

Rolnummer 4104
Arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 2 en de bijlage (samenstelling van de kiesdistricten) van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juni 2006 tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, ingesteld door de feitelijke vereniging « Groen ! » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en M. Melchior, de rechters P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989, emeritus voorzitter A. Arts, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 21 december 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 22 december 2006, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 en de bijlage (samenstelling van de kiesdistricten) van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juni 2006 tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 2006, tweede editie) door de feitelijke vereniging « Groen ! », met zetel te 1070 Brussel, Sergeant De Bruynestraat 78-82, Elisabeth Meuleman, wonende te 9700 Oudenaarde, Borgveld 9, Joke Vandeputte, wonende te 9300 Aalst, Koolstraat 73, Henk Vandaele, wonende te 8952 Heuvelland, Dorpstraat 7, Sandra Bamps, wonende te 3500 Hasselt, Andreas Vesaliuslaan 23, en Gerd Basteyns, wonende te 2440 Geel, Lieventier 1A.

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Vlaamse Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 27 juni 2007 :

- zijn verschenen :

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

. Mr. I. Verhelle *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, 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 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. De eerste verzoekende partij is een politieke partij. Zij wijst erop dat de beslissing om een beroep tot vernietiging in te stellen werd genomen door het partijbestuur, overeenkomstig de statuten van de partij.

Zij meent dat zij als feitelijke vereniging voor het Hof kan optreden in aangelegenheden, zoals de kieswetgeving, waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteit wordt erkend.

A.1.2. De overige verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van (potentiële) kandidaat en/of kiezer bij de provincieraadsverkiezingen.

A.1.3. Teneinde hun belang om in rechte op te treden te staven, verwijzen de verzoekende partijen naar rechtspraak van het Hof, waaruit volgt dat het kiesrecht in een representatieve democratie een fundamenteel politiek recht is en dat elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen van een kieswet die zijn stem of kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

Zij oordelen dat de bestreden bepaling hen rechtstreeks en ongunstig raakt, aangezien die bepaling, waarin de kiesdistricten voor de provincieraadsverkiezingen worden vastgesteld, zowel de stem van kiezers als de kandidatuur van kandidaten ongunstig kan beïnvloeden. De eerste verzoekende partij wijst daarbij erop dat zij moet worden beschouwd als een « kleinere politieke partij » en dat het hanteren van kleine kieskringen nadelig is voor kleinere partijen. De overige verzoekende partijen wijzen erop dat zij woonachtig zijn in een klein kiesdistrict, waardoor hun stem voor een kleinere partij en hun kandidatuur op een door een kleinere partij voorgedragen lijst ongunstig worden beïnvloed.

Zij motiveren hun belang ook door erop te wijzen dat zij bij een vernietiging van de bestreden bepaling een nieuwe kans krijgen op een regeling die gunstiger is voor hen.

A.2.1. De Vlaamse Regering oordeelt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het beroep tot vernietiging.

Met de bestreden bepaling beoogde de decreetgever niet om de bij de provincieraadsverkiezingen gehanteerde kiesdistricten te wijzigen, maar enkel om, naar aanleiding van een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, een duidelijkere rechtsgrond te bieden aan de indeling in kiesdistricten. Die indeling verschilt niet van de vroegere - in federale wetgeving geregelde - indeling. De bestreden bepaling leidt wel tot een meer duidelijkheid en transparantie.

De Vlaamse Regering ziet niet in hoe de verzoekende partijen zouden kunnen worden geraakt door regelgeving die enkel wil voorzien in een « grotere transparantie ».

A.2.2. De verzoekende partijen antwoorden dat uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet duidelijk blijkt dat de meerderheid in het Vlaams Parlement de bedoeling had om de bestaande indeling in kiesdistricten (en administratieve arrondissementen) te behouden. De genomen maatregel steunt op een duidelijke en weloverwogen beleidskeuze en vormt een uitdrukkelijke en gewilde herbevestiging van de reeds bestaande regeling. Zij verwijzen daarbij naar rechtspraak van het Hof, naar luid waarvan grieven die betrekking hebben op een verschil in behandeling dat door een wettelijke norm wordt bevestigd, zelfs wanneer dat verschil reeds door een vroegere norm was gecreëerd, dienen te worden onderzocht.

A.3.1. De Vlaamse Regering is ook van oordeel dat, indien de argumentatie van de verzoekende partijen zou worden gevolgd, enkel de personen die woonachtig zijn in kiesdistricten waar de natuurlijke kiesdrempel in belangrijke mate afwijkt van de gemiddelde natuurlijke kiesdrempel, belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepaling. Uit de cijfers die de verzoekende partijen aanreiken, kan worden afgeleid dat enkel de vierde verzoekende partij in een dergelijk kiesdistrict woont. Dit is niet het geval voor de tweede, derde, vijfde en zesde verzoekende partij, zodat zij niet kunnen worden geacht belang te hebben bij het beroep tot vernietiging.

Wat de eerste verzoekende partij betreft, wijst de Vlaamse Regering nog erop dat het verzoekschrift is gebaseerd op de premisse dat er zo goed als geen onderscheid mag bestaan tussen het percentage stemmen voor een politieke partij en het percentage door die partij behaalde verkozenen. Het gelijkheidsbeginsel schrijft dit nochtans niet voor. De eerste verzoekende partij zou moeten aantonen dat de natuurlijke kiesdrempels in het algemeen van dien aard zijn dat er sprake is van een onverantwoorde ongelijke behandeling, wat ze niet doet. Ze maakt nergens een berekening die uitgaat van het totale aantal stemmen en het totale percentage behaalde vertegenwoordigers. Het feit dat er in de provincie Limburg door « Groen ! » geen zetels werden behaald, kan bijvoorbeeld niet los worden gezien van de vaststelling dat er minder dan vijf procent van de stemmen werd behaald.

A.3.2. De verzoekende partijen antwoorden dat de « gemiddelde natuurlijke kiesdrempel » niet ter zake doet. Relevant is dat er grote verschillen bestaan op het vlak van de natuurlijke kiesdrempel en dat daarvoor geen redelijke verantwoording bestaat. Zij stellen bovendien vast dat de Vlaamse Regering het belang van de eerste en de vierde verzoekende partij niet betwist.

*Ten aanzien van het enige middel*

A.4. De verzoekende partijen leiden een middel af 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, doordat de bestreden bepaling grote verschillen in het leven roept op het vlak van het aantal administratieve arrondissementen en kiesdistricten per provincie, wat leidt tot grote verschillen met betrekking tot de bij de provincieraadsverkiezingen geldende natuurlijke kiesdrempel, naar gelang van de provincie, het arrondissement en het kiesdistrict, waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.5.1. De verzoekende partijen wijzen erop dat de bestreden bepaling, met het oog op de organisatie van de provincieraadsverkiezingen, de kiesdistricten vastlegt per administratief arrondissement. Elke provincie is onderverdeeld in administratieve arrondissementen, die op hun beurt zijn onderverdeeld in één of meer kiesdistricten. Het aantal administratieve arrondissementen en het aantal districten per provincie verschillen sterk, van twee administratieve arrondissementen in Vlaams-Brabant tot acht in West-Vlaanderen, en van vijf districten in Vlaams-Brabant tot veertien in Oost-Vlaanderen.

A.5.2. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de kandidaten van een lijst kunnen 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. Het systeem van de « apparentering » wordt aldus toegepast op het niveau van het administratief arrondissement. Om in aanmerking te komen voor de « apparentering », moet een lijstengroep in minstens één kiesdistrict van het administratief arrondissement een aantal stemmen hebben verkregen dat ten minste gelijk is aan 66 pct. van de kiesdeler, vastgesteld overeenkomstig artikel 20, § 1, eerste lid, van de provinciekieswet. Dit is het zogenaamde « quorum ».

Zij oordelen dat die regeling nadelig is voor kleinere partijen, in het bijzonder in de administratieve arrondissementen waar in de kiesdistricten weinig zetels te verdelen 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 onrechtstreeks - via de « apparentering » - een zetel te behalen.

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 voor die partij. 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 natuurlijke kiesdrempels.

Aangezien het aantal administratieve arrondissementen en kiesdistricten sterk verschilt van provincie tot provincie, bestaan er grote verschillen op het vlak van de natuurlijke kiesdrempel (van 2,75 pct. tot meer dan 16 pct.), wat tot gevolg heeft dat het voor kleinere politieke partijen in sommige provincies, administratieve arrondissementen of kiesdistricten veel moeilijker is om verkozenen te behalen dan in andere.

A.5.3. 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.

Die verschillen zorgen ervoor dat een politieke partij niet in elke provincie op dezelfde wijze kan worden vertegenwoordigd in de provincieraad en dat kleinere partijen en de kandidaten van die partijen in bepaalde provincies en/of arrondissementen worden benadeeld. Dit blijkt ook uit de vergelijking van, enerzijds, het stemmenpercentage dat de partij « Groen ! » heeft behaald bij de provincieraadsverkiezingen van 2000 en 2006, met, anderzijds, het percentage zetels dat dit stemmenaantal heeft opgeleverd.

A.6. 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.

A.7. Volgens de verzoekende partijen wordt door de bestreden bepaling niet alleen een onverantwoord verschil in behandeling ingevoerd tussen kiezers en kandidaten uit verschillende provincies, maar tevens tussen kiezers en kandidaten binnen eenzelfde provincie, naar gelang van het kiesdistrict waar zij kiezen en opkomen.

De natuurlijke kiesdrempels die het bestreden decreet met zich meebrengt, verschillen enorm van district tot district en van arrondissement tot arrondissement en kunnen in meerdere arrondissementen niet als redelijke verantwoord worden geacht. Terwijl de natuurlijke kiesdrempel in de beide arrondissementen van de provincie Vlaams-Brabant onder de vijf pct. ligt, is dit slechts in één van de acht arrondissementen van West-Vlaanderen en in één van de zes arrondissementen van Oost-Vlaanderen het geval. In Limburg ligt de natuurlijke kiesdrempel nergens lager dan vijf pct.

A.8. Ofschoon moet worden aanvaard dat de decreetgever die voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft gekozen, daarop redelijke beperkingen kan aanbrengen, teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen, moet elk verschil in behandeling tussen kiezers en kandidaten, volgens de verzoekende partijen, bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Zij wijzen daarbij erop dat de bestreden bepaling niet tegemoetkomt aan de zorg om de verschillende kieswetgevingen op elkaar af te stemmen. Terwijl bij de verkiezingen voor het federale parlement en de gewestparlementen een kiesdrempel van 5 pct. wordt gehanteerd, leidt de bestreden bepaling ertoe dat de natuurlijke kiesdrempel in tal van arrondissementen hoger ligt dan 10 pct.

Het onderscheid streeft geen wettig doel na en berust evenmin op objectieve criteria. De enige denkbare verantwoording is het behoud van een stelsel dat nadelig is voor de kleine politieke partijen, om de kansen van de grote partijen te verhogen. Een dergelijk doel kan bezwaarlijk als legitiem worden beschouwd.

A.9. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de bestreden bepaling bestaanbaar is met de door de verzoekende partijen aangehaalde grondwets- en verdragsbepalingen.

De verzoekende partijen gaan ten onrechte ervan uit dat elk onderscheid tussen het percentage stemmen voor een politieke partij en het percentage door die partij behaalde zetels, in strijd is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat beginsel verzet zich zelfs niet tegen een meerderheidsstelsel. Binnen een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is het bovendien aanvaardbaar dat wordt voorzien in bepaalde kiesdrempels. Het Hof heeft bijvoorbeeld reeds een kiesdrempel van 5 pct. grondwettig geacht. Als die drempels voortvloeien uit de indeling van het grondgebied in kieskringen, is daar als zodanig niets op tegen.

A.10.1. De Vlaamse Regering wijst erop dat de bestreden indeling in kiesdistricten reeds lange tijd vaststaat en dat de decreetgever inhoudelijk niets heeft gewijzigd aan die indeling. De tabel van de kiesdistricten, die voorheen in federale wetgeving was opgenomen, werd in het bestreden decreet overgenomen, naar aanleiding van een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, om aldus een duidelijkere en transparantere rechtsgrond te verlenen aan de kieskringen die gelden bij de in het Vlaamse Gewest georganiseerde provincieraadsverkiezingen.

Het feit dat de bestreden indeling in kiesdistricten reeds lange tijd vaststaat, is, in het kader van de in de voorliggende zaak door te voeren grondwetstoetsing, een belangrijk gegeven. Respect voor institutionele geschiedenis is niet kennelijk onredelijk. De politieke partijen hebben zich immers georganiseerd overeenkomstig de reeds lange tijd vaststaande indeling in kieskringen en de kiezers hebben die partijen en hun kandidaten ook als dusdanig leren kennen. Het zou niet opportuun zijn geen rekening te houden met die institutionele geschiedenis en de kiesdistricten plots zo te gaan afbakenen dat elk district dan maar evenveel of bijna evenveel kiezers zou hebben. Een indeling in kiesdistricten leidt overigens steeds tot verschillen in de natuurlijke kiesdrempel, wat door de verzoekende partijen ook wordt erkend.

A.10.2. De verzoekende partijen antwoorden dat het « verankerd » karakter van de kiesdistricten het aangeklaagde verschil in behandeling niet kan verantwoorden. Het feit dat de indeling van de kiesdistricten al lange tijd vaststaat, impliceert niet dat die indeling niet zou kunnen worden gewijzigd, of dat er geen andere kieskringen zouden kunnen worden ingevoerd. Het door de Vlaamse Regering aangevoerde « respect voor de institutionele geschiedenis » vormt evenmin een juridische verantwoording.

A.11.1. De Vlaamse Regering wijst ook erop dat de in de bestreden bepaling vervatte regeling tijdens de parlementaire voorbereiding niet ter discussie werd gesteld, behoudens door de vertegenwoordiger van de eerste verzoekende partij. De Raad van State heeft in zijn advies bovendien geen opmerkingen gemaakt over verschillen op het vlak van de natuurlijke kiesdrempel. In het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur werd weliswaar voorgesteld om per provincie te werken met één kieskring, maar dat voorstel was niet ingegeven door de doelstelling om verschillen in de natuurlijke kiesdrempels te voorkomen, wel door de doelstelling om de burger nauwer te betrekken bij het provinciale niveau. Indien de provincieraadsverkiezingen zouden geschieden op grond van provinciale kieskringen, zouden de natuurlijke kiesdrempels in de provincies overigens ook verschillen. Bovendien bevat het advies van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een minderheidsstandpunt, geformuleerd door de leden die zitting nemen als vertegenwoordigers van de Vereniging van de Vlaamse Provincies, volgens hetwelk het niet opportuun is te werken met één kieskring per provincie.

Uit dit alles leidt de Vlaamse Regering af dat er tal van opvattingen bestaan over de indeling in kiesdistricten. Die opvattingen passen alle in het kader van de krijtlijnen van de redelijkheid en van het gelijkheidsbeginsel. Op grond daarvan dient ook te worden vastgesteld dat de decreetgever ter zake een ruime discretionaire bevoegdheid heeft.

A.11.2. De verzoekende partijen erkennen dat er verschillende opvattingen bestaan over de bij de provincieraadsverkiezingen te hanteren kieskringen, maar wijzen erop dat de door de Vlaamse Regering aangehaalde voorbeelden gemeen hebben dat er wordt gepleit voor grotere kieskringen. Ze menen overigens dat de Vlaamse Regering ten onrechte opwerpt dat provinciale kieskringen ook belangrijke verschillen op het vlak van de natuurlijke kiesdrempel zouden veroorzaken. Ofschoon er altijd wel verschillen zullen zijn, zou de natuurlijke kiesdrempel, bij provinciale kieskringen, in elke provincie met evenveel te verkiezen raadsleden ongeveer gelijk zijn.

A.12.1. De Vlaamse Regering betwist de zuiver mathematische vergelijkingen van de verzoekende partijen en wijst erop dat het voor kleinere partijen en kandidaten van dergelijke partijen, in een aantal omstandigheden, ook voordeliger kan zijn om op te komen in een kleiner kiesdistrict, aangezien in een dergelijk district minder inspanningen nodig zijn om zich bij de kiezer bekend te maken dan in een groter district. Kleinere kieskringen bevorderen bovendien het directe contact tussen de kiezer en zijn vertegenwoordigers. Indien een vergelijking moet worden gemaakt tussen politieke partijen en kandidaten uit verschillende kiesdistricten, mag men zich bijgevolg niet beperken tot louter mathematische elementen, uitgedrukt in de natuurlijke kiesdrempel.

De redenering van de verzoekende partijen komt in werkelijkheid erop neer dat de kieskringen zo moeten worden uitgewerkt dat de stemmen die worden uitgebracht op de politieke partij « Groen ! » nagenoeg mathematisch worden vertaald in een evenredig aantal vertegenwoordigers. Maar ook wanneer zou worden gewerkt met grotere kieskringen, zouden er zich partijen kunnen aandienen die beduidend kleiner zijn dan de partij « Groen ! » en die zouden kunnen aantonen dat zij wel vertegenwoordigers zouden hebben behaald indien de kiesomschrijvingen nog groter zouden zijn.

Uit de door verzoekende partijen aangereikte cijfers blijkt bovendien dat de verschillen tussen het percentage stemmen en het percentage vertegenwoordigers relatief zijn en bijgevolg aanvaardbaar zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

A.12.2. De verzoekende partijen antwoorden dat de Vlaamse Regering op geen enkele manier bewijst dat het voor kleinere politieke partijen gemakkelijker zou zijn in een kleiner kiesdistrict stemmen te behalen. Zelfs indien dat het geval zou zijn, dan nog zou dat het aan een hoge natuurlijke kiesdrempel verbonden nadeel niet kunnen verhelpen.

A.13. Wat artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens betreft, is de Vlaamse Regering van oordeel dat de verzoekende partijen dat artikel niet nuttig kunnen aanvoeren, aangezien het geen verplichting inhoudt om bij de verkiezingen het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging toe te passen. Ook een meerderheidsstelsel is bestaanbaar met dat artikel.

A.14. In ondergeschikte orde, en in zoverre het beroep ontvankelijk en gegrond zou worden verklaard, verzoekt de Vlaamse Regering het Hof de gevolgen van de bestreden bepaling, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, te handhaven.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepaling*

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van artikel 2, met inbegrip van de bijlage waarnaar in dat artikel wordt verwezen, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juni 2006 tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, dat luidt als volgt :

« In artikel 6, § 1, van het provinciedecreet van 9 december 2005 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid worden de woorden ‘ als vermeld in artikel 88 van het Kieswetboek ’ geschrapt;

2° het derde lid wordt vervangen door wat volgt :

‘ De lijst van de districten en de aanwijzing van de districthoofdplaats wordt vastgesteld in de tabel die als bijlage bij dit decreet is gevoegd. De verdeling van de raadsleden over de kiesdistricten wordt bij elke volledige vernieuwing van de provincieraden door de Vlaamse Regering voor elk kiesdistrict in overeenstemming gebracht met de bevolking op basis van de bevolkingscijfers, vastgesteld overeenkomstig artikel 5 ’ ».

B.1.2. Vóór de wijziging bij de bestreden bepaling, luidde artikel 6, § 1, van het provinciedecreet van 9 december 2005 als volgt :

« § 1. De provincieraad wordt om de zes jaar volledig vernieuwd. De leden worden rechtstreeks verkozen. Zij zijn herverkiesbaar. De verkiezingen geschieden per district. Een district bevat één of meer kieskantons als vermeld in artikel 88 van het Kieswetboek.

Ieder district telt zoveel keer een raadslid als de provinciale deler in zijn bevolkingscijfer begrepen is. Die deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van de provincie te delen door het totaal van de toe te kennen zetels. De overblijvende zetels worden toegewezen aan de districten met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

De verdeling van de raadsleden over de kiesdistricten wordt bij elke volledige vernieuwing van de provincieraden door de Vlaamse Regering in overeenstemming gebracht met de bevolking op basis van de bevolkingscijfers. Het bevolkingsaantal dat in aanmerking moet worden genomen, is het aantal personen dat ingeschreven is in het rijksregister van de natuurlijke personen die op 1 januari van het jaar vóór dat van de volledige vernieuwing van de provincieraden hun hoofdverblijfplaats in de gemeenten van het desbetreffende district hadden.

Die lijst wordt uiterlijk vijf maanden voor de volledige vernieuwing van de provincieraden in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt ».

B.2. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd de bestreden bepaling toegelicht als volgt :

« Met deze wijziging wordt in het provinciedecreet de rechtsbasis opgenomen inzake de vaststelling van de kiesdistricten ter gelegenheid van de volledige vernieuwing van de provincieraden. Dit gebeurt door de tabel die de lijst van de kiesdistricten en de districthoofdplaats vaststelt als bijlage bij het decreet te voegen. Om de transparantie te bevorderen, wordt ook de verwijzing in artikel 6, § 1, naar het Kieswetboek geschrapt en wordt in de tabel ook aangegeven welke gemeenten tot een kieskanton behoren. De tabel met de indeling van de districten werd tot nu toe vastgesteld in artikel 2 van de provinciewet » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 815/1, p. 3).

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.3.1. De eerste verzoekende partij is de politieke partij « Groen ! ».

B.3.2. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 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.3.3. De overige verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van kandidaat en/of kiezer bij de provincieraadsverkiezingen.

B.4. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen, op grond van het feit dat de decreetgever de voorheen in federale wetgeving geregelde indeling in kiesdistricten inhoudelijk niet heeft gewijzigd, en die indeling enkel heeft overgenomen om eraan een « duidelijker en transparantere » grondslag te geven.



Zij betwist daarenboven het belang van de tweede, derde, vijfde en zesde verzoekende partij, op grond van het feit dat zij wonen in een kiesdistrict waar de natuurlijke kiesdrempel bijzonder laag is.

B.5. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.6. 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.7.1. De bestreden bepaling maakt deel uit van de reglementering van de provincieraadsverkiezingen en regelt onder meer de indeling van het grondgebied van de provincies in kieskringen. De bijlage waarnaar die bepaling verwijst, bevat de lijst van de kieskringen en bepaalt de omvang ervan.

De omvang van een kiesomschrijving kan een ongunstige invloed hebben op het gewicht van de stem van een kiezer, de kandidatuur van een kandidaat en, meer in het algemeen, op de kansen van een politieke partij om vertegenwoordigers te behalen in een vertegenwoordigend orgaan.

B.7.2. Het feit dat de decreetgever voor het Vlaamse Gewest een bestaande wettelijke regeling bestendigt, ontnemt de verzoekende partijen niet hun belang, nu juist het behoud van de voorheen bestaande toestand het voorwerp is van hun kritiek.

Het is bovendien niet vereist dat een eventuele vernietiging de verzoekende partijen een onmiddellijk voordeel zou opleveren. De omstandigheid dat zij, als gevolg van de vernietiging van de bestreden bepaling, opnieuw een kans zouden krijgen dat hun situatie in gunstigere zin wordt geregeld, volstaat om hun belang bij het bestrijden van die bepaling te verantwoorden.

B.7.3. Nu het belang van de eerste en de vierde verzoekende partij vaststaat, is het beroep tot vernietiging ontvankelijk en dient niet te worden onderzocht of ook de overige verzoekende partijen doen blijken van het rechtens vereiste belang.

*Ten gronde*

B.8. De verzoekende partijen leiden een enig middel af 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, doordat de bestreden bepaling grote verschillen in het leven roept op het vlak van het aantal kieskringen per provincie, wat leidt tot aanzienlijke verschillen in de natuurlijke kiesdrempel bij de provincieraadsverkiezingen, naar gelang van de provincie en de kieskring, waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

B.9. Uit het middel, zoals ontwikkeld door de verzoekende partijen, blijkt dat het beroep is gericht tegen de tabel van de bij de provincieraadsverkiezingen te hanteren kieskringen, die als bijlage bij het decreet is gevoegd.

B.10. De verzoekende partijen voeren aan dat de omvang van de kieskringen medebepalend is voor de bij de verkiezingen geldende natuurlijke kiesdrempel en dat de in de bijlage bij de bestreden bepaling vervatte indeling in kieskringen tot grote verschillen leidt op het vlak van die natuurlijke kiesdrempel, waardoor er verschillen in behandeling ontstaan tussen kiezers, kandidaten en politieke partijen, naar gelang van de provincie, het administratief arrondissement en het kiesdistrict.

B.11.1. Artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens luidt als volgt :

« De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen ».

B.11.2. De in het Vlaamse Gewest georganiseerde verkiezingen van de provincieraden hebben geen betrekking op het « kiezen van de wetgevende macht » in de zin van voormelde bepaling. Bijgevolg is artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet van toepassing.

B.11.3. Vermits artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens enkel kan worden aangevoerd in samenhang met een in het Verdrag vermeld recht of een daarin vermelde vrijheid, is ook die bepaling te dezen niet van toepassing.

B.11.4. In zoverre het middel artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 14 van dat Verdrag aanvoert, is het niet ontvankelijk.

Het Hof beperkt bijgevolg zijn toetsing tot de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12. De bijlage bij de bestreden bepaling bepaalt voor elke provincie het aantal en de samenstelling van de kiesdistricten per administratief arrondissement.

Volgens die bijlage zijn er in de provincie Antwerpen acht districten en drie administratieve arrondissementen, in de provincie Limburg dertien districten en drie administratieve arrondissementen, in de provincie Oost-Vlaanderen veertien districten en zes administratieve arrondissementen, in de provincie Vlaams-Brabant vijf districten en twee administratieve arrondissementen, en in de provincie West-Vlaanderen twaalf districten en acht administratieve arrondissementen.

B.13. Volgens artikel 6, § 1, tweede lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005 telt ieder district zoveel keer een raadslid als de provinciale deler in zijn bevolkingscijfer is begrepen, waarbij die deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van de provincie te delen door het totaal van de toe te kennen zetels. De overblijvende zetels worden toegewezen aan de districten met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

Daaruit volgt dat het aantal zetels dat in een kiesdistrict is te verdelen, afhankelijk is van bevolkingscijfer van dat district.

B.14. De verdeling van de zetels en de aanwijzing van de gekozenen in de provincieraden worden geregeld in de artikelen 19 en 20 van de provinciekieswet van 19 oktober 1921.

Die bepalingen maken een onderscheid naargelang al dan niet gebruik is gemaakt van het bij artikel 15 van de provinciekieswet aan de kandidaten toegestane recht om een lijstenverbinding aan te gaan met de kandidaten van lijsten die in andere kiesdistricten van hetzelfde administratief arrondissement zijn voorgedragen.

In de kiesdistricten waar geen gebruik is gemaakt van dat recht worden de aan elk district toekomende zetels uitsluitend verdeeld op het niveau van het district, overeenkomstig de in artikel 19 van de provinciekieswet opgenomen regels.

In de kiesdistricten waar wel gebruik is gemaakt van het recht om een lijstenverbinding aan te gaan, worden de zetels in eerste instantie verdeeld op het niveau van het district, overeenkomstig de in artikel 20 van de provinciekieswet opgenomen regels. De zetels die bij die eerste verdeling nog niet zijn toegewezen, worden, via het systeem van de « apparentering », verdeeld op het niveau van het administratief arrondissement. Tot die aanvullende verdeling worden enkel de lijsten(groepen) toegelaten die in minstens één district een aantal stemmen hebben verkregen dat ten minste gelijk is aan 66 pct. van de kiesdeler, zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 20, § 1, eerste lid, van de provinciekieswet. Die kiesdeler is het resultaat van de deling van het algemeen totaal van de geldige stemmen in het kiesdistrict door het getal van de in het district toe te kennen zetels.

B.15.1. In tegenstelling tot wat geldt voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (artikelen 62, tweede lid, en 68, § 1, van de Grondwet) is voor de verkiezingen van de provincieraden niet grondwettelijk bepaald dat zij volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging geschieden.

De keuze voor dat stelsel, dat inhoudt dat de mandaten over de kandidatenlijsten en kandidaten worden verdeeld in verhouding tot het aantal stemmen dat ze behaalden, vloeit evenwel voort uit de artikelen 19 en 20 van de provinciekieswet van 19 oktober 1921.

Het beginsel van de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging bij de provincieraadsverkiezingen werd overigens bevestigd door artikel 6, § 1, VIII, 4°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan een tweederdemeerderheid vereist is wanneer de gewesten de regelgeving ter zake in minder evenredige zin zouden wensen te wijzigen.

B.15.2. 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.

Bovendien staat geen enkele bepaling van internationaal recht of van intern recht 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.16. 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 bepaling moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de decreetgever al dan niet een maatregel heeft genomen die in redelijkheid kan worden verantwoord.

B.17. Het komt in beginsel de decreetgever toe te beoordelen of het wenselijk is de provincieraadsverkiezingen te organiseren op grond van een of meer kieskringen.

Wanneer hij opteert voor een op kleinere kieskringen gebaseerd kiessysteem, dient hij evenwel rekening ermee te houden dat het bevolkingscijfer van een kieskring de natuurlijke kiesdrempel bepaalt die moet worden bereikt om een zetel te behalen.

De natuurlijke drempel is intrinsiek verbonden met het aantal in een kiesomschrijving te begeben zetels, wat, zoals in herinnering is gebracht in B.13, afhankelijk is van het

bevolkingscijfer van die kieskring. De hoogte van de natuurlijke drempel is omgekeerd evenredig met het aantal te begeven zetels en dus ook met het bevolkingscijfer van de kiesomschrijving.

B.18. Uit het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2006 « tot verdeling van de provincieraadsleden over de kiesdistricten », dat met het oog op de in 2006 georganiseerde provincieraadsverkiezingen werd uitgevaardigd, blijkt dat de bijlage bij de bestreden bepaling aanzienlijke verschillen met zich meebrengt op het vlak van het aantal te begeven zetels in de kiesdistricten en de administratieve arrondissementen.

Vermits de hoogte van de natuurlijke drempel omgekeerd evenredig is met het aantal te begeven zetels, leiden die verschillen eveneens tot aanzienlijke verschillen op het vlak van de natuurlijke kiesdrempel en de apparenteringsdrempel, naar gelang van de kieskring en het administratief arrondissement.

B.19. Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt dat de decreetgever niet de bedoeling had de voorheen in de federale wetgeving geregelde indeling in kieskringen inhoudelijk te wijzen :

« De *minister* bevestigt dat er nooit enig misverstand is geweest over de omschrijving van de districten : er is van meet af aan gezegd dat het om een *status quo* zou gaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 815/3, p. 7).

B.20.1. De in het bestreden decreet geregelde indeling in kiesdistricten vindt haar oorsprong in de « inrichtingswet der provincieverkiezingen » van 19 oktober 1921.

B.20.2. De memorie van toelichting bij die wet doet ervan blijken dat de wetgever zich bij het bepalen van de kieskringen heeft laten leiden door de voorstellen van een bij ministerieel besluit opgerichte « Commissie voor de herziening van de provinciekieswet ». In het verslag van die commissie, dat integraal deel uitmaakt van de memorie van toelichting, staat te lezen :

« Tot nu toe werden de provincieverkiezingen gedaan per vredegerechtskanton. De belangrijkheid der kantons is zeer verschillend wat betreft het getal hunner inwoners, en hunne vertegenwoordiging in den provincieraad is natuurlijk ook zeer verschillend. Meer dan

100 kantons - juist 104 op 222 - hebben recht op slechts een of twee raadsleden. En daaronder zijn er die enkel hun eenig raadslid hebben, dank aan de bekomen toestanden.

Deze toestand blijkt sedert lang een beletsel voor de toepassing der Evenredige Vertegenwoordiging.

Onze Commissie is gansch en geheel voor deze toepassing, maar in hare bezorgdheid om de verschillende gewestelijke belangen der provincie te waarborgen, heeft zij de verschillende vroeger aangeprezen stelsels onderzocht. Een dezer, hetwelk in 1909 door de Middensectie van de Kamer der Volksvertegenwoordigers gunstig aangenomen werd, heeft bijzonderlijk hare aandacht gevestigd. In dit stelsel worden de omschrijvingen algeheel binnen hare huidige grenzen behouden, de kandidaten die, volgens hunne verklaringen, tot een en dezelfde partij, en tot eene en dezelfde kiesgroep behooren, kunnen, ofschoon in verschillende kantons van hetzelfde arrondissement voorgesteld, zich vereenigen, zich, volgens de nieuwe uitdrukking, verbinden. [...]

Benevens onbetwistbare voordeelen, heeft dit stelsel een groot gebrek. De kleine kantons, deze die maar over één of zelfs over twee zetels beschikken worden er door prijs gegeven. In 't algemeen zouden deze kantons niets trekken uit de eerste verdeling : voorzeker niets in geval zij maar een raadslid te verkiezen hebben. [...]

Desaangaande valt zooveel niet meer te vreezen in de kantons welke ten minste 4 of 5 raadsleden te verkiezen hebben, want dáár zijn het meerendeel der gekozenen de rechtstreeksche gekozenen der omschrijving zelve; [...]

Daarom is het dat onze commissie eensgezind is in hare beslissing om de colleges, die maar één of twee raadsleden te verkiezen hebben, te doen verdwijnen. Welk was het minimum dat diende vastgesteld? Een van de leden der commissie stelde een minimum van maar drie, oordeelende dat dit minimum voldoende is om de evenredige vertegenwoordiging hare uitwerksels te doen hebben en wenschelijk om de samensmelting der kantons met duidelijk verschillende belangen, te vermijden. Een ander lid opperde, integendeel, de aanneming van geheel het bestuurlijk arrondissement als kiesomschrijving.

Na bespreking hield de commissie het bij een minimum van 4 of 5 raadsleden; liever 5 dan 4, om daardoor de vertegenwoordiging der gewestelijke belangen - welke door te sterke groepeerings in gevaar zouden gebracht worden - met de evenredige vertegenwoordiging der politieke groepen te doen overeenkomen.

[...]

Werd de voorgestelde groepeerings aangenomen, dan zouden er in het land 101 kiesdistricten zijn. In 62 dezer zou het getal raadsleden 5 tot 7 zijn. Een enkel district, dit van Veurne-Nieuport zou enkel 3 raadsleden tellen. Eene bredere groepeerings was niet mogelijk, daar de omschrijving gansch het arrondissement omvat, - 13 districten zullen enkel 4 raadsleden en 19 districten zullen er van 8 tot 10 verkiezen. Dit cijfer 10 wordt enkel overtroffen in 6 districten omdat hun grondgebied hoofdplaatsen van provincies bevat welke voor haar eigen reeds over meer dan 10 zetels beschikken (Brussel, Antwerpen, Gent, Luik, Brugge en Namen) » (*Parl. St.*, Kamer, 1920-1921, nr. 314, pp. 3-5).

B.20.3. In het verslag van de werkzaamheden van de « Middenafdeling » van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd gesteld :

« Eene oplossing van het vraagstuk, welke in al de Afdelingen der Kamer werd ingegeven en door een der leden van de Middenafdeling werd voorgestaan, namelijk de vorming van kiesomschrijvingen overeenstemmende met de bestaande bestuursarrondissementen, werd in de Middenafdeling afgewezen met 5 stemmen tegen 1. Ten voordeele van deze oplossing had men doen gelden dat, dank zij het hoog getal door elk kiesdistrict te benoemen provinciale raadsleden, zij alleen - zonder tot de verbinding der kandidatenlijsten te moeten overgaan - eene vertegenwoordiging in den Raad verzekerde van al de groepen welke, bij eene verkiezing, een zeker aantal stemmen zouden bekomen. Doch de meerderheid van de leden der Middenafdeling heeft deze oplossing afgewezen; vooreerst, omdat zij de gewestelijke belangen ter zijde stelde (bl. 4 *in fine* der Memorie van Toelichting); vervolgens, omdat de verkiezing per arrondissement in sommige provinciën aan de gekozenen van een arrondissement de volstreckte meerderheid der stemmen in den provinciale raad verleende en, in andere provinciën, een veel te grooten invloed aan deze verkozenen gaf » (*Parl. St.*, Kamer, 1920-1921, nr. 430, p. 3).

B.21.1. De grenzen van de bij de voornoemde wet van 19 oktober 1921 gecreëerde kiesdistricten werden later op bepaalde punten gecorrigeerd, onder meer bij de hierna volgende normen.

B.21.2. Bij de wet van 20 februari 1963 « houdende splitsing van het kieskanton Hasselt » werd het kiesdistrict Hasselt opgesplitst in twee districten, namelijk Hasselt en Genk. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet blijkt dat die splitsing werd doorgevoerd ten gevolge van de « geweldige demografische aangroei in midden Limburg, inzonderheid in de Genkse mijnstreek », die ervoor zou hebben gezorgd dat « de gemeenten Hasselt en Genk [...] zich, samen met de omliggende gemeenten, tot twee duidelijk onderscheiden agglomeraties [hebben] ontwikkeld » (*Parl. St.*, Senaat, 1961-1962, nr. 29, p. 1). Daaraan werd toegevoegd :

« Een drietal jaren geleden heeft de wetgever het trouwens nodig geacht de agglomeratie van Genk tot een zelfstandige vredegerecht-kanton in te richten. Het is derhalve verantwoord ook het kieskanton Hasselt te splitsen in twee ongeveer gelijkwaardige kieskantons van resp. 66.109 (Hasselt) en 60.437 (Genk) inwoners » (*ibid.*, pp. 1 en 2).

B.21.3. Bij de wet van 2 april 1965 « tot wijziging van de kiesomschrijvingen » werden de grenzen van de kiesdistricten opnieuw gecorrigeerd en dit als gevolg van de wet van 8 november 1962 « tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken en van de



wet van 14 juli 1932 houdende taalregeling in het lager en in het middelbaar onderwijs », waarmee de provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen op bepaalde punten werden gewijzigd met het oog op het verlenen van een « vast karakter » aan de taalgrens. Tijdens de parlementaire voorbereiding werden die wijzigingen gemotiveerd als volgt :

« De wet van 8 november 1962 tot wijziging van de provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen bevat geen enkele bepaling tot aanpassing van de kieswet aan de ingevoerde wijzigingen.

Zulks zou, indien daar niet in wordt voorzien, niet alleen met zich kunnen brengen dat sommige streken niet in het Parlement worden vertegenwoordigd, maar zelfs dat de ingezetenen van die streken van het stemrecht beroofd zouden zijn.

Het onderhavige ontwerp raakt in geen dele aan de zetelverdeling tussen de provincies, noch tussen de bestaande of gewijzigde arrondissementen binnen die provincies; het heeft ten doel :

1° het stemrecht te verzekeren van degenen die het zonder reden verloren hebben ingevolge de inwerkingtreding van de wet van 8 november 1962;

2° het mogelijk te maken de mandaten van de provincieraadsleden te verdelen volgens de aangebrachte territoriale wijzigingen » (*Parl. St.*, Kamer, 1964-1965, nr. 690/8, p. 1).

B.21.4. De grenzen van de kiesdistricten werden op bepaalde punten opnieuw gecorrigeerd naar aanleiding van de in de jaren 1970 en 1980 doorgevoerde « fusie van gemeenten ».

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 10 maart 1977 werd benadrukt dat de aanpassingen zich beperken tot de « strikt noodzakelijke gevolgen van de nieuwe toestand » (verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 10 maart 1977 tot wijziging : a) van de tabel tot samenstelling van de kieskantons; b) van de tabel tot groepering van de kieskantons, aanwijzing van de districthoofdplaatsen en toewijzing van het aantal raadsleden aan ieder district, *Belgisch Staatsblad*, 12 maart 1977, p. 3072).

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 15 maart 1984 werd gesteld dat « de aanpassing van de kieskantons en -districten [...] zich [beperkt] tot de gevolgen van de installatie, op 1 januari 1983, van de samengevoegde nieuwe gemeente Antwerpen » (verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 15 maart 1984 tot wijziging : a) van de tabel tot samenstelling van de kieskantons; b) van de tabel tot groepering van de kieskantons,

aanwijzing van de districtshoofdplaatsen en toewijzing van het aantal raadsleden aan ieder district, *Belgisch Staatsblad*, 17 maart 1984, p. 3445).

B.21.5. De kieskringen in de voormalige provincie Brabant werden ten slotte herzien naar aanleiding van de in de jaren 1990 doorgevoerde splitsing van die provincie in de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant: het administratief arrondissement Brussel werd gesplitst in de arrondissementen Brussel en Halle-Vilvoorde.

B.22.1. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de wetgever het wenselijk heeft geacht het grondgebied van de provincies in te delen in kieskringen, om op die wijze de binnen de provincies bestaande socio-economische regio's provinciale vertegenwoordigers te waarborgen.

Bij het bepalen van de grenzen van de kieskringen is de wetgever ervan uitgegaan dat de gerechtelijke kantons, die voorheen als kieskring werden gehanteerd, in bepaalde gevallen een obstakel vormden voor de toepassing van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, en meer bepaald die kantons waar het aantal te verkiezen vertegenwoordigers gering was. Daarom werd vooropgesteld dat de kieskringen aan bepaalde minimale vereisten op het vlak van het aantal inwoners dienden te voldoen, om op die wijze te komen tot een voldoende aantal in die kieskringen te verkiezen vertegenwoordigers.

Anderzijds, werd geoordeeld dat de kieskringen niet te omvangrijk mochten zijn, aangezien dit in bepaalde gevallen ertoe zou leiden dat de vertegenwoordigers van één kieskring de absolute meerderheid - of een te groot geacht numeriek overwicht - in de provincieraad zouden kunnen behalen, reden waarom ervoor werd geopteerd om de administratieve arrondissementen niet te hanteren als kieskring, behoudens voor wat de « apparentering » betreft.

B.22.2. Uit de in B.20.1 tot B.21.4 beschreven historiek kan eveneens worden afgeleid dat de wetgever bij het bepalen van de kiesdistricten rekening heeft willen houden, enerzijds, met administratieve realiteiten, zoals het territorium van de gemeenten en de reeds bestaande onderverdelingen van het grondgebied in gerechtelijke kantons en administratieve arrondissementen, en, anderzijds, met socio-economische realiteiten, meer bepaald met het

gegeven dat bepaalde regio's binnen de provincie, om socio-economische redenen, als afzonderlijke entiteiten dienen te worden beschouwd.

B.23. Door de voorheen in federale wetgeving opgenomen lijst van de kiesdistricten in de bestreden bepaling over te nemen, is de decreetgever de in B.22.1 en B.22.2 vervatte overwegingen gevolgd.

B.24.1. Ofschoon de decreetgever vermag ervoor te opteren om, met het oog op het waarborgen van de vertegenwoordiging van de socio-economische regio's in de provincie, de provincieraadsverkiezingen te laten geschieden op grond van kiesdistricten, dient hij daarbij rekening te houden met de daaruit voortvloeiende verschillen in de natuurlijke kiesdrempel.

De doelstelling om de vertegenwoordiging van de socio-economische regio's in de provincie te waarborgen, kan de uit de indeling in kiesomschrijvingen voortvloeiende verschillen in de natuurlijke kiesdrempel slechts verantwoorden indien die verschillen binnen redelijke grenzen blijven.

B.24.2. Zoals de verzoekende partijen aanvoeren, leidt de bijlage bij de bestreden bepaling tot natuurlijke kiesdrempels die variëren, naar gelang van het kiesdistrict, van ongeveer 3 pct. tot meer dan 16 pct., wat overigens door de Vlaamse Regering op geen enkele wijze wordt weerlegd.

De bestreden indeling in kieskringen brengt aldus, in sommige omstandigheden, met zich mee dat het gewicht dat aan een bij de provincieraadsverkiezingen uitgebrachte stem wordt verleend in sterke mate wordt beïnvloed door de kieskring waar die stem wordt uitgebracht. Ook de kansen van een kandidaat om verkozen te worden kunnen in sterke mate afhankelijk zijn van de kieskring waarin de kandidatuur wordt gesteld.

B.24.3. Ofschoon elke indeling in kieskringen leidt tot verschillen in de natuurlijke kiesdrempel, kunnen de uit de bestreden bepaling voortvloeiende verschillen niet worden geacht binnen redelijke grenzen te blijven.

B.24.4. Wanneer de decreetgever ervoor opteert de verkiezingen te laten geschieden volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, dient hij bovendien ermee rekening te houden dat dit stelsel slechts zinvol kan worden toegepast, indien in de kieskringen een minimaal aantal vertegenwoordigers zijn te verkiezen.

B.24.5. Uit de in B.20.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding van de « inrichtingswet der provincieverkiezingen » van 19 oktober 1921 blijkt dat de wetgever van oordeel was dat de toepassing van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging in beginsel veronderstelt dat er in elke kieskring minstens vier of vijf (met een voorkeur voor vijf) vertegenwoordigers te verkiezen zijn.

B.24.6. Uit het in B.18 aangehaalde besluit van de Vlaamse Regering van 9 juni 2006 « tot verdeling van de provincieraadsleden over de kiesdistricten » blijkt dat in meerdere kiesdistricten minder dan vijf mandaten te verdelen zijn. Op een totaal van 52, zijn er negen districten met vier vertegenwoordigers (Bree, Borgloon, Bilzen, Zottegem, Zele, Evergem, Ronse, Diksmuide en Veurne), twee districten met drie vertegenwoordigers (Herk-de-Stad en Oudenaarde) en één district met twee vertegenwoordigers (Poperinge).

B.24.7. Ofschoon kan worden aanvaard dat een kiesdistrict waar vier mandaten zijn te verdelen verenigbaar is met het bij de provincieraadsverkiezingen gehanteerde stelsel van de « evenredige vertegenwoordiging », is dit niet het geval voor districten waar slechts twee of drie mandaten zijn te verdelen en waar de natuurlijke kiesdrempel om die reden onredelijk hoog is.

B.25. Het middel is gegrond.

De « tabel vermeld in artikel 6, § 1, derde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005 », die door de bestreden bepaling als bijlage bij dat decreet is gevoegd, dient te worden vernietigd.

B.26. Om redenen van politieke stabiliteit en rechtszekerheid, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling te worden gehandhaafd, zoals aangegeven in het beschikkend gedeelte.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt de « tabel vermeld in artikel 6, § 1, derde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005 », die, bij artikel 2 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 2 juni 2006 tot wijziging van het provinciedecreet van 9 december 2005, als bijlage bij dat decreet is gevoegd;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling voor wat betreft de provincieraadsverkiezingen die aan de bekendmaking van dit arrest zijn voorafgegaan.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 5 december 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts