

Rolnummer 3965
Arrest nr. 90/2006 van 24 mei 2006

A R R E S T

In zake : de vordering tot schorsing van de artikelen 14, 15, 18, 22 tot 24, 46 tot 49 en 62 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 februari 2006 « houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement », ingesteld door de feitelijke vereniging « Groen ! » en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vordering en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 april 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 april 2006, is een vordering tot schorsing ingesteld van de artikelen 14, 15, 18, 22 tot 24, 46 tot 49 en 62 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 februari 2006 « houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 maart 2006) door de feitelijke vereniging « Groen ! », met zetel te 1070 Brussel, Sergeant De Bruynestraat 78-82, V. Dua, wonende te 9000 Gent, Lange Violettestraat 241, J. Tavernier, wonende te 9880 Aalter, Keltenlaan 8, M. Vanpaemel, wonende te 8730 Beernem, Bruggestraat 154, A. Poppe, wonende te 2018 Antwerpen, Hertsdeinstraat 53, en E. Meuleman, wonende te 9700 Oudenaarde, Borgveld 9.

De verzoekende partijen vorderen eveneens de vernietiging van dezelfde bepalingen.

Op de openbare terechtzitting van 16 mei 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. S. Van Hecke, advocaat bij de balie te Gent, en Mr. N. Scheepmans, advocaat bij de balie te Leuven, voor de verzoekende partijen;

. Mr. K. Lemmens en Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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.1.1. Teneinde hun belang om in rechte op te treden te verantwoorden, verwijzen de verzoekende partijen naar rechtspraak van het Hof, waaruit volgt dat het kiesrecht in een representatieve democratie een fundamenteel politiek recht is.

A.1.2. De eerste verzoekende partij is een politieke partij. Zij wijst erop dat de beslissing om een vordering tot schorsing en een beroep tot vernietiging in te leiden werd genomen door het partijbestuur, overeenkomstig de statuten van de partij.

Ze meent dat zij als feitelijk vereniging belang heeft om voor het Hof op te treden in aangelegenheden, zoals de kieswetgeving, waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteit wordt erkend.

Zij oordeelt dat ze rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden bepalingen, doordat ze onder meer voorzien in de afschaffing van de devolutieve werking van de lijststem bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden. Die maatregel zal ertoe leiden dat voornamelijk populaire kandidaten zullen worden verkozen; jonge en onbekende personen, die vanwege hun kwaliteiten bovenaan op de lijst worden geplaatst, zullen minder kans maken om te worden verkozen. De verzoekende partij wijst erop dat zij veel belang hecht aan verjonging en vernieuwing in de politiek. Bovendien acht ze zich rechtstreeks en ongunstig geraakt doordat de bestreden bepalingen bevestigen dat het « systeem Imperiali » wordt gehanteerd voor de zetelverdeling bij de gemeenteraden. Zij oordeelt dat dit systeem nadelig is voor kleinere partijen.

A.1.3. De overige verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van kiezer en van kandidaat bij de gemeenteraads-, districtsraads- en provincieraadsverkiezingen om hun belang aan te tonen. Ze oordelen dat elke kiezer en kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de schorsing en de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of kandidatuur ongunstig beïnvloeden. Het bij de bestreden bepalingen ingevoerde onderscheid met betrekking tot de devolutieve werking van de lijststem tussen de effectief verkozen leden (voor wie de lijststemmen niet worden verdeeld) en de opvolgers (voor wie dit wel het geval is), ontnemt aan de kiezers de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de aanwijzing van de opvolgers. Op die manier ontstaat een verschil in behandeling tussen kandidaten, aangezien diegene die veel naamstemmen heeft behaald, maar net niet rechtstreeks werd verkozen, bij de rangschikking van de opvolgers kan worden voorbijgestreefd door een niet-verkozen kandidaat die hoger op de lijst staat maar die minder naamstemmen heeft behaald.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

A.2. De verzoekende partijen betogen dat zowel de kiezers als de kandidaten bij de verkiezingen van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden een nadeel zullen ondervinden door de toepassing van de bestreden bepalingen, aangezien de door de kiezers uitgebrachte voorkeurstemmen, in vergelijking met de voorheen bestaande regeling, minder zwaar zullen doorwegen bij de aanwijzing van de opvolgers dan bij de aanwijzing van de effectief verkozen kandidaten, en aangezien de kans groot is dat kandidaten die niet rechtstreeks worden verkozen, benadeeld zullen worden bij de aanwijzing van de opvolgers.

De eerste verzoekende partij acht zich bovendien benadeeld doordat het door de bestreden bepalingen zeer waarschijnlijk wordt dat personen met een zekere naam bekendheid zullen worden verkozen, ten nadele van jonge en nieuwe kandidaten die een prominente plaats krijgen op de lijst. Daarnaast brengt de toepassing van het « systeem Imperiali » voor de gemeenteraadsverkiezingen met zich mee dat zij, als kleinere politieke partij, minder zetels zal verkrijgen in verhouding tot het behaalde stemmenpercentage, dan de grotere partijen. Zij acht zich ten slotte ook benadeeld door het toepasselijke systeem van apparentering.

A.3. De aangevoerde nadelen zijn volgens de verzoekende partijen ernstig.

Politieke partijen hebben immers als eerste doel zoveel mogelijk verkozen kandidaten te behalen, wat voor de eerste verzoekende partij wordt bemoeilijkt door de toepassing van het « systeem Imperiali » bij de gemeenteraadsverkiezingen. Kandidaten bij de verkiezingen hebben als doel te worden verkozen, wat voor de kandidaten die niet rechtstreeks worden verkozen wordt bemoeilijkt door de regeling van de aanwijzing van de opvolgers. Voor de kiezers geldt dat hun stem maximaal dient door te wegen. Door te bepalen dat hun stem bij de rangschikking van de opvolgers minder zwaar doorweegt, wordt hun kiesrecht aangetast. Bovendien zal de stem van de kiezer die bewust een lijststem uitbrengt omdat hij instemt met de lijstvolgorde, helemaal niet doorwegen in het aanwijzen van de effectief verkozen leden.

Aangezien het bestreden decreet een ongrondwettig onderscheid invoert tussen effectief verkozen leden en opvolgers, zullen de verkiezingen die worden gehouden volgens de bestreden bepalingen bovendien ongrondwettig zijn. In het arrest nr. 30/2003 heeft het Hof geoordeeld dat het nadeel dat zou ontstaan uit verkiezingen die op een ongrondwettige basis zouden worden georganiseerd, noodzakelijkerwijze ernstig is

omdat het zou gaan om een aantasting van het recht zelf om te kiezen en te worden verkozen, essentieel voor het bestaan zelf van een representatieve democratie.

A.4. Volgens de verzoekende partijen is het duidelijk dat er een causaal verband bestaat tussen de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen en de als ernstig aangevoerde nadelen. Meer in het bijzonder wordt beklemtoond dat een bevestiging door de decreetgever van een reeds bestaand verschil in behandeling (namelijk de toepassing van het « systeem Imperiali » bij de gemeenteraadsverkiezingen, en de toepassing van het « systeem D'Hondt » bij de provincieraads- en districtsraadsverkiezingen) geen invloed heeft op het bestaan van dat causale verband.

A.5. De verzoekende partijen oordelen ook dat de aangevoerde nadelen moeilijk te herstellen zijn, aangezien de verkiezingen zullen plaatsvinden op 8 oktober 2006 en de betrokken raden worden verkozen voor zes jaar. Het op ongrondwettige wijze organiseren van verkiezingen zou op zichzelf een moeilijk te herstellen ernstig nadeel zijn, omdat nadien geen aangepast herstel mogelijk is. Nieuwe verkiezingen, na een eventueel vernietigingsarrest van het Hof, kunnen de ongrondwettig gehouden verkiezingen niet herstellen, aangezien de schade die daaruit voor de kiezers en de kandidaten voortvloeit, het louter immateriële of morele nadeel overstijgt.

Ten aanzien van het eerste middel

A.6. Volgens het eerste middel zouden de artikelen 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 48, 49 en 62 van het bestreden decreet niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, doordat zij de impact van de lijststem neutraliseren bij de aanwijzing van de effectief verkozen gemeente-, provincie- en districtsraadsleden, en voor de helft behouden bij de aanwijzing van de opvolgers.

Daardoor zou een onverantwoord verschil in behandeling worden ingevoerd tussen, enerzijds, kandidaten, naargelang zij effectief worden verkozen dan wel als opvolger worden aangewezen, en, anderzijds, kiezers, naargelang zij een lijststem dan wel één of meer voorkeurstemmen uitbrengen. In tegenstelling tot de kiezer die voorkeurstemmen uitbrengt, heeft de kiezer die een lijststem uitbrengt geen enkele invloed bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden.

A.7. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden bepalingen concreet tot gevolg hebben dat de lijststem wordt geneutraliseerd en dat de zetels worden toegekend aan de kandidaten in afnemende grootte van het aantal stemmen dat ze hebben behaald. De lijststemmen worden bijgevolg niet meer, door overdracht, toegevoegd aan de voorkeurstemmen behaald door de eerste kandidaten op de lijst voor wat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer, dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken.

Door die wijziging van artikel 57 van de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, (bij het bestreden artikel 22) diende ook artikel 57bis van die wet te worden gewijzigd, wat is gebeurd door het bestreden artikel 23. De devolutieve werking van de lijststem wordt echter wel gedeeltelijk behouden voor het bepalen van de volgorde van de opvolgers (het bestreden artikel 24). Een soortgelijke wijziging werd aangebracht in de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (provinciekieswet) bij de bestreden artikelen 48 en 49. Aangezien de wijziging van de devolutieve werking van de lijststem ook leidt tot een wijziging van de regeling inzake de geautomatiseerde stemming, wordt ook artikel 62 van het decreet aangevochten. De artikelen 14, 15 en 46 van het decreet worden aangevochten omdat ze bepalen dat de modellen van het stembiljet worden vastgelegd door de Vlaamse Regering. Artikel 18 wordt ten slotte aangevochten omdat het bepaalt dat de kiezer zijn stem kan uitbrengen op de naam van de lijst of, wanneer hij de volgorde wil wijzigen, op de naam van één of meer kandidaten van een lijst.

A.8. Uit het in artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gehanteerde woord « kiezen » vloeit, volgens de verzoekende partijen, voort dat de kiezer de draagwijdte en de gevolgen van zijn uitgebrachte stem ten volle moet kunnen inschatten. Ook de « vrije meningsuiting van het volk » veronderstelt een keuze met kennis van zaken.

A.9. Volgens de verzoekende partijen zijn alle kandidaten op een lijst vergelijkbaar, ongeacht of ze effectief zijn verkozen dan wel als opvolger worden aangewezen. Ook de kiezer die zijn stem uitbrengt voor een

individuele kandidaat, is vergelijkbaar met de kiezer die akkoord gaat met de volgorde van de lijst en daarom een lijststem uitbrengt.

A.10.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat de decreetgever met het beoogde verschil in behandeling de volgende drie doelstellingen heeft willen nastreven : (1) zoveel mogelijk de wil van de kiezer respecteren; (2) jongeren meer kansen geven door de impact van de lijststem te behouden voor de opvolgers; en (3) het lijstbelang en het individuele belang van de kandidaten verzoenen.

Ze zijn evenwel van oordeel dat het verschil in behandeling niet pertinent is om die doelstellingen te bereiken.

A.10.2. Er kan, volgens de verzoekende partijen, ernstig aan worden getwijfeld of de wil van de kiezer wordt gerespecteerd door enkel rekening te houden met de voorkeurstemmen die aan de kandidaten worden gegeven. De decreetgever verliest immers uit het oog dat er ook kiezers zijn die een lijststem uitbrengen en aldus te kennen geven dat zij akkoord gaan met de lijstvolgorde. Dat een lijststem dit nog steeds inhoudt, blijkt uit het door het bestreden artikel 18 gewijzigde artikel 40, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet, naar luid waarvan de kiezer zijn stem kan uitbrengen op de naam van de lijst, maar eveneens, « als hij de volgorde wil wijzigen », één of meer naamstemmen kan uitbrengen. Door de neutralisering van de lijststem voor de aanwijzing van de effectief verkozen leden, wordt aldus geen rekening meer gehouden met de wil van de kiezer die akkoord gaat met de lijstvolgorde. Zijn stem wordt in de praktijk niet langer vertaald in een ondersteuning van de lijsttrekker en de daarop volgende kandidaten. De stem van de kiezer die niet akkoord gaat met de lijstvolgorde, weegt dus zwaarder dan de stem van de kiezer die er wel mee akkoord gaat.

Het gewijzigde artikel 40, § 1, tweede lid, van de gemeentekieswet is dan ook misleidend. Aan de kiezer wordt voorgespiegeld dat een lijststem nog steeds betekent dat men akkoord gaat met de lijstvolgorde, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. De decreetgever had voor alle duidelijkheid moeten bepalen dat het uitbrengen van een lijststem niet mogelijk is. De regeling is bovendien moeilijk te verzoenen met het voorschrift dat de eerste drie kandidaten van een lijst niet allemaal van hetzelfde geslacht mogen zijn. Uit dat voorschrift volgt immers dat de volgorde van de lijst wel van belang is.

A.10.3. Het bekritiseerde verschil in behandeling is evenmin pertinent ten aanzien van de doelstelling jongeren meer kansen te geven. Door de lijststem te neutraliseren zal het voor jongeren en onbekende kandidaten net veel moeilijker worden om te worden verkozen. De lijststemmen nog gedeeltelijk meetellen bij de aanwijzing van de opvolgers kan zulks weinig verhelpen. Voor een opvolging is een kandidaat immers volledig afhankelijk van het vrijkomen van een mandaat. Indien het werkelijk de bedoeling zou zijn geweest om ook jongeren meer kansen te bieden, dan dienden hiervoor de nodige maatregelen te worden uitgewerkt bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden. Het argument dat de impact van de lijststem behouden moet blijven bij de aanwijzing van de opvolgers om jongeren meer kansen te bieden, geldt evenzeer en nog meer bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden.

A.10.4. Het verschil in behandeling is ten slotte evenmin pertinent ten aanzien van de doelstelling het lijstbelang te verzoenen met het individuele belang van de kandidaten. Het is allerm minst duidelijk wat de decreetgever heeft bedoeld met het « lijstbelang ». Bovendien wordt nergens gemotiveerd waarom het lijstbelang enkel een rol speelt bij de aanwijzing van de opvolgers en niet bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden.

A.11. Om aan te tonen dat de bekritiseerde bepalingen de toets aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet kunnen doorstaan, verwijzen de verzoekende partijen bovendien naar adviezen van onder meer de Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur en de Raad van State, afdeling wetgeving.

Ten aanzien van het tweede middel

A.12. Volgens het tweede middel zijn de artikelen 23, 24 en 49 van het bestreden decreet niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, doordat zij het bestaande verschil met betrekking tot het toepasselijke systeem van zetelverdeling bevestigen. Bij de provincieraads- en districtsraadsverkiezingen wordt het « systeem D'Hondt » gehanteerd, bij de gemeenteraadsverkiezingen het « systeem Imperiali » (dat voor kleinere partijen nadeliger zou zijn dan het « systeem D'Hondt »), zonder dat voor dat verschil een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.13. De verzoekende partijen zetten uiteen dat, hoewel de aangeklaagde verschillen bij de berekening van het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst en bij de bepaling van het aantal zetels per lijst niet als zodanig worden ingevoerd door het bestreden decreet, toch door dat decreet worden bevestigd in de bestreden artikelen, die voortbouwen op, en geen betekenis hebben zonder de bepalingen van de gemeente- en de provinciekieswet die voorschrijven dat het « systeem D'Hondt », dan wel het « systeem Imperiali » wordt toegepast.

A.14. Door in eenzelfde decreet de beide kiesstelsels door elkaar te gebruiken, worden, volgens de verzoekende partijen, zowel de kiezers als de kandidaten (en de lijsten) getroffen door een ongelijke behandeling.

Bij de verkiezingen van de gemeente-, provincie- en districtsraden dienen alle kiezers en kandidaten in ieder geval als onderling vergelijkbaar te worden beschouwd.

A.15.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat de keuze van de decreetgever voor het behoud van het « systeem Imperiali » bij de gemeenteraadsverkiezingen zou zijn ingegeven door de bezorgdheid om op het lokale niveau de stabiliteit te bevorderen en de versnippering tegen te gaan. Volgens verklaringen van de bevoegde minister in het Vlaams Parlement is het toepassen van een ander systeem bij de provincieraadsverkiezingen verantwoord « omdat er daar geen sprake is van lokale lijsten ». Daaruit blijkt dat de minister ervan uitgaat dat er minder lijsten zouden worden ingediend bij de provincieraadsverkiezingen dan bij de gemeenteraadsverkiezingen, zodat er geen gevaar is voor versnippering of instabiliteit.

De verzoekende partijen betwisten dat er bij de gemeenteraadsverkiezingen doorgaans meer lijsten worden ingediend dan bij de provincieraadsverkiezingen.

Bovendien wijzen ze erop dat bij de verkiezingen voor de districtsraden het « systeem D'Hondt » wel wordt toegepast. Als de zetelverdeling via het « systeem Imperiali » noodzakelijk is om de stabiliteit op het lokale niveau te garanderen, dan kan niet worden ingezien waarom het « systeem D'Hondt » wordt toegepast bij de verkiezingen op het lagere lokale niveau, namelijk het niveau van de districten.

A.15.2. Zij oordelen dan ook dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet pertinent is om het gestelde doel te bereiken. Zij verwijzen daarbij naar een advies van de Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur, naar luid waarvan de decreetgever geen enkele verantwoording aanreikt voor het verschil in behandeling, en naar andere adviezen, waaruit volgt dat het hanteren van twee verschillende systemen bij verkiezingen die gelijktijdig worden georganiseerd, de transparantie van het kiessysteem voor de kiezers niet verhoogt en dat het « systeem Imperiali » er minder in slaagt de evenredigheid te bewerkstelligen dan dat dit het geval is bij het « systeem D'Hondt ».

Ten aanzien van het derde middel

A.16. Volgens het derde middel is artikel 47 van het bestreden decreet niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, doordat die bepaling voor de provincieraadsverkiezingen het systeem van apparentering binnen een administratief arrondissement bevestigt.

Aangezien het aantal administratieve arrondissementen per provincie sterk verschilt van provincie tot provincie (van twee in Vlaams-Brabant tot acht in West-Vlaanderen), leidt de toepassing van het systeem van de apparentering tot grote verschillen in de feitelijke kiesdrempel (van 2,75 pct. tot meer dan 16 pct.), wat tot gevolg heeft dat het voor kleinere partijen in sommige administratieve arrondissementen veel moeilijker is om verkozenen te behalen dan in andere administratieve arrondissementen. Voor dat verschil in behandeling zou geen objectieve en redelijke verantwoording bestaan.

A.17. De verzoekende partijen zetten uiteen dat elke provincie is onderverdeeld in meerdere administratieve arrondissementen, die op hun beurt zijn onderverdeeld in één of meer kiesdistricten.

Om in aanmerking te komen voor de aanvullende zetelverdeling, moet een lijstengroep in minstens één kiesdistrict van het administratief arrondissement een aantal stemmen hebben verkregen dat ten minste gelijk is

aan zesenzestig ten honderd van de kiesdeler, vastgesteld overeenkomstig artikel 20, § 1, eerste lid, van de provinciekieswet (artikel 20, § 2, derde lid, van de provinciekieswet). Dit is het zogenaamde « quorum ».

De verzoekende partijen oordelen dat een dergelijke regeling bijzonder nadelig is voor kleinere partijen, in het bijzonder in die provincies waar er veel administratieve arrondissementen en/of districten zijn. Hoe meer districten er bestaan, hoe minder zetels er te verdelen zijn per district, hoe hoger het quorum ligt en hoe moeilijker het wordt voor kleinere partijen om rechtstreeks of indirect - via apparentering - een zetel te behalen. Bovendien, indien een partij niet erin slaagt het quorum te behalen in één district, zijn alle stemmen die werden behaald binnen het administratief arrondissement definitief verloren. Daaruit volgt ook dat hoe meer administratieve arrondissementen er bestaan per provincie, hoe minder zetels er te verdelen zijn binnen dat arrondissement en hoe hoger het quorum wordt en/of het percentage stemmen om als provincieraadslid rechtstreeks te worden verkozen. Een combinatie van veel arrondissementen met talrijke districten leidt dan ook tot nog een hoger quorum en nog hogere feitelijke kiesdrempels.

De verzoekende partijen halen cijfers aan om aan te tonen dat de kleinere partijen in de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Limburg worden benadeeld, wat niet of veel minder het geval is in de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant. De benadeling in de provincies West- en Oost-Vlaanderen zou te verklaren zijn door het grote aantal administratieve arrondissementen (respectievelijk acht en zes), de benadeling in de provincie Limburg door het grote aantal districten, namelijk dertien.

A.18. Voor de verschillen tussen de provincies, zowel wat het aantal arrondissementen betreft (relevant voor de toepassing van de apparentering), als wat het aantal districten betreft (relevant voor het behalen van het quorum), bestaat er, volgens de verzoekende partijen, geen redelijke verantwoording. Nochtans zijn zowel de kandidaten en de kiezers binnen een provincie vergelijkbaar met de kandidaten en de kiezers binnen een andere provincie.

De enige denkbare verantwoording is het behoud van een stelsel dat nadelig is voor de kleinere partijen, om de grotere partijen maximaal te bevorderen. Een dergelijk doel kan bezwaarlijk als legitiem worden beschouwd.

Het onderscheid berust evenmin op objectieve criteria. Waarom er in bepaalde provincies meer administratieve arrondissementen zijn dan in andere, is niet te verklaren.

Aangezien het onderscheid niet beantwoordt aan een wettig doel en evenmin op objectieve criteria berust, dient de pertinentie en de evenredigheid van het onderscheid niet te worden onderzocht.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. Het Hof dient de omvang van de vordering tot schorsing te bepalen aan de hand van de inhoud van het verzoekschrift.

De verzoekende partijen vorderen de schorsing van de artikelen 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 47, 48, 49 en 62 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 februari 2006 « houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende

regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement » (hierna : het bestreden decreet).

Wanneer uit het nadere onderzoek van de middelen zou blijken dat enkel bepaalde onderdelen van die bepalingen worden bekritiseerd, wordt het onderzoek in voorkomend geval tot die onderdelen beperkt.

B.2.1. De artikelen 14, 15, 18, 22, 23 en 24 brengen wijzigingen aan in de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932 (hierna : de gemeentekieswet). Wanneer in die artikelen sprake is van « dezelfde wet », wordt daarmee de gemeentekieswet bedoeld.

B.2.2. Artikel 14 luidt als volgt :

« In artikel 30 van dezelfde wet, vervangen bij artikel 4, § 6, van de wet van 17 maart 1958 en gewijzigd bij artikel 107 van de wet van 5 juli 1976, bij artikel 1 van de wet van 8 augustus 1988 en bij artikel 321 van de wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ‘ overeenkomstig het bij deze wet gevoegde model II ’ vervangen door de woorden ‘ overeenkomstig het model, vastgelegd door de Vlaamse Regering ’;

2° in het tweede lid worden de woorden ‘ artikel 23, vijfde lid ’ vervangen door de woorden ‘ artikel 23, § 1, zesde lid ’;

3° het derde lid wordt vervangen door wat volgt :

‘ In geval van manuele stemming staan voor de naam en de voornaam van iedere kandidaat, het volgnummer van iedere kandidaat en een kleiner stemvak ’ ».

B.2.3. Artikel 15 luidt als volgt :

« In artikel 30*bis*, eerste lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 8 augustus 1988 en vervangen bij artikel 1 van de wet van 29 oktober 1990, worden de woorden ‘ overeenkomstig de bij deze wet gevoegde modellen II en II*bis* ’ vervangen door de woorden ‘ overeenkomstig de modellen die door de Vlaamse Regering worden vastgelegd ’ ».

B.2.4. Artikel 18 luidt als volgt :

« In artikel 40, § 1, van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 111 van de wet van 5 juli 1976 en bij artikel 327 van de wet van 16 juli 1993, worden het tweede en derde lid vervangen door wat volgt :

‘ De kiezer kan zijn stem uitbrengen op de naam van de lijst, in het stemvak bovenaan op de lijst. Als hij de volgorde wil wijzigen, brengt hij een of meer naamstemmen uit in het stemvak naast de naam van de kandidaat of kandidaten van de lijst aan wie hij de voorkeur wil geven ’ ».

B.2.5. Artikel 22 luidt als volgt :

« In artikel 57 van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 121 van de wet van 5 juli 1976 en vervangen bij artikel 7 van de wet van 26 juni 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het tweede lid worden de derde en vierde zin geschrapt;

2° het derde lid wordt opgeheven ».

B.2.6. Artikel 23 luidt als volgt :

« Artikel 57bis van dezelfde wet, ingevoegd bij artikel 8 van de wet van 26 juni 2000, wordt vervangen door wat volgt :

‘ Artikel 57bis. De eventuele decimalen van het quotiënt dat verkregen wordt door de verrichting, vermeld in artikel 57, derde lid, uit te voeren, worden afgerond naar de hogere eenheid, ongeacht het feit of ze al dan niet 0,50 bereiken ’ ».

B.2.7. Artikel 24 luidt als volgt :

« In artikel 58 van dezelfde wet, vervangen bij artikel 9 van de wet van 26 juni 2000, wordt het tweede lid vervangen door wat volgt :

‘ Alvorens de opvolgers aan te wijzen, kent het hoofdstembureau aan de kandidaten individueel de helft van het aantal stemmen toe ten gunste van de volgorde van voordracht. Die helft wordt vastgesteld door het product van de vermenigvuldiging van het aantal stembiljetten met een lijststem, vermeld in artikel 50, § 1, tweede lid, 1°, en het aantal door die lijst behaalde zetels, te delen door twee.

De toekenning, vermeld in het tweede lid, gebeurt door overdracht. De toe te kennen stembiljetten worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste, niet-effectief verkozen kandidaat van de lijst heeft behaald, voor zover dat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op gelijkaardige

wijze toegekend aan de tweede, niet-effectief verkozen kandidaat, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal gunstige stemmen voor de volgorde van voordracht, zoals die behaald is in het tweede lid, uitgeput is.

De eventuele decimalen van het quotiënt dat verkregen wordt door de verrichtingen, vermeld in dit artikel, uit te voeren, worden afgerond naar de hogere eenheid, ongeacht het feit of ze al dan niet 0,50 bereiken ' ».

B.3.1. De bestreden artikelen 46, 47, 48 en 49 wijzigen de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen (hierna : de provinciekieswet). Wanneer in die artikelen sprake is van « dezelfde wet », wordt daarmee de provinciekieswet bedoeld.

B.3.2. Artikel 46 luidt als volgt :

« In artikel 13 van dezelfde wet, vervangen bij artikel 216 van de wet van 16 juli 1993, gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 30 december 1993, worden volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 4 worden de woorden ‘ overeenkomstig het bij deze wet gevoegde model II ’ vervangen door de woorden ‘ overeenkomstig de modellen die de Vlaamse Regering heeft vastgelegd ’;

2° in § 5 wordt het derde lid geschrapt ».

B.3.3. Artikel 47 luidt als volgt :

« In artikel 15 van dezelfde wet, vervangen bij artikel 263, 1°, van de wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 1 worden tussen de woorden ‘ kandidaten van lijsten ’ en ‘ die in andere kiesdistricten ’ de woorden ‘ met dezelfde benaming ’ ingevoegd;

2° § 3, eerste lid, wordt vervangen door wat volgt :

‘ De verklaring van lijstenverbinding is pas ontvankelijk indien de kandidaten zich het gebruik van het hun bij § 1 verleende recht hebben voorbehouden en indien de akte van voordracht hen daartoe machtigt. Ze moet, op straffe van nietigheid, door alle kandidaat-titularissen of door drie kandidaat-titularissen van de lijst ondertekend zijn en de kandidaat-titularissen of drie kandidaat-titularissen van de aangewezen lijst of lijsten moeten bij een soortgelijke verklaring en onder dezelfde voorwaarden hun instemming betuigen ’ ».

B.3.4. Artikel 48 luidt als volgt :

« In artikel 16 van dezelfde wet, gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 26 juni 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° het tweede lid wordt vervangen door wat volgt :

‘ De kiezer kan zijn stem uitbrengen op de naam van de lijst, in het stembak bovenaan op de lijst. Wil hij de volgorde wijzigen, dan brengt hij een of meer naamstemmen uit in het stembak naast de naam van de kandidaat of kandidaten van de lijst aan wie hij de voorkeur wil geven ’;

2° het derde lid wordt vervangen door wat volgt :

‘ In geval van manuele stemming staan voor de naam en voornaam van iedere kandidaat, het volgnummer van iedere kandidaat en een kleiner stembak ’ ».

B.3.5. Artikel 49 luidt als volgt :

« In artikel 21 van dezelfde wet, vervangen bij artikel 268 van de wet van 16 juli 1993 en gewijzigd bij artikel 3 van de wet van 26 juni 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in § 1, tweede lid, worden de derde en vierde zin geschrapt;

2° in § 1 worden het derde en het vierde lid opgeheven;

3° § 1*bis* wordt opgeheven;

4° in § 2, tweede lid, wordt het woord ‘ nieuwe ’ en de woorden ‘ , zoals bepaald is in § 1, tweede lid, waarbij die toekenning op dezelfde manier gebeurt als voor de aanwijzing van de verkozenen, maar beginnende bij de eerste niet-gekozen kandidaat, in de volgorde van inschrijving op het stembiljet ’ geschrapt;

5° in § 2 worden een derde en een vierde lid toegevoegd, die luiden als volgt :

‘ De in het tweede lid bedoelde toekenning gebeurt door overdracht. De toe te kennen stembiljetten worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste niet-effectief verkozen kandidaat van de lijst heeft behaald, voor wat nodig is om het verkiesbaarheidcijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op gelijkaardige wijze toegekend aan de tweede niet-effectief verkozen kandidaat, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal gunstige stemmen voor de volgorde van voordracht, zoals die bepaald is in het vorige lid, uitgeput is. Het verkiesbaarheidcijfer dat specifiek is voor elke lijst, wordt bereikt door het product van de vermenigvuldiging van het verkiesbaarheidcijfer van de lijst zoals het bepaald is in artikel 18*bis*, en het aantal zetels dat aan die lijst toegekend is, te delen door het aantal zetels dat toekomt aan die lijst, vermeerderd met een eenheid.

De eventuele decimalen van het quotiënt dat verkregen wordt door de in dit artikel bedoelde verrichtingen uit te voeren, worden afgerond naar de hogere eenheid, ongeacht het feit of zij al dan niet 0,50 bereiken ' ».

B.4. Het bestreden artikel 62 brengt wijzigingen aan in de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming en luidt als volgt :

« In artikel 7, § 3, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 5 april 1995 en 19 februari 2003, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ' of logo ' geschrapt;

2° aan het derde lid, wordt de volgende zin toegevoegd :

' In geval van geautomatiseerde stemming staat voor de naam en de voornaam van iedere kandidaat, het volgnummer van iedere kandidaat. ';

3° in het vierde lid, 1°, worden de woorden ' in het stemvak bovenaan de lijst, indien hij zich kan verenigen met de volgorde van voordracht van de kandidaten ' vervangen door de woorden ' op de naam van de lijst ';

4° in het vierde lid, 2°, worden de woorden ' in de stemvakken naast de naam van één of meer kandidaten van dezelfde lijst ' vervangen door de woorden ' op de naam van een of meer kandidaten van dezelfde lijst ' ».

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.5. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, dient de ontvankelijkheid van het beroep, inzonderheid het voorhanden zijn van het vereiste belang bij het instellen ervan, reeds bij het onderzoek van de vordering tot schorsing te worden betrokken.

B.6.1. De eerste verzoekende partij is de politieke partij « Groen ! ».

B.6.2. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient de verzoekende partij voor het Hof een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te zijn die doet blijken van een belang. De politieke partijen die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep in te stellen.

Anders is het 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 erkend, sommige aspecten daarvan in het geding zijn.

B.7.1. De overige verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van kiezer en kandidaat bij de verkiezingen van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden om hun belang bij het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing aan te tonen.

B.7.2. Het kiesrecht is het fundamentele politieke recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

B.8. De bestreden bepalingen regelen de wijze waarop de leden van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden worden verkozen, alsmede de wijze waarop hun opvolgers worden aangewezen. Meer in het bijzonder bepalen ze het gewicht van de bij die verkiezingen uitgebrachte lijststemmen bij het aanwijzen van de effectief verkozen leden en de opvolgers. Ze bevatten bovendien een aantal regels die betrekking hebben op de bij die verkiezingen in te dienen verklaringen van lijstenverbinding.

B.9. Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, blijkt in dit stadium van de rechtspleging niet dat de verzoekende partijen die kiezer zijn of zich voorgenomen hebben kandidaat te zijn, niet zouden doen blijken van het vereiste belang.

De bestreden bepalingen lijken ook een politieke partij rechtstreeks en ongunstig te kunnen raken.

Ten aanzien van de grondvoorwaarden van de vordering tot schorsing

B.10. 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.

Wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft

B.11. Een schorsing door het Hof moet kunnen voorkomen dat voor de verzoekende partijen, door de onmiddellijke toepassing van de bestreden normen, een ernstig nadeel zou ontstaan dat door de gevolgen van een eventuele vernietiging niet of nog moeilijk zou kunnen worden hersteld.

B.12.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat bij een onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen op de eerstvolgende verkiezingen van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden, in het vooruitzicht gesteld op 8 oktober 2006, het verloop van de verkiezingen zou plaatsvinden op grond van een ongrondwettige regeling.

B.12.2. Het nadeel dat zou ontstaan uit verkiezingen die op een ongrondwettige basis zouden worden georganiseerd, is noodzakelijkerwijze ernstig omdat het zou gaan om een aantasting van het recht zelf om te kiezen en te worden verkozen, essentieel voor het bestaan zelf van een representatieve democratie.

B.13. Ofschoon de verkiezing van een provincieraad, een gemeenteraad of een districtsraad, onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen, ongeldig kan worden verklaard, zowel door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, die als een administratief rechtscollege in elke provincie wordt opgericht, als door de Raad van State, dient de ongrondwettigheid van alle provincieraads-, gemeenteraads- en districtsraadsverkiezingen in het Vlaamse Gewest, veroorzaakt door de toepassing van ongrondwettige wetskrachtige normen, te worden beschouwd als moeilijk te herstellen in een representatieve democratie.

Noch de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, noch de Raad van State hebben overigens de bevoegdheid om wetskrachtige normen te toetsen aan de door de verzoekende partijen in de onderhavige zaak in hun middelen aangehaalde grondwetsbepalingen. Zij zouden weliswaar ertoe gehouden kunnen zijn een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof, zij het dat zij daardoor de termijnen waarbinnen zij, krachtens de artikelen 85*quinquies* en 85*septies* van de gemeentekieswet en artikel 37/1 van de provinciekieswet, uitspraak dienen te doen (30 dagen voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen; 60 dagen voor de Raad van State) niet zouden kunnen respecteren.

B.14. Er is voldaan aan de tweede voorwaarde gesteld bij artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Wat het ernstig karakter van de middelen betreft

B.15. Het ernstig middel mag niet worden verward met het gegrond middel.

Om als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, volstaat het niet dat het middel kennelijk niet ongegrond is in de zin van artikel 72, maar moet het ook gegrond lijken na een eerste onderzoek van de gegevens waarover het Hof beschikt in dit stadium van de procedure.

Ten aanzien van het eerste middel

B.16. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, en is gericht tegen de artikelen 14, 15, 18, 22, 23, 24, 46, 48, 49 en 62 van het bestreden decreet.

B.17.1. Door het bestreden artikel 18 worden het tweede en derde lid van artikel 40, § 1, van de gemeentekieswet vervangen. Volgens de nieuwe bepaling kan de kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen zijn stem uitbrengen op de naam van de lijst, in het stemvak bovenaan op de lijst. Als hij de volgorde wil wijzigen, brengt hij één of meer naamstemmen uit in het stemvak naast de naam van de kandidaat of kandidaten van de lijst aan wie hij de voorkeur wil geven.

B.17.2. Door het bestreden artikel 22 worden in het tweede lid van artikel 57 van de gemeentekieswet, dat betrekking heeft op de aanwijzing van de effectief verkozen leden van de gemeenteraden, de derde en vierde zin geschrapt en wordt het derde lid van dat artikel opgeheven.

Volgens de geschrapte en opgeheven bepalingen kende het hoofdstembureau, alvorens de effectief gekozenen aan te wijzen, aan de kandidaten individueel de helft van het aantal stemmen, berekend op basis van het aantal stembiljetten met een lijststem, toe ten gunste van de volgorde van voordracht.

Het bestreden artikel 23 vervangt artikel 57*bis* van de gemeentekieswet, in die zin dat de in dat artikel opgenomen verwijzingen naar de geschrapte en opgeheven bepalingen van artikel 57 worden vervangen.

B.17.3. Door het bestreden artikel 24 wordt het tweede lid van artikel 58 van de gemeentekieswet, dat betrekking heeft op de aanwijzing van de opvolgers, vervangen door drie nieuwe leden.

Volgens de nieuwe bepalingen kent het hoofdstembureau, alvorens de opvolgers aan te wijzen, aan de kandidaten individueel de helft van het aantal stemmen, berekend op basis van het aantal stembiljetten met een lijststem (op de wijze zoals aangegeven in het tweede lid), toe ten gunste van de volgorde van voordracht. De toekenning gebeurt door overdracht. De toe te kennen stembiljetten worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste niet-effectief verkozen kandidaat van de lijst heeft behaald, voor zover dat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op soortgelijke wijze toegekend aan de tweede niet-effectief verkozen kandidaat, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal gunstige stemmen voor de volgorde van voordracht, zoals die is bepaald in het tweede lid, is uitgeput.

B.17.4. Uit de bestreden artikelen 22, 23 en 24 volgt dat de bij de gemeenteraadsverkiezingen uitgebrachte lijststemmen, voor de helft, een invloed hebben bij de aanwijzing van de opvolgers, maar niet bij de aanwijzing van de effectief verkozen gemeenteraadsleden.

Vermits artikel 111 van de gemeentekieswet bepaalt dat de artikelen 57 tot 61 van overeenkomstige toepassing zijn op de verkiezingen voor de districtsraden, geldt dat verschil in behandeling ook bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden en de opvolgers van de districtsraden.

B.18. De bestreden artikelen 48 en 49 brengen in de provinciekieswet soortgelijke wijzingen aan.

B.19. Volgens de verzoekende partijen zijn de bestreden artikelen 18, 22, 23, 24, 48 en 49 niet bestaanbaar met de in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen doordat ze, door het neutraliseren van de invloed van de lijststem bij de aanwijzing van de effectief verkozen provincie-, gemeente- en districtsraadsleden, en het behoud ervan - voor de helft - bij de aanwijzing van de opvolgers, een onverantwoord verschil in behandeling zouden invoeren tussen, enerzijds, kandidaten, naargelang zij effectief worden verkozen dan wel als opvolger worden aangewezen, en, anderzijds, kiezers, naargelang zij een lijststem dan wel één of meer voorkeurstemmen uitbrengen. In tegenstelling tot de kiezers die voorkeurstemmen uitbrengen, zouden de kiezers die een lijststem uitbrengen geen enkele invloed hebben bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden.

B.20. De bestreden bepalingen leiden tot een verschil in behandeling tussen kandidaten van eenzelfde lijst, vermits het persoonlijke stemmenaantal van die kandidaten een verschillende draagwijdte heeft, naargelang de kandidaat als effectief verkozen lid wordt aangewezen, dan wel als opvolger. Bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden wordt enkel rekening gehouden met de op de naam van de kandidaten uitgebrachte stemmen; bij de aanwijzing van de opvolgers wordt eveneens rekening gehouden met de op de lijst uitgebrachte stemmen.

B.21.1. In de parlementaire voorbereiding wordt de bestreden regeling toegelicht als volgt :

« Dit ontwerp van decreet kent als uitgangspunt dat bij de verkiezingen van de gemeenten en provincieraden, die traditioneel het dichtst bij de verzuchtingen van de burger aanleunen en waarvoor bij het kiezerskorps de grootste belangstelling bestaat, de keuze van de kiezer bij het aanwijzen van zijn vertegenwoordigers in de betrokken raden zo veel als mogelijk moet worden gerespecteerd; uit de bestuurspraktijk in het verleden is vaak gebleken dat kandidaten, die door hun politieke partij met een hoge plaats op de kandidatenlijst werden bedacht, toch als effectief raadslid werden verkozen, terwijl zij (soms aanzienlijk) minder voorkeurstemmen behaalden dan lager geplaatste kandidaten op de lijst. De Vlaamse Regering wil de keuze van de burger voor zijn individuele verkozen raadsleden van elke politieke lijst nu ten volle laten spelen, en schaft daarom de devolutieve werking van de lijststem voor de aanwijzing van de effectief verkozen leden af.

Die regeling wordt niet (volledig) doorgevoerd voor de bepaling van de volgorde van de opvolgers, met dien verstande dat de devolutieve werking van de lijststem wordt gehalveerd, waardoor én het lijstbelang én de wil van de kiezer met elkaar worden verzoend.

Te beklemtonen valt dat beide groepen, effectief verkozen raadsleden en opvolgers, zich in een duidelijk verschillende positie bevinden en er derhalve een redelijke verantwoording moet worden gevonden waarom beide categorieën precies gelijk worden behandeld. Wat de effectief verkozen raadsleden aangaat die in beginsel vanaf het aller begin van de nieuwe zittingsperiode kunnen worden geïnstalleerd, speelt het behaalde persoonlijke stemmenaantal. Bij vervanging, die zich *normaliter* in de loop van de zittingsperiode afspeelt, speelt de plaats die een lijst aan de kandidaten heeft toegewezen, nog wel een rol.

Anders gesteld, met de voorliggende regeling verzoent de Vlaamse Regering het lijstbelang en de individuele keuze van de burger. De individuele wil van de burger wordt volledig gerespecteerd voor de effectief verkozen mandatarissen; het persoonlijke stemmenaantal is het enige criterium om de kandidaten aan te wijzen die de effectieve zetels voor elke politieke lijst gaan bezetten. Evenwel mag niet worden voorbijgegaan aan het feit dat ook politieke partijen nog over de nodige vrijheid en ruimte moeten beschikken om tussen hun verkozen raadsleden een bepaalde evenwichtige differentiatie op het vlak van belangstellingssferen in de fractie te bewerkstelligen. Het komt de representatiedemocratie

niet ten goede mochten in een bepaalde fractie uitsluitend onderwijs-, budget- of milieuspecialisten aanwezig zijn.

Het lijstbelang kan dus op de eerste plaats worden verantwoord op grond van de noodzaak van een waaier van uiteenlopende specialisten, die door de afschaffing van de lijststem niet meer verzekerd is - en trouwens met de lijststem evenmin volledig kon worden gewaarborgd - in de voorliggende regeling gedeeltelijk kan worden geëffectueerd.

Daarnaast kan het partijbelang erin bestaan een zo veel als mogelijk evenredige vertegenwoordiging tussen vrouwelijke en mannelijke mandatarissen te realiseren. Het is geenszins een zekerheid dat de nu verplichte pariteitregeling op de politieke lijsten, ook hun resultante vinden in een evenredige gendervertegenwoordiging in de raad. Politieke partijen die van een dergelijke pariteitregeling één van de speerpunten in hun programma (willen) maken, kunnen dit nu met de voorliggende regeling - althans gedeeltelijk - realiseren.

Ten slotte moeten de recente evoluties inzake de huidige politieke realiteit niet worden genegeerd; na de verkaveling van het partijlandschap in de laatste twintig jaar zijn bij de laatste verkiezingen door meerdere partijen 'kartels' aangegaan. Politieke afspraken binnen een kartellijst kunnen worden opgevangen door de bijzondere regeling voor het aanwijzen van de opvolgers voor de federale en de Vlaamse verkiezingen, met name een aparte opvolgerlijst. Die werkwijze wordt niet verkozen voor de lokale verkiezingen; het lijstbelang kan er voor een kartellijst derhalve in bestaan een - naar belang - proportionele vertegenwoordiging van de kartelvormende politieke partijen mogelijk te maken » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 637/1, pp. 18 en 19).

B.21.2. Daaruit volgt dat de decreetgever de devolutive werking van de lijststem bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden heeft afgeschaft, met de bedoeling de keuze van de kiezer voor de individuele kandidaten ten volle te laten spelen, en de devolutive werking van de lijststem voor de opvolgers gedeeltelijk heeft behouden, met de bedoeling de politieke partijen de nodige vrijheid en ruimte te verlenen om tussen hun verkozen raadsleden « een bepaalde evenwichtige differentiatie » te bewerkstelligen op het vlak van belangstellingssferen in de fractie, op het vlak van vertegenwoordiging van vrouwelijke en mannelijke mandatarissen, en, voor de kartellijsten, op het vlak van vertegenwoordiging van de kartelvormende politieke partijen.

De decreetgever beoogde aldus het lijstbelang en de individuele keuze van de burger te verzoenen.

B.22. Wat betreft de keuze van de regels die het gewicht bepalen van de uitgebrachte stemmen in de uitslag van de verkiezingen, beschikt het Hof niet over de beoordelingsruimte van de decreetgever.

Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van de bestreden bepalingen moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de decreetgever niet een maatregel heeft genomen die niet in redelijkheid kan worden verantwoord.

B.23. Het komt in beginsel toe aan de decreetgever om te beoordelen of het wenselijk is dat de politieke partijen, door middel van de door hen te bepalen volgorde van de kandidaten op de lijsten, een bepaalde invloed kunnen uitoefenen bij de aanwijzing van de leden van de provincie-, gemeente- en districtsraden, dan wel of de keuze van de kiezer voor de individuele kandidaten ten volle dient te spelen.

De decreetgever vermag daarbij in beginsel te oordelen dat het wenselijk is om binnen een fractie in de raden zoveel als mogelijk te komen tot een evenwichtige verdeling tussen de fractieleden, op basis van deskundigheid of belangstelling, geslacht of lidmaatschap van kartelvormende politieke partijen.

Hij vermag daarbij in beginsel eveneens te oordelen dat de keuze van de kiezer ten volle dient te spelen.

Noch het ene, noch het andere systeem kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

B.24. Te dezen heeft de decreetgever echter ervoor geopteerd bij dezelfde verkiezingen twee systemen toe te passen. Bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden wordt de keuze van de kiezer ten volle gerespecteerd. Bij de aanwijzing van de opvolgers wordt, via de devolutive werking van de lijststem, tevens rekening gehouden met de door de samenstellers van de lijsten bepaalde volgorde van de kandidaten op die lijsten.

B.25. De bestreden bepalingen kunnen evenwel ertoe leiden dat een kandidaat die onvoldoende naamstemmen heeft behaald om als effectief verkozen lid te worden aangewezen, maar niettemin het hoogste aantal naamstemmen heeft behaald van de niet-verkozen kandidaten, bij de aanwijzing van de opvolgers een andere niet-verkozen kandidaat voor moet laten gaan die een lager aantal naamstemmen heeft behaald, maar die, vanwege zijn hogere plaats op de lijst, het voordeel van de devolutive werking van de lijststem geniet.

B.26. Ofschoon het in beginsel aan de decreetgever toekomt te bepalen of een lijststem al dan niet een invloed heeft bij de verdeling van de aan een lijst toekomende zetels onder de kandidaten van die lijst, lijkt het door het Vlaamse decreet gecreëerde verschil in behandeling bijgevolg te kunnen leiden tot onevenredige gevolgen voor de in B.25 beschreven kandidaten van een lijst.

B.27.1. Het Hof stelt overigens vast dat de bestreden regeling, ten gevolge van de wijze waarop artikel 40, § 1, van de gemeentekieswet - zoals vervangen bij het bestreden artikel 18 - is geformuleerd, misleidend is voor de kiezers.

Die bepaling luidt als volgt :

« De kiezer kan zijn stem uitbrengen op de naam van de lijst, in het stemvak bovenaan op de lijst. Als hij de volgorde wil wijzigen, brengt hij een of meer naamstemmen uit in het stemvak naast de naam van de kandidaat of kandidaten van de lijst aan wie hij de voorkeur wil geven ».

Artikel 16, tweede lid, van de provinciekieswet, zoals vervangen bij het bestreden artikel 48, is op soortgelijke wijze geformuleerd.

B.27.2. Door de zinsnede « als hij de volgorde wil wijzigen » wordt de indruk gewekt dat een lijststem voor de kiezer inhoudt dat hij zich akkoord verklaart met de volgorde van de lijst en dat zijn stem gunstig is voor de kandidaten die een hogere plaats innemen op die lijst.

De in de bestreden bepalingen vervatte regeling brengt voor de individuele kandidaten echter enkel bij de aanwijzing van de opvolgers met zich mee dat die lijststem gunstiger is voor de hoger op de lijst geplaatste kandidaten.

Ofschoon de op een lijst uitgebrachte stemmen medebepalend zijn voor het aantal aan die lijst toekomende zetels, hebben die stemmen geen enkele invloed bij de aanwijzing van de effectief verkozen leden van die lijst. De stem van de kiezer die, via één of meer naamstemmen, niet akkoord gaat met de lijstvolgorde weegt, voor de aanwijzing van de effectief verkozen leden, dan ook zwaarder door dan de stem van de kiezer die, via een lijststem, wel akkoord gaat met de lijstvolgorde.

B.28. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of uit artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens rechten kunnen worden afgeleid die betrekking hebben op de in het Vlaamse Gewest georganiseerde verkiezingen van de provincieraden, gemeenteraden en districtsraden, dient het middel, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en in zoverre het is gericht tegen de bestreden artikelen 18, 22, 23, 24, 48, 1^o, en 49, binnen het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof bij de behandeling van een vordering tot schorsing kan overgaan, als ernstig te worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.29.1. Uit het verzoekschrift blijkt dat de artikelen 14, 15 en 46 van het bestreden decreet eveneens worden aangevochten, in zoverre ze de Vlaamse Regering machtigen om de modellen van de stembiljetten vast te leggen.

B.29.2. Het eveneens bestreden artikel 62 brengt wijzigingen aan in artikel 7, § 3, van de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, dat daardoor - in het Vlaamse Gewest - luidt als volgt :

« In alle gevallen verschijnen het volgnummer en het letterwoord van alle kandidatenlijsten op het scherm, onder voorbehoud van de toepassing van § 2, vierde lid.

De kiezer duidt met de leespen de lijst van zijn keuze aan. Door een blanco-stem kan hij ook aangeven dat hij voor geen van de voorgedragen lijsten zijn stem wil uitbrengen.

Nadat de kiezer een lijst heeft gekozen, verschijnen voor die lijst de naam en voornaam van de kandidaten op het beeldscherm. In geval van geautomatiseerde stemming staat voor de naam en de voornaam van iedere kandidaat, het volgnummer van iedere kandidaat.

De kiezer brengt zijn stem uit door de leespen te plaatsen :

1^o op de naam van de lijst;

2^o op de naam van een of meer kandidaten van dezelfde lijst ».

B.30. De verzoekende partijen leggen niet uit en het Hof ziet niet in waarin de in het middel aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen zouden zijn geschonden door de bestreden artikelen 14, 15, 46 en 62.

In zoverre het is gericht tegen die artikelen kan het middel, binnen het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof bij de behandeling van een vordering tot schorsing kan overgaan, niet als ernstig worden beschouwd.

Ten aanzien van het tweede middel

B.31. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, en is gericht tegen de artikelen 23, 24 en 49 van het bestreden decreet.

B.32. Vermits het eerste middel, in zoverre het is gericht tegen de bestreden artikelen 23, 24 en 49, als ernstig wordt beschouwd in de zin van artikel 20, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, kan het tweede middel niet tot een ruimere schorsing leiden, zodat het derhalve niet dient te worden onderzocht.

Ten aanzien van het derde middel

B.33. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen 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, en is gericht tegen artikel 47.

B.34. Artikel 47 brengt wijzigingen aan in artikel 15 van de provinciekieswet.

B.35.1. In paragraaf 1 van dat artikel worden tussen de woorden « kandidaten van lijsten » en « die in andere kiesdistricten » de woorden « met dezelfde benaming » ingevoegd, ten gevolge waarvan die paragraaf in het Vlaamse Gewest luidt als volgt :

« Bij de verkiezingen voor de vernieuwing van de provincieraden kunnen de kandidaten van een lijst, met instemming van de kiezers of de aftredende provincieraadsleden die hen

hebben voorgedragen, verklaren dat zij, met het oog op de zetelverdeling, zich verbinden met de bij name aan te wijzen kandidaten van lijsten met dezelfde benaming die in andere kiesdistricten van hetzelfde administratief arrondissement zijn voorgedragen ».

B.35.2. In de parlementaire voorbereiding wordt die wijziging toegelicht als volgt :

« Om redenen van transparantie en werkbaarheid wordt nu gesteld dat, een (kartel)lijst slechts een lijstenverbinding kan aangaan met een (kartel)lijst van dezelfde benaming in andere districten » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 637/1, p. 25)

en

« Apparentering bij provincieraadsverkiezingen is uiteraard alleen mogelijk tussen lijsten die dezelfde naam dragen. Men wil het geheel duidelijk en eenvormig houden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 637/4, p. 5).

B.35.3. Daaruit volgt dat die wijziging is doorgevoerd om te bepalen dat verklaringen van lijstenverbinding enkel ontvankelijk zijn indien de lijsten dezelfde naam dragen.

B.35.4. Het bestreden artikel 47 vervangt bovendien in paragraaf 3 van artikel 15 van de provinciekieswet het eerste lid door :

« De verklaring van lijstenverbinding is pas ontvankelijk indien de kandidaten zich het gebruik van het hun bij § 1 verleende recht hebben voorbehouden en indien de akte van voordracht hen daartoe machtigt. Ze moet, op straffe van nietigheid, door alle kandidaat-titularissen of door drie kandidaat-titularissen van de lijst ondertekend zijn en de kandidaat-titularissen of drie kandidaat-titularissen van de aangewezen lijst of lijsten moeten bij een soortgelijke verklaring en onder dezelfde voorwaarden hun instemming betuigen ».

B.35.5. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat die wijziging werd doorgevoerd als « gevolg van het afschaffen van de akte van bewilliging » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 637/1, pp. 24 en 25).

De « akte van bewilliging » werd afgeschaft door het niet bestreden artikel 43, op grond van motieven van administratieve vereenvoudiging (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 637/1, pp. 13, 14 en 24).

B.36. Volgens de verzoekende partijen is het bij de provincieraadsverkiezingen gehanteerde systeem van « apparentering » niet bestaanbaar met de in het middel vermelde grondwets- en verdragsbepalingen, doordat het, ten gevolge van het verschil in aantal administratieve arrondissementen per provincie, leidt tot grote verschillen met betrekking tot de feitelijke kiesdrempel, wat tot gevolg zou hebben dat het voor kleinere partijen in sommige administratieve arrondissementen veel moeilijker is om gekozenen te behalen dan in andere arrondissementen.

B.37. Artikel 15 van de provinciekieswet, waarin het bestreden artikel 47 de voormelde wijzigingen aanbrengt, regelt de wijze waarop de verklaringen van lijstenverbinding dienen te worden overhandigd aan de voorzitter van het districtshoofdbureau, dat in de hoofdplaats van het arrondissement zitting houdt, en bepaalt de voorwaarden waaraan die verklaringen moeten voldoen om ontvankelijk te zijn.

B.38. De wijze waarop de zetels dienen te worden verdeeld in de districten waar lijsten verklaringen van lijstenverbinding hebben ingediend, wordt geregeld door het niet gewijzigde - en niet bestreden – artikel 20 van de provinciekieswet.

B.39. Krachtens - het niet-bestreden - artikel 2 van de provinciewet van 30 april 1836 geschieden de verkiezingen van de provincieraad per district en zijn de grenzen van de districten dezelfde als die van de kieskantons, bedoeld in artikel 88 van het Kieswetboek. De groepering van de kieskantons per arrondissement en de aanwijzing van de districtshoofdplaatsen geschieden overeenkomstig de bij de provinciewet gevoegde tabel.

Weliswaar bepaalt artikel 261 van het Vlaamse provinciedecreet van 9 december 2005 dat artikel 2 van de provinciewet van 30 april 1836 wordt opgeheven, maar artikel 268, § 1, tweede lid, van dat decreet stelt dat voor de artikelen vermeld in artikel 261 (in het *Belgisch Staatsblad* aangeduid als artikel 257), de Vlaamse Regering per artikel de datum bepaalt waarop de opheffing in werking treedt.

Vermits de Vlaamse Regering de datum van opheffing van artikel 2 van de provinciewet van 30 april 1836 nog niet heeft bepaald, blijft dat artikel in werking. Dit geldt ook voor de bij de provinciewet gevoegde tabel, die de groepering van de kiesdistricten per administratief arrondissement bevat.

B.40. Artikel 20 van de provinciekieswet en artikel 2 van de provinciewet zijn niet gewijzigd bij het bestreden decreet en kunnen bijgevolg niet het voorwerp uitmaken van de onderhavige vordering.

Door wijzigingen aan te brengen in de bepalingen die betrekking hebben op de ontvankelijkheid van de verklaringen van lijstenverbinding, kan de decreetgever niet worden geacht normerend te zijn opgetreden met betrekking tot de in de voormelde artikelen van de provinciekieswet en de provinciewet vervatte aangelegenheden.

B.41. Binnen het beperkte kader van het onderzoek waartoe het Hof bij de behandeling van een vordering tot schorsing kan overgaan, kan het middel niet als ernstig worden beschouwd in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

Om die redenen,

het Hof

- schorst de artikelen 18, 22, 23, 24, 48, 1^o, en 49 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 10 februari 2006 «houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement »;

- verwerpt de vordering tot schorsing voor het overige.

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 24 mei 2006.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts