heeft slechts gevolgen wanneer hij hoger ligt dan de ‘ natuurlijke drempel ’ om een zetel te behalen.

Volgens de parlementaire voorbereiding zou, wat de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers betreft, de wettelijke kiesdrempel enkel effect sorteren in de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50 1806/8, p. 9).

B.19.8. In het licht van de doelstelling van de bestreden maatregel en rekening houdend met zowel de vergroting van de kieskringen als de geringe hoogte van de kiesdrempel, kan hij niet als een onevenredige beperking van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging worden beschouwd.

B.19.9. Het middel kan niet worden aangenomen. »

B.4.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2653 voert opnieuw het « algemeen discriminerend effect van de kiesdrempel » aan.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 2657 en 2658 voeren aan dat de bestreden bepaling een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 62, tweede lid, en artikel 63, §§ 2 en 3, van de Grondwet en met artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat een kiesdrempel wordt ingevoerd, waardoor in meerdere kieskringen voor de Kamer partijen of kandidaten geen zetel zullen behalen, ook al behalen zij de uit het grondwettelijke systeem voortvloeiende kiesdeler, en al zullen partijen of kandidaten in andere kieskringen met een gelijksoortig aantal stemmen wel een zetel kunnen behalen.

B.4.2. Om de redenen die werden uiteengezet in het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 en die hiervoor zijn weergegeven in B.3, schendt de bestreden bepaling niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de andere aangevoerde bepalingen. Artikel 63 van de Grondwet heeft niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan geven. Zij zetten daarenboven niet uiteen in welk opzicht het in aanmerking nemen van artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten tot een andere conclusie zou leiden.

B.5.1. De verzoekende partijen voeren tevens aan dat de bestreden bepaling, na de gedeeltelijke schorsing en vernietiging, een verschil in behandeling invoert tussen de kiezers en de kandidaten van de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel, waar voor de Kamerverkiezingen geen kiesdrempel geldt, en die van de andere kieskringen, waar voor de Kamerverkiezingen wel een kiesdrempel geldt. Dat verschil in behandeling zou niet in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.2. De verzoekende partijen vragen het Hof in werkelijkheid de onthouding van de wetgever af te keuren om reeds onmiddellijk na het voormelde schorsingsarrest, het verschil in behandeling dat volgens hen het gevolg is van dat arrest ongedaan te maken. Daaruit volgt dat de middelen niet zijn gericht tegen een norm waarvan het Hof kennis kan nemen krachtens artikel 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 4 februari 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts