

Rolnummers 2968 en 2974
Arrest nr. 96/2004 van 26 mei 2004

A R R E S T

In zake : de vorderingen tot schorsing van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, ingesteld door F.-X. Robert en door H. Van De Cauter en A. Mahiat.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de vorderingen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 maart 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 april 2004, heeft F.-X. Robert, wonende te 1000 Brussel, Wolstraat 33, een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 maart 2004).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 april 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 april 2004, hebben H. Van De Cauter, wonende te 1020 Brussel, J.-B. Depairelaan 24, en A. Mahiat, wonende te 1030 Brussel, A. Reyerslaan 159, een vordering tot schorsing ingesteld van de voormelde artikelen 6, 7, 8 en 18.

Bij dezelfde verzoekschriften vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde wetsbepalingen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2968 en 2974 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Bij beschikking van 21 april 2004 heeft het Hof de terechtzitting bepaald op 5 mei 2004, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bedoelde gezagsorganen te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 4 mei 2004 aan de griffie te laten toekomen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen over te zenden.

De Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 5 mei 2004 :

- zijn verschenen :
- . de verzoekende partij in de zaak nr. 2968, in eigen persoon;
- . Mr. K. Liétart, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2974;
- . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- . Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen 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 -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 handelt uit eigen naam en als secretaris-generaal van het « Front Nouveau de Belgique » (F.N.B.), een politieke partij opgericht in de vorm van een feitelijke vereniging. Ter staving van haar persoonlijk belang voert de verzoekende partij haar hoedanigheden aan van kiezer en van kandidaat bij de komende verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, alsook van mogelijke kandidaat bij latere gewestverkiezingen in het Waalse Gewest. Daarnaast handelt de verzoekende partij uit naam van het F.N.B., een politieke partij die bij de komende gewestverkiezingen lijsten wil voordragen, zowel in Brussel als in Wallonië.

A.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 zijn respectievelijk nationaal voorzitter en ondervoorzitter van een nieuwe politieke partij, de « Belgische Unie - Union belge » (B.U.B.), een tweetalige partij die op nationaal niveau is georganiseerd. Zij zullen overigens kandidaat zijn bij de verkiezingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

A.3. De verzoekende partijen herinneren eraan dat volgens de rechtspraak van het Arbitragehof iedere kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

A.4. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 is van mening dat, door de toepassing van de bestreden bepalingen op de komende gewestverkiezingen van 13 juni 2004 en, behoudens wijziging van de wetgeving, op latere verkiezingen, zij het risico loopt dat haar een kans wordt ontnomen om te worden verkozen en het F.N.B. - dat bij de laatste verkiezingen van 1999 één verkozen had - een kans verliest om een of meer zetels te behalen, alsook het risico bestaat dat de kiezer wordt beïnvloed bij het uitbrengen van zijn stem doordat hij van de kleine lijsten wordt afgewend. Dat nadeel is onbetwistbaar ernstig, vermits de verkiezingen de grondslag van ons democratisch stelsel vormen, en onherstelbaar, vermits een geldigverklaring van de verkiezingen vóór een eventuele vernietiging zou leiden tot een definitieve en onomkeerbare situatie, en een herstel via een schadeloosstelling moet worden afgewezen.

Ten slotte heeft het Arbitragehof in het arrest nr. 30/2003 de ontvankelijkheid van een vordering tot schorsing in een analogo geval aanvaard.

A.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 zijn bovendien van mening dat de onderhavige vordering tot schorsing is gericht tegen een norm die soortgelijk is aan een reeds door het Hof vernietigde norm en die door dezelfde wetgever is aangenomen, in de zin van artikel 20, 2°, van de bijzonder wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, aangezien het Hof de kiesdrempel voor de federale parlementsverkiezingen reeds heeft geschorst (en vervolgens vernietigd).

Ten aanzien van de middelen aangevoerd ter staving van de vordering tot schorsing

A.6. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van de kiesdrempel van 5 pct., die voor de gewestverkiezingen is ingevoerd, wat het Waalse en het Vlaamse Gewest betreft, bij de artikelen 6, 7 en 8 van de bestreden bijzondere wet en, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, bij artikel 18 van de bestreden bijzondere wet.

In de zaak nr. 2968

A.7.1. In het algemeen betwist de verzoekende partij de met de invoering van die kiesdrempel nagestreefde doelstellingen.

Eenzijds, is het streven naar een harmonisering van de kieswetgevingen een louter formeel motief. Indien het onontbeerlijk zou zijn voor een beter begrip van het kiesstelsel door de burger, zou een kiesdrempel voor alle verkiezingen moeten worden ingevoerd, wat nog niet het geval is. Een dergelijk systeem leidt niet tot een betere werking van de democratie, maar begunstigt integendeel *de facto* de grote partijen doordat het de kiezer ertoe aanzet « nuttig » te stemmen in het voordeel van een partij die de kiesdrempel van 5 pct. kan halen.

Anderzijds, garandeert een beperking van de fragmentatie van het representatieve orgaan op zich geen betere werking van de instellingen. De versnippering van het electoraat in het voordeel van enkele kleine partijen kan een democratische werking van de instellingen niet verhinderen. De enige relevante manier om een stabiele meerderheid te waarborgen, bestaat erin te kiezen voor een meerderheidsstelsel dat geen rekening houdt met het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, of nog, een extreem hoge drempel in te voeren, en niet, zoals de bestreden bepalingen dat doen, een drempel van 5 pct.

Die verschillende motiveringen om een kiesdrempel in te voeren, zijn volgens de verzoekende partij ontoereikend en zelfs niet relevant om een betekenisvolle beperking van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging dat met name uit de artikelen 64 en 68 van de Grondwet voortvloeit, te verantwoorden. Een en ander leidt tot een onverantwoorde discriminatie tussen de kleine en de grote partijen en tussen hun respectieve kiezers.

A.7.2. Veeleer dan een andere doelstelling die in de parlementaire voorbereiding openlijk tot uiting wordt gebracht, namelijk de extreem-rechtse partijen bestrijden, die de drempel van 5 pct. ruim hebben overschreden, bestaat de werkelijke bedoeling van de bestreden bepalingen, naar het voorbeeld van andere wetgevingen, erin het feitelijke monopolie van de grote partijen te versterken door de opkomst van nieuwe politieke partijen te voorkomen, die geenszins de democratische werking van de instellingen verhinderen, maar integendeel bijdragen tot de verrijking van het democratisch debat door de rol van « zweeppartijen » te spelen.

A.7.3. De verzoekende partij zet twee middelen uiteen betreffende de toepassing van de kiesdrempel, enerzijds, in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, anderzijds, in het Waalse Gewest.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

A.8. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

A.9.1. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan.

De « natuurlijke » kiesdrempel (5,88 pct.) voor de zeventien Nederlandstalige verkozenen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad ligt hoger dan de wettelijke drempel van 5 pct., zodat de wettelijke kiesdrempel van 5 pct. neerkomt op een fictieve kiesdrempel aan Nederlandstalige kant. De wettelijke kiesdrempel van 5 pct. vormt daarentegen een zeer dwingende drempel aan Franstalige kant, daar die bijna vier keer hoger ligt dan de « natuurlijke » kiesdrempel (1,38 pct.) voor de tweeënzeventig Franstalige verkozenen.

De discriminatie die daaruit volgt, is onverantwoord, te meer omdat mechanismen zijn ingevoerd, met name de vaststelling van een hoog aantal te begeven zetels, om een vertegenwoordiging van de Nederlandstalige politieke partijen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad te waarborgen, zelfs indien zij slechts een vrij gering aantal stemmen behalen.

A.9.2. De zorg om de kieswetgevingen te harmoniseren, is niet relevant, aangezien een dergelijke drempel niet bestaat voor de federale verkiezingen in het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.

A.9.3. De zorg om de versnippering van de politieke vertegenwoordiging te beperken, is overigens niet relevant, te meer omdat de drempel van 5 pct. alleen effect zal hebben aan Franstalige kant, waar er in het Brusselse politieke landschap nooit problemen zijn geweest, terwijl die drempel, die aan Nederlandstalige kant geen effect zal hebben, het geenszins mogelijk zal maken het werkelijke probleem van de Nederlandstalige politieke partijen op te lossen, waar een heterocliete coalitie nodig is om in dat taalstelsel een meerderheid te bereiken.

A.10.1. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

Het zou volkomen denkbaar geweest zijn een ander systeem in te voeren dat een vertegenwoordiging voor de « zweepartijen » zou hebben behouden, waarbij de vertegenwoordiging van de grote partijen, die reeds door het systeem D'Hondt worden bevoordeeld, wordt geaccentueerd.

A.10.2. De overwegingen die het Arbitragehof heeft geformuleerd in zijn arrest nr. 30/2003 (B.22.6 en B.22.7) over de gevolgen van de kiesdrempel van 5 pct. ten aanzien van de eerdere wijzigingen van de kieswetgeving, om de vordering tot schorsing van de kiesdrempel te verwerpen, gelden te dezen niet; de maatregel dient dus te worden beschouwd als een onevenredige beperking van de evenredige vertegenwoordiging.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel in het Waalse Gewest

A.11. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

A.12. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan.

In het Vlaamse Gewest verlaagt de uitbreiding van de omvang van de kieskringen tot het niveau van de provincies immers de « natuurlijke drempel » door het aantal te begeven zetels per kieskring te verhogen. In het Waalse Gewest is er daarentegen geen enkele wijziging van de kieswetgeving geweest die de invoering van een drempel zou kunnen verantwoorden : kleine kieskringen worden behouden en aan de « natuurlijke » drempel, die in een kleine kieskring hoger is, wordt op het niveau van de lijstenverbinding een nieuwe drempel toegevoegd.

A.13.1. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

Het zou volkomen denkbaar geweest zijn een ander systeem in te voeren dat een vertegenwoordiging voor de « zweepartijen » zou hebben behouden, waarbij de vertegenwoordiging van de grote partijen, die reeds door het systeem D'Hondt worden bevoordeeld, wordt geaccentueerd.

A.13.2. De overwegingen die het Arbitragehof heeft geformuleerd in zijn arrest nr. 30/2003 (B.22.6 en B.22.7) over de gevolgen van de kiesdrempel van 5 pct. ten aanzien van de eerdere wijzigingen van de kieswetgeving, om de vordering tot schorsing van de kiesdrempel te verwerpen, gelden te dezen niet; de maatregel dient dus te worden beschouwd als een onevenredige beperking van de evenredige vertegenwoordiging.

In de zaak nr. 2974

A.14. De verzoekende partijen zetten twee reeksen van middelen uiteen betreffende de toepassing van de kiesdrempel, enerzijds, op nationaal niveau voor de verkiezing van de Vlaamse, Waalse en Brusselse raden en, anderzijds, op specifiek Brussels niveau voor de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en van de Brusselse leden van de Vlaamse Raad.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel op nationaal niveau

A.15. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het gelijkheidsbeginsel dat aan de burger wordt gewaarborgd - in het bijzonder wanneer die burger moet stemmen voor politieke vertegenwoordigers - door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 14 van dat Verdrag en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.16.1. De verzoekende partijen voeren een schending van het gelijkheidsbeginsel aan « op grond van de bestreden wet zelf » en steunen hiervoor op drie middelen.

A.16.2. Volgens een eerste middel zouden de bestreden bepalingen een willekeurig onderscheid teweegbrengen tussen de kiezers van de kleine partijen en de kiezers van de grote partijen, door de eerstgenoemden te benadelen door geen rekening te houden met hun stem, die aldus « verloren » zou zijn op grond van een volkomen artificiële maatregel die een kiesdrempel is.

A.16.3. Volgens een tweede middel zouden de bestreden bepalingen niet behoorlijk verantwoord zijn door een doel van algemeen belang, aangezien de kleine politieke partijen nooit een probleem hebben gevormd voor de werking van de instellingen : afgezien van het Vlaams Blok of de groenen, waarvan de ontwikkeling vooral toe te schrijven is aan een soortgelijke beweging op internationaal niveau, zijn alle andere pogingen van nieuwe partijen sinds 1990 mislukt. De verkiezingsresultaten vertonen bovendien een verlies of een stagnatie van het aantal stemmen voor de kleine partijen, zodat de versnippering van het politieke landschap geen enkel zorgwekkend effect heeft op de continuïteit van de macht.

A.16.4. In een derde middel zijn de verzoekende partijen van mening dat de maatregel onevenredig is, aangezien, hoewel de juridische weerslag ervan beperkt is, de werkelijke of psychologische weerslag ervan enorm is en de kiezer ertoe kan aanzetten voor de grote partijen te stemmen, ten koste van de kleine of nieuwe partijen.

A.17. Een vierde middel is afgeleid uit een schending van het gelijkheidsbeginsel « op grond van een geheel van maatregelen met een gelijkwaardige uitwerking ». Volgens de verzoekende partijen maken de bestreden bepalingen deel uit van een geheel van maatregelen waarvan de uitwerking gelijkwaardig is aan een verbod om verkozen te worden, waarmee de wetgever het succes van nieuwe politieke partijen zo goed als onmogelijk maakt. Hoewel elke individueel genomen maatregel met het gelijkheidsbeginsel verenigbaar kan zijn, moet die nog worden gecompenseerd door de versoepeling van een andere beperkende maatregel. Volgens de verzoekende partijen is de invoering van een kiesdrempel « de druppel die de emmer doet overlopen », doordat die een onredelijke beperking vormt die het recht om verkozen te worden voor de kandidaten van de kleine partijen ernstig in het gedrang brengt.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel op Brussels niveau

A.18.1. Volgens de verzoekende partijen verplicht de scheiding, volgens de taalgroep, van de lijsten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarin artikel 17, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voorziet, de kandidaten ertoe zich te plaatsen op de lijst van hun taalgroep, waarbij hun aanhorigheid bij een taalgroep overeenkomstig artikel 17, § 5, van de voormelde wet wordt bepaald op grond van de taal waarin hun identiteitskaart is opgemaakt.

Die scheiding volgens de taalgroep creëert op zich reeds een onverantwoorde discriminatie voor een tweetalige partij en haar kandidaten, aangezien het resultaat van haar beide lijsten niet kan worden samengeteld. En aangezien de drempel voor elke lijst afzonderlijk zal worden berekend, zal de invoering van een kiesdrempel die discriminatie nog versterken, met schending van het gelijkheidsbeginsel vervat in artikel 10 van de Grondwet, alsook van het « beginsel van de vrije verkiezingen bepaald in de artikelen 3 en 14 van het E.V.R.M. en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van de Mens ».

A.18.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de wetgever, door opnieuw een kiesdrempel voor de gewestverkiezingen in te voeren, een maatregel heeft genomen waarvan hij wist dat die ongrondwettig was, en dat hij geen rekening heeft gehouden met de inhoud van het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003, waarin het Hof de kiesdrempel in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de parlementsverkiezingen had vernietigd.

Overigens, « wegens het bestaan van de regels inzake lijstenverbinding zal de vernietiging moeten worden uitgebreid tot Leuven en Nijvel, dus tot de hele vroegere provincie Brabant ».

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 6 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving brengt in artikel 29^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de volgende wijzigingen aan :

« 1° het eerste tot derde lid wordt het tweede tot vierde lid;

2° er wordt een nieuw eerste lid ingevoegd luidende :

‘ Tot de zetelverdeling worden enkel toegelaten, de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen behaald hebben in de kieskring waar zij voor stemming aan de kiezers voorgedragen werden. ’;

3° in het eerste lid dat het tweede lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten voor de zetelverdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ van iedere lijst ’ en de woorden ‘ achtereenvolgens door 1, 2, 3, 4, 5 enz. ’;

4° in het tweede lid dat het derde lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten voor de zetelverdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ de lijsten ’ en de woorden ‘ geschiedt ’»;

5° in het eerste zinsdeel van het derde lid dat het vierde lid wordt, wordt het woord ‘ kandidaten ’ vervangen door de woorden ‘ kandidaat-titularissen en –opvolgers ’;

6° in hetzelfde zinsdeel van hetzelfde derde lid dat het vierde lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten tot de verdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ andere lijsten ’ en het woord ‘ toekomen ’. »

B.1.2. Artikel 7 van dezelfde wet bepaalt dat in artikel 29^{quinquies} van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 de volgende wijzigingen worden aangebracht :

« 1° tussen het eerste en het tweede lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende :

‘ Enkel de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring hebben behaald, mogen deelnemen aan de in de volgende leden voorziene verrichtingen. ’;

2° in de eerste zin van het tweede lid, dat het derde lid wordt, wordt het woord ‘ kieskringhoofdbureau ’ ingevoegd tussen het woord ‘ Het ’ en het woord ‘ deelt ’. »

B.1.3. Artikel 8 van dezelfde wet vervangt artikel 29^{sexies}, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de volgende bepaling :

« Enkel de lijstenverbindingen waarvan het gecumuleerde verkiezingscijfer van alle kieskringen van de provincie waar zij voorgedragen zijn voor de stemmingen van de kiezers, minstens 5 % bedraagt van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de hele provincie, worden toegelaten tot de aanvullende verdeling en op voorwaarde dat het verkiezingscijfer dat zij per kieskring behaald hebben in minstens één kieskring van de provincie ten minste gelijk is aan zesenzestig ten honderd van de kiesdeler die krachtens artikel 29^{quinquies}, eerste lid, vastgesteld is. Ook de alleenstaande lijsten die aan deze dubbele voorwaarde voldoen worden toegelaten tot de aanvullende verdeling. »

B.1.4. Artikel 18 van dezelfde wet bepaalt dat artikel 20 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen als volgt wordt gewijzigd :

« 1° in § 2, vervangen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, wordt tussen het eerste en tweede lid een nieuw lid ingevoegd luidende :

‘ Worden enkel toegestaan voor de zetelverdeling :

1° de lijstenverbindingen van kandidaten van de Franse taalgroep van de Raad, of de lijsten die deel uitmaken van deze taalgroep en die geacht worden een dergelijke verbinding te vormen overeenkomstig artikel 16^{bis}, § 2, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijstenverbindingen of van de als lijstenverbindingen beschouwde lijsten, behaald hebben;

2° de lijstenverbindingen van kandidaten van de Nederlandse taalgroep van de Raad, of de lijsten die deel uitmaken van deze taalgroep en die geacht worden een dergelijke verbinding te vormen overeenkomstig artikel 16^{bis}, § 2, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijstenverbindingen of van de als lijstenverbindingen beschouwde lijsten, behaald hebben;

3° de lijsten van kandidaten voorgedragen voor de rechtstreekse verkiezing van de Brusselse leden van de Vlaamse Raad, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijsten behaald hebben. ’;

2° in § 3, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, worden de woorden ‘ 29^{octies} en 29^{nonies} ’ vervangen door de woorden ‘ 29^{octies}, 29^{nonies} en 29^{nonies}¹ ’. »

Ten aanzien van de tussenkomst van de Vlaamse Regering

B.2.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 vragen ter terechtzitting dat de memorie van de Vlaamse Regering met opmerkingen inzake de schorsing onontvankelijk wordt verklaard omdat zij in het Nederlands is gesteld.

B.2.2. Luidens artikel 62, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof gebruiken de Regeringen in de akten en verklaringen hun bestuurstaal.

Bijgevolg is de memorie van tussenkomst ontvankelijk.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.3.1. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, dient de ontvankelijkheid van de beroepen, inzonderheid het voorhanden zijn van het vereiste belang bij het instellen ervan, reeds bij het onderzoek van de vorderingen tot schorsing te worden betrokken.

B.3.2. Het kiesrecht is het fundamenteel politiek recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

B.3.3. Ter staving van haar persoonlijk belang voert de verzoekende partij in de zaak nr. 2968 haar hoedanigheden aan van kiezer en van kandidaat bij de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, alsook van mogelijke kandidaat bij latere verkiezingen in het Waalse Gewest.

De verzoekende partij handelt eveneens uit naam van de politieke partij « Front Nouveau de Belgique » (« F.N.B. »), in haar hoedanigheid van secretaris-generaal van de partij.

Het Hof stelt vast dat het F.N.B. niet als zodanig in rechte optreedt en dat zijn secretaris-generaal niet heeft aangetoond dat hij in die hoedanigheid namens de feitelijke

vereniging in rechte kan treden zonder daartoe uitdrukkelijk door het bevoegde orgaan van de partij te zijn gemachtigd.

B.3.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 voeren hun respectieve hoedanigheden aan van nationaal voorzitter en ondervoorzitter van de politieke partij « Belgische Unie – Union belge » (« B.U.B. ») en van kandidaat bij de verkiezingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

In hun hoedanigheid van voorzitter en ondervoorzitter van de politieke partij B.U.B. doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 niet blijken van een ander belang dan hun persoonlijk belang als kiezer en kandidaat.

B.3.5. Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vorderingen tot schorsing heeft kunnen overgaan, blijkt, in het huidige stadium van de rechtspleging, niet dat de verzoekende partijen, die kiezer en kandidaat zijn bij de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, in die hoedanigheid niet zouden doen blijken van het vereiste belang om de bepalingen aan te vechten die een kiesdrempel voor de gewestverkiezingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest invoeren.

Zij doen daarentegen niet blijken van een belang om de bepalingen aan te vechten die een kiesdrempel invoeren voor de gewestverkiezingen in het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest; die bepalingen kunnen de stem of de kandidaatstelling van de verzoekende partijen in gewesten waar zij noch kiezer, noch kandidaat zijn, immers niet rechtstreeks en ongunstig beïnvloeden.

B.3.6. In zoverre zij ertoe strekken de bepalingen te laten schorsen die een kiesdrempel in het Waalse Gewest en het Vlaamse Gewest invoeren, namelijk de artikelen 6, 7 en 8 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, zijn de vorderingen onontvankelijk bij ontstentenis van belang.

Het Hof zal zijn onderzoek dus beperken tot de middelen die uitsluitend zijn gericht tegen artikel 18 van de bestreden wet, dat op de toepassing van de kiesdrempel in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betrekking heeft.

Aangezien de in beide verzoekschriften uiteengezette middelen uitsluitend gericht zijn tegen artikel 18, 1°, van de bestreden wet, met betrekking tot de kiesdrempel, zal het Hof zijn onderzoek bovendien alleen tot die bepaling beperken.

Ten aanzien van de grondvoorwaarden voor de schorsing

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 voeren de toepassing van artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof aan.

Naar luid van die bepaling kan tot schorsing worden besloten « als een beroep is ingesteld tegen een norm die identiek is met of gelijkaardig aan een reeds door het Arbitragehof vernietigde norm en die door dezelfde wetgever is aangenomen ».

B.4.2. In het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003 heeft het Hof artikel 16 van de wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving vernietigd, dat een kiesdrempel voor de federale parlementsverkiezingen invoerde, « in zoverre het voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers van toepassing is op de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel ».

B.4.3. De norm waartegen het thans aan het Hof ter beoordeling voorgelegde beroep is gericht - namelijk artikel 18, 1°, van de bijzondere wet van 2 maart 2004 - stelt een kiesdrempel vast voor de gewestverkiezingen; die norm is niet identiek met of gelijkaardig aan die welke het Hof in zijn voormeld arrest van 26 mei 2003 heeft vernietigd.

Uit hetgeen voorafgaat moet worden afgeleid dat artikel 20, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 niet kan worden toegepast op de vordering tot schorsing tegen artikel 18, 1°, van de bijzondere wet van 2 maart 2004.

B.5. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;

- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het ernstig karakter van de middelen

B.6.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, van de Grondwet, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

B.6.2. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan. Aangezien de « natuurlijke » kiesdrempel (5,88 pct.) voor de zeventien Nederlandstalige verkozenen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad hoger ligt dan de wettelijke drempel van 5 pct., zou de wettelijke kiesdrempel van 5 pct. neerkomen op een fictieve kiesdrempel aan Nederlandstalige kant. De wettelijke kiesdrempel van 5 pct. zou daarentegen een zeer dwingende drempel vormen aan Franstalige kant, daar die bijna vier keer hoger ligt dan de « natuurlijke » kiesdrempel (1,38 pct.) voor de tweeënzeventig Franstalige verkozenen.

B.6.3. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

B.7.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 voeren op algemene wijze middelen aan die zijn afgeleid uit de schending van het gelijkheidsbeginsel dat aan de burger wordt gewaarborgd - in het bijzonder wanneer die burger moet stemmen voor politieke

vertegenwoordigers - door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 14 van dat Verdrag en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Volgens de verzoekende partijen brengt een drempel een onverantwoorde en onevenredige discriminatie onder kiezers teweeg naargelang zij voor kleine of voor grote partijen stemmen.

B.7.2. Meer bepaald ten aanzien van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voeren de verzoekende partijen een middel aan dat steunt op het vergroten van de discriminatie als gevolg van de scheiding van de lijsten per taalgroep, die een tweetalige partij in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ondergaat, aangezien de kiesdrempel niet kan worden berekend op de samengevoegde stemmen voor beide taalgroepen van een eentalige partij, maar uitsluitend op elke afzonderlijk genomen lijst.

B.8.1. Artikel 18, 1^o, van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving voert een kiesdrempel van 5 pct. in voor de gewestverkiezingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Krachtens artikel 20, § 2, zoals gewijzigd bij die bepaling, zijn voor de zetelverdeling enkel toegelaten, voor de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en van de Brusselse leden van de Vlaamse Raad, de lijsten of lijstenverbindingen die 5 pct. hebben behaald van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen, respectievelijk op het niveau van de hele betrokken taalgroep van de Raad of voor alle lijsten voorgedragen voor de verkiezingen van de Brusselse leden van de Vlaamse Raad.

B.8.2. De artikelen 64 en 68 van de Grondwet hebben betrekking op de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat. In zoverre in het middel in de zaak nr. 2968 de schending van die bepalingen wordt aangevoerd, kan het niet in aanmerking worden genomen.

B.8.3. Uit de combinatie van de in beide zaken aangevoerde middelen volgt dat het Hof moet nagaan of de toepassing van de kiesdrempel in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inbreuk maakt op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang met het recht op vrije verkiezingen gewaarborgd bij artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en bij artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.9.1. 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.9.2. Anders dan voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (artikelen 62, tweede lid, en 68, § 1, van de Grondwet) en de verkiezingen van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewestraad (artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) is voor de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad niet bepaald dat zij volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging geschieden. De keuze voor dat stelsel vloeit evenwel voort uit de artikelen 20 tot 20*sexies* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

B.9.3. 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 het verschijnsel van de « verloren stemmen » niet worden vermeden. Daaruit volgt dat niet elke stem hetzelfde gewicht heeft in de uitslag van de verkiezingen en dat niet iedere kandidaat dezelfde kans heeft om te worden verkozen.

Zoals artikel 3 niet inhoudt dat de zetelverdeling een exacte weerspiegeling van de stemmenaantallen 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.9.4. Geen enkele bepaling van internationaal recht of van intern recht staat eraan in de weg dat de wetgever die voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft gekozen, daarop redelijke beperkingen aanbrengt, teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen.

B.9.5. Elk verschil in behandeling tussen kiezers en tussen kandidaten moet evenwel in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.10.1. Hoewel het juist is dat de invoering van een kiesdrempel niet los kan worden gezien van de omvang van de kieskringen, doorslaggevend element van de « natuurlijke » drempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen, en hoewel het anderzijds juist is dat een wettelijke kiesdrempel slechts effect heeft indien hij hoger is dan de « natuurlijke » drempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen, beschikt het Hof echter niet over de beoordelingsruimte van de wetgever wat de keuze van een kiesstelsel en de voorwaarden ervan betreft.

B.10.2. Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van een wettelijke kiesdrempel moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de wetgever, door een wettelijke kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, niet een maatregel heeft aangenomen die kennelijk onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

B.11.1. Een kiesdrempel, ook al is die hoog, is niet meer dan een regeling of criterium om het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging te moduleren.

Een kiesdrempel komt aldus tegemoet aan de gewettigde zorg om de versnippering van het politieke landschap te voorkomen, door binnen de vertegenwoordigende organen de vorming van voldoende coherente politieke groepen te bevorderen.

De bestreden bepaling is aangenomen met het oog op een harmonisatie met de voor de federale parlamentsverkiezingen ingevoerde drempel, teneinde « een verkrumming van de politieke vertegenwoordiging tegen te gaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0584/001, pp. 9-10).

B.11.2. Een kiesdrempel maakt het voor kleinere partijen weliswaar moeilijker om een zetel te behalen. Daardoor kunnen grotere partijen eventueel een groter aantal zetels verwerven dan wanneer er geen kiesdrempel zou bestaan.

Dat verschil in behandeling tussen kleine en grote partijen vormt evenwel geen discriminatie die voortvloeit uit de invoering van een wettelijke kiesdrempel, maar is het gevolg van de keuze van kiezers.

B.12.1. Wat betreft de beweerde mogelijke discriminatie tussen taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, herinnert het Hof eraan dat het effect van een wettelijke kiesdrempel varieert volgens het verschil tussen die drempel en de « natuurlijke » kiesdrempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen. Die « natuurlijke » drempel is intrinsiek verbonden met het in de kieskring te begeven aantal zetels; de hoogte van de « natuurlijke » drempel is omgekeerd evenredig met het aantal te begeven zetels.

B.12.2. De verschillende gevolgen van de toepassing van de kiesdrempel van 5 pct., naar gelang van de betrokken taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, vloeien slechts voort uit de vaststelling, door de bijzondere wetgever, van de verhouding tussen de zetels die behoren tot de twee taalgroepen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

B.12.3. In zijn arresten nrs. 35/2003 van 25 maart 2003 en 36/2003 van 27 maart 2003 heeft het Hof dienaangaande overwogen dat de vaststelling van het aantal leden van de Raad dat tot elke taalgroep behoort, gesitueerd was « binnen het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat dat beoogt een evenwicht te verwezenlijken tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten van het Koninkrijk » en « niet onevenredig [kon] worden geacht ten aanzien van de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep de voorwaarden genieten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun mandaat, en daardoor een normale democratische werking van de betrokken instellingen te waarborgen ».

B.12.4. Uit die vaststelling van bestaanbaarheid vermocht de bijzondere wetgever een kiesdrempel in te voeren, waarvan het percentage in elke taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad gelijk is.

In het huidige stadium van de rechtspleging lijkt de bestreden maatregel derhalve niet te kunnen worden beschouwd als een onevenredige beperking van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

B.13. Ten aanzien van het aanvoeren van een toegenomen discriminatie als gevolg van de scheiding van de lijsten per taalgroep voor de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, stelt het Hof vast dat die discriminatie, mocht zij al zijn aangetoond, niet voortvloeit uit de bestreden bepaling, maar uit artikel 17 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

B.14. De middelen kunnen niet worden beschouwd als ernstig in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof. Bijgevolg is niet voldaan aan de grondvoorwaarden om tot schorsing te kunnen besluiten.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vorderingen tot schorsing.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 26 mei 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior