

Rolnummer 5963
Arrest nr. 161/2015 van 19 november 2015

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 21 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat, ingesteld door de Partij van de Arbeid van België en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 juli 2014 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 23 juli 2014, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 21 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 januari 2014) door de Partij van de Arbeid van België, Peter Mertens, Frédéric Gillot, Ruddy Warnier, Michaël Verbauwhede, Mathilde El Bakri, Youssef Handichi en Claire Geraets, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. I. Flachet en Mr. O. Stein, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Tulkens en Mr. M. Vanderstraeten, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en R. Leysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 14 oktober 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 14 oktober 2015 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen zetten uiteen dat de bestreden bepaling een dubbele kiesdrempel vaststelt opdat een politieke formatie kan deelnemen aan de zetelverdeling voor senatoren die worden aangewezen door het Waals Parlement, de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Parlement van de Franse Gemeenschap. Die bepaling, die voor het eerst is toegepast op de verkiezingen van 25 mei 2014, heeft de Partij van de Arbeid van België (hierna : P.V.D.A.) belet een senator aan te wijzen, terwijl die partij 5,44 pct. van de stemmen « in de hele Franse Gemeenschap van België » had behaald.

A.2.1. De eerste verzoekende partij is een « politieke formatie » in de zin van de bestreden bepaling. Hoewel zij niet beschikt over de rechtspersoonlijkheid, meent zij belang erbij te hebben om, als onderscheiden rechtssentiteit, in rechte op te treden tegen een bepaling die de mogelijkheid beperkt om de burgers te vertegenwoordigen en die riskeert haar opnieuw de mogelijkheid te ontnemen om een senator aan te wijzen.

A.2.2. De tweede verzoekende partij verantwoordt haar belang om in rechte op te treden door haar hoedanigheid van voorzitter van de P.V.D.A.; zij is van mening dat de lering van het arrest nr. 10/96, waarin het belang van de secretaris-generaal van het « ACV Onderwijs » om in rechte op te treden, is aanvaard, naar haar situatie kan worden omgezet.

A.2.3. De derde en de vierde verzoekende partij, verkozen in het Waals Parlement, en de zesde tot de achtste verzoekende partij, verkozen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, verantwoordt hun belang om in rechte op te treden door het feit dat de bestreden bepaling hen reeds heeft belet een zetel van senator te verkrijgen, hetgeen zich opnieuw kan voordoen bij komende verkiezingen. De vijfde verzoekende partij, verkozen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, verantwoordt haar belang om in rechte op te treden door het feit dat zij de zetel van senator zou hebben bezet die aan de P.V.D.A. zou zijn toegewezen indien die laatste die zetel niet zou zijn ontnomen als gevolg van de bestreden bepaling.

Het belang van die verzoekers om in rechte op te treden, is overigens aanvaard door de Raad van State in het arrest nr. 227.788 van 20 juni 2014, alsook door de vaste rechtspraak van het Hof betreffende het belang van de kandidaten om in rechte op te treden.

Ten gronde

A.3.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 68 van de Grondwet en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de door de bestreden bepaling ingevoerde dubbele kiesdrempel niet verenigbaar is met artikel 68 van de Grondwet, terzelfder tijd met het Kieswetboek gewijzigd, dat het beginsel vestigt van de « optelling van de stemcijfers » van de twee verkiezingen voor het Waals Parlement en voor de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Die schending van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging leidt tot een niet te verantwoorden verschil in behandeling tussen de kandidaten van kleine politieke formaties en de kandidaten van grotere politieke formaties, hetgeen de afdeling wetgeving van de Raad van State had onderstreept in haar advies, waarin zij de wetgever verzocht een objectieve en redelijke verantwoording voor te leggen. Echter, hoewel de wetgever de invoering van een kiesdrempel heeft verantwoord, heeft hij dat geenszins gedaan voor een stelsel met een dubbele kiesdrempel.

De in het geding zijnde bepaling voert bovendien een onverantwoord verschil in behandeling in naargelang de persoon zich kandidaat heeft gesteld voor het Vlaams Parlement, enerzijds, waar slechts een algemene kiesdrempel bestaat, dan wel voor het Waals Parlement of de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, anderzijds, waar een dubbele kiesdrempel geldt.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is echter van mening dat een kiesstelsel niet ertoe mag leiden een politieke partij te bevoordelen ten koste van een andere, terwijl het Grondwettelijk Hof reeds een verdeling in kieskringen heeft vernietigd die de kansen van een kandidaat om te worden verkozen, onredelijk beïnvloedt.

A.3.3. Volgens de verzoekende partijen, die verwijzen naar het arrest *Grosaru t. Roemenië* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, schendt de dubbele kiesdrempel tevens artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de vereiste bevestigt van vrije verkiezingen onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.

Die dubbele kiesdrempel kan immers tot gevolg hebben dat een partij die meer dan 50 pct. van de stemmen in Wallonië zou behalen en over de absolute meerderheid in het Waals Parlement beschikt, maar geen 5 pct. van de stemmen zou behalen voor de Franse taalgroep bij de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, niet in de Senaat wordt vertegenwoordigd als gevolg van de toepassing van de bestreden bepaling.

Een dergelijke schending van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is des te flagranter daar de resolutie 1705 (2010) van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa « betreffende de kiesdrempels en andere aspecten van de kiesstelsels die een weerslag hebben op de representativiteit van de parlementen in de lidstaten van de Raad van Europa » de lidstaten verzoekt om de wettelijke kiesdrempels van meer dan 3 pct. die de vertegenwoordiging van de kleine partijen beletten, te verlagen. In de resolutie 1547 (2007) van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa over de toestand van de mensenrechten en de democratie in Europa is eveneens verklaard dat, in de gevestigde democratieën, een drempel van meer dan 3 pct. bij de parlementsverkiezingen onverantwoord is.

A.4.1. De Ministerraad weerlegt allereerst de kritiek die is afgeleid uit de schending van artikel 68 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet, alsook het wetsvoorstel dat de wet van 6 januari 2014 is geworden, waarvan artikel 21 in het onderhavige beroep wordt bestreden, zijn immers gelijktijdig onderzocht door het Parlement, en in de parlementaire voorbereiding wordt aangegeven dat zij getuigen van een « vaste en ondubbelzinnige eenheid van opzet »; om die reden is het onmogelijk dat de bestreden bepaling in strijd zou zijn met de bedoeling van de Grondwetgever.

Bovendien, zoals in de parlementaire voorbereiding is onderstreept, neemt de bestreden bepaling de tekst van artikel 68 van de Grondwet in acht, dat voorziet in een stelsel van verdeling, op basis van de optelling van de stemcijfers, tussen de politieke formaties met een voldoende sterke aanwezigheid in elk van de drie entiteiten (Parlement van de Franse Gemeenschap, Waals Parlement en Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest).

A.4.2. De Ministerraad weerlegt eveneens de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Hij stelt vast dat de staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen uitgebreid heeft geantwoord op de vereiste van verantwoording waarop de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gewezen. Zowel het Grondwettelijk Hof als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aanvaarden echter dat een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gepaard kan gaan met redelijke beperkingen teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen, met name door de invoering van een kiesdrempel van 5 pct. om de versnippering van het representatieve orgaan te voorkomen.

Te dezen vloeit de keuze om een te grote gewestelijke electorale versnippering te voorkomen, door te eisen dat de in de Senaat vertegenwoordigde Franstalige lijsten minstens één zetel hebben behaald in het Parlement van de Franse Gemeenschap, in het Waals Parlement en in de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, voort uit een keuze die de Grondwetgever heeft gemaakt in artikel 68 van de Grondwet en die ontsnapt aan de toetsing van het Hof.

De maatregel is evenredig met het nagestreefde doel, aangezien hij de vertegenwoordiging van « kleine » partijen in de Senaat niet volkomen onmogelijk maakt. Aldus komt de P.V.D.A. slechts 1,15 pct. van de stemmen voor de verkiezing van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tekort om in aanmerking te komen voor de verdeling van de zetels van de senatoren.

Voor het overige hebben de resoluties van de Raad van Europa geen dwingende waarde en kunnen zij niet nuttig worden aangevoerd ter ondersteuning van het beroep, zoals het Hof heeft beslist in het arrest nr. 78/2005.

A.4.3. Ten slotte bestaat evenmin een discriminatie tussen de kandidaten van een Franstalige politieke formatie en die van een Nederlandstalige politieke formatie die hetzelfde percentage stemmen in hun respectieve gewesten en in Brussel zouden hebben behaald.

Het bekritiseerde verschil in behandeling vloeit immers rechtstreeks voort uit de wijze waarop de senatoren van de deelentiteiten worden aangewezen : de Brusselse verkozenen van het Vlaams Parlement nemen deel aan dezelfde verkiezing als de andere leden van het Vlaams Parlement, terwijl de Franstalige Brusselse verkozenen deelnemen aan een andere verkiezing dan die van hun Waalse en Vlaamse ambtgenoten, namelijk die voor het Brusselse Parlement; bij de aanwijzing van de Nederlandstalige senatoren treedt dus een enkel orgaan op, terwijl, aan Franstalige kant, drie organen betrokken zijn.

Artikel 68 van de Grondwet verwijst overigens rechtstreeks naar dat verschil door, enerzijds, voor de Nederlandstalige lijsten te voorzien in de vereiste om minstens één zetel in het Vlaams Parlement te hebben behaald en, anderzijds, voor de Franstalige lijsten te voorzien in de vereiste om minstens één zetel te hebben behaald in het Parlement van de Franse Gemeenschap, in het Waals Parlement en in de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. En die voorwaarde wordt weergegeven in de bestreden bepaling, die aldus concreet gestalte geeft aan een keuze van de Grondwetgever die het Hof niet vermag te controleren.

A.5.1. De verzoekende partijen antwoorden dat de dubbele kiesdrempel van 5 pct. niet voortvloeit uit artikel 68 van de Grondwet, maar een extra maatregel vormt ten opzichte van die bepaling, en die in strijd is met de Grondwet : uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever uitsluitend de bedoeling had zich ervan te vergewissen dat de lijsten wel degelijk een verkozene in elk van de parlementen zouden hebben en niet een dubbele kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, die los van de « technische akkoorden » geldt. In de veronderstelling dat zou worden beschouwd dat die bijkomende vereiste niet voortvloeit uit de bestreden bepaling, maar uit een ongrondwettige interpretatie daarvan, dan zou het Hof dat moeten preciseren, waarbij de bestreden bepaling alleen grondwettig kan worden geacht indien zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij geen nieuwe drempel van 5 pct. invoert die is berekend zonder rekening te houden met de technische akkoorden.

A.5.2. De verzoekende partijen weerleggen eveneens het idee van een « keuze van de Grondwetgever » ten aanzien van de dubbele kiesdrempel : aangezien die maatregel is ingevoerd door de bestreden bepaling valt die keuze volledig onder de controle van het Hof.

Het fenomeen van de « verloren stemmen » is hier overigens zeer specifiek, aangezien de stemmen die zijn uitgebracht binnen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een gewicht krijgen dat volkomen onevenredig is met de politieke keuze die in een veel groter gewest is geuit, waarbij een zeer groot aantal stemmen onwerkzaam wordt gemaakt. Op het argument van de Ministerraad volgens hetwelk de P.V.D.A. slechts 1 pct. extra stemmen tekortkwam om in aanmerking te komen voor de verdeling van de zetels in de Senaat, wordt geantwoord dat de P.V.D.A., zelfs met een miljoen stemmen meer in Wallonië, geen zetel van senator had kunnen verkrijgen.

Die situatie beïnvloedt het politieke discours, waarbij in het bijzonder de grote politieke partijen worden bevoordeeld : een politieke partij die een strikt Waalse of Brusselse bekommerning zou uitdrukken, zou geen vertegenwoordiging in de Senaat kunnen genieten.

A.6. De Ministerraad repliceert dat de « technische akkoorden » waarnaar de verzoekende partijen verwijzen - die de P.V.D.A. met name hebben toegelaten verkozenen in Brussel te hebben, mits een verbinding werd aangegaan met de B.U.B., Probuxsel en de Piratenpartij - een uitzondering vormen op het grondwettelijk gevestigde en wettelijk bevestigde beginsel volgens hetwelk, om deel te nemen aan de verdeling van de zetels van de Senaat, een lijst minstens één zetel in het Parlement van de Franse Gemeenschap, in het Waals Parlement en in de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, alsook 5 pct. voor de overeenkomstige verkiezingen moet hebben behaald.

De verzoekende partijen staven geenszins hun bewering volgens welke de wetgever niet de bedoeling had een dubbele kiesdrempel in te voeren, waarbij in de parlementaire voorbereiding het tegendeel wordt aangetoond. De verklaring volgens welke de P.V.D.A. zelfs met een miljoen stemmen meer in Wallonië geen zetel van senator zou hebben kunnen verkrijgen, is theoretisch en vloeit rechtstreeks voort uit de keuze van de Grondwetgever om de versnippering van het politieke landschap te bestrijden door een dubbele kiesdrempel in te voeren.

- B -

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen artikel 21 van de wet van 6 januari 2014 tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat (hierna : de wet van 6 januari 2014), dat in het Kieswetboek een artikel 210*decies* invoegt, dat bepaalt :

« § 1. Twee dagen na de stemming berekent de griffier van de Senaat het totale stemcijfer dat elke politieke formatie behaald heeft voor de zetelverdeling van de senatoren aangewezen door het Waals Parlement, de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap op basis van de samenvattende tabellen bedoeld in de artikelen 210*sexies* en 210*septies*.

§ 2. Worden enkel toegestaan voor de zetelverdeling de politieke formaties waarvan de lijsten minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van zowel het Waals Parlement als de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hebben behaald.

§ 3. Het totale stemcijfer van iedere politieke formatie wordt achtereenvolgens gedeeld door 1, 2, 3, 4, 5 enz., en de quotiënten worden gerangschikt in de volgorde van hun belangrijkheid, totdat er voor alle lijsten samen twintig quotiënten worden bereikt. Het laatste quotiënt dient als kiesdeler.

De verdeling over de politieke formaties toegelaten tot de zetelverdeling, geschiedt zo dat aan iedere politieke formatie een aantal zetels wordt toegekend, gelijk aan het aantal keren dat haar stemcijfer de kiesdeler bevat. Wanneer een zetel met evenveel recht toekomt aan verscheidene politieke formaties, wordt hij toegekend aan de politieke formatie met het hoogste stemcijfer ».

B.2. Het Hof stelt vast dat het enige middel is gericht tegen de kiesdrempel van 5 pct. voor de toegang tot de verdeling van de zetels van senatoren die zijn aangewezen door het Waals Parlement, de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Parlement van de Franse Gemeenschap, uitsluitend geregeld bij paragraaf 2 van artikel 210*decies* van het Kieswetboek, ingevoegd bij de bestreden bepaling. Het Hof beperkt zijn onderzoek derhalve tot die bepaling.

B.3.1. De bestreden bepaling voorziet, in verband met de verdeling van de zetels van de senatoren die zijn aangewezen door het Waals Parlement, de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Parlement van de Franse Gemeenschap, erin dat tot die verdeling alleen worden toegelaten « de politieke formaties waarvan de lijsten minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van zowel het Waals Parlement als de Franse taalgroep van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement hebben behaald ».

B.3.2. Krachtens artikel 210*bis*, 1°, van het Kieswetboek dient onder een « politieke formatie » te worden verstaan : de groep van lijsten die een verklaring van samenhang hebben afgelegd, overeenkomstig artikel 210*quinquies* of artikel 217.

B.4. Het enige middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 68 van de Grondwet en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Volgens de verzoekende partijen voert de bestreden bepaling een dubbele kiesdrempel van 5 pct. in, die afzonderlijk moet worden bereikt voor zowel de verkiezing van het Waals Parlement als die van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Door een dubbele kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, zou de bestreden bepaling niet verenigbaar zijn met artikel 68 van de Grondwet, dat het beginsel vestigt van de « optelling van de stemcijfers » van de verkiezingen voor het Waals Parlement en voor de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Die schending van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging zou leiden tot een niet te verantwoorden verschil in behandeling tussen de kandidaten van grote politieke formaties en die van kleine politieke formaties, alsook tussen de kandidaten voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, waar slechts een algemene kiesdrempel bestaat, en de kandidaten voor de verkiezing van het Waals Parlement of van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waar een dubbele kiesdrempel geldt. Die dubbele kiesdrempel zou eveneens in strijd zijn met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, dat de vereiste van vrije verkiezingen bevestigt.

B.5. Volgens de Ministerraad zou de bestreden bepaling vallen onder de keuze die is gemaakt in artikel 68 van de Grondwet, zodat het niet aan het Hof zou staan een dergelijke keuze van de Grondwetgever te controleren.

B.6.1. De bestreden bepaling heeft betrekking op de samenstelling van de Senaat en meer bepaald op de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2^o tot 4^o, van de Grondwet.

B.6.2. Artikel 67 van de Grondwet, herzien op 6 januari 2014, bepaalt :

« § 1. De Senaat telt zestig senatoren, van wie :

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

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

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

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

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

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

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

§ 2. Ten minste een van de senatoren bedoeld in § 1, 1°, heeft op de dag van zijn verkiezing zijn woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

Drie van de senatoren bedoeld in § 1, 2°, maken deel uit van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. In afwijking van § 1, 2°, hoeft een van deze drie senatoren geen lid te zijn van het Parlement van de Franse Gemeenschap.

§ 3. Niet meer dan twee derden van de senatoren zijn van hetzelfde geslacht.

§ 4. Indien een lijst bedoeld in artikel 68, § 2, niet vertegenwoordigd is door senatoren bedoeld in respectievelijk § 1, 1°, of § 1, 2°, 3° of 4°, kan de aanwijzing van de senatoren bedoeld in § 1, 6°, of § 1, 7°, gebeuren door de volksvertegenwoordigers die verkozen zijn op de voornoemde lijst ».

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

B.6.3. Hieruit vloeit voort dat twintig senatoren die behoren tot de Franse taalgroep van de Senaat, worden aangewezen door en uit de parlementen van de deelentiteiten : tien senatoren worden aangewezen door en uit het Parlement van de Franse Gemeenschap (artikel 67, § 1, 2°, van de Grondwet), acht senatoren worden aangewezen door en uit het

Waals Parlement (artikel 67, § 1, 3°, van de Grondwet) en twee senatoren worden aangewezen door en uit de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 67, § 1, 4°, van de Grondwet).

Bovendien bepaalt artikel 67, § 2, tweede lid, van de Grondwet dat, onder de tien door het Parlement van de Franse Gemeenschap aangewezen senatoren, drie lid zijn van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, van wie één geen lid hoeft te zijn van het Parlement van de Franse Gemeenschap.

B.6.4. De artikelen 67 en 68 van de Grondwet concretiseren het Institutioneel Akkoord « voor de zesde Staatshervorming » van 11 oktober 2011, dat voorzag in de omvorming van de Senaat tot een « kamer van de deelstaten » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1744/1, p. 1).

B.7.1. In verband met de door de parlementen van de deelentiteiten aangewezen senatoren bepaalt artikel 68, § 1, van de Grondwet, herzien op 6 januari 2014 :

« De Senaatszetels bedoeld in artikel 67, § 1, 1°, worden verdeeld onder de lijsten, volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging, op grond van de opgetelde stemcijfers van de lijsten, behaald in de verschillende kieskringen bij de verkiezingen voor het Vlaams Parlement, overeenkomstig de bij de wet bepaalde regels.

De lijsten, waarvan de stemcijfers worden opgeteld krachtens het eerste lid, mogen enkel deelnemen aan de zetelverdeling voor de Senaat bedoeld in artikel 67, § 1, 1°, indien zij ten minste een zetel in het Vlaams Parlement hebben behaald.

De Senaatszetels bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, worden verdeeld onder de lijsten, volgens het door de wet bepaalde stelsel van evenredige vertegenwoordiging, op grond van de optelling van de stemcijfers van de lijsten, behaald in de verschillende kieskringen bij de verkiezingen voor het Parlement van het Waalse Gewest, en van de stemcijfers van de lijsten voor de Franse taalgroep, behaald bij de verkiezingen voor het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, overeenkomstig de bij de wet bepaalde regels.

De lijsten, waarvan de stemcijfers worden opgeteld krachtens het derde lid, mogen enkel deelnemen aan de zetelverdeling voor de Senaat bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, indien zij ten minste een zetel in respectievelijk het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben behaald.

De wet regelt de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 1° tot 4°, met uitzondering van de nadere regelen die overeenkomstig een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, door de gemeenschapsparlementen, ieder wat

hem betreft, bij decreet worden vastgesteld. Dat decreet moet worden aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken Parlement aanwezig is.

De senator bedoeld in artikel 67, § 1, 5°, wordt aangewezen door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bij volstrekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen ».

Die bepaling vestigt het beginsel volgens hetwelk de aanwijzing van de senatoren door de parlementen van de deelentiteiten gebeurt « op grond van de uitslag van de verkiezingen van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1720/3, p. 8).

B.7.2. Krachtens artikel 68, § 1, derde lid, van de Grondwet worden de zetels van de twintig senatoren die respectievelijk zijn aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verdeeld op grond van de optelling van de stemcijfers van de lijsten, behaald in de verschillende kieskringen bij de verkiezingen voor die parlementen.

Het staat aan de wetgever de voorwaarden vast te stellen voor de verdeling van de zetels onder de lijsten, en dit volgens het in de wet bepaalde stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

B.7.3. Artikel 68, § 1, vierde lid, van de Grondwet bepaalt dat de lijsten waarvan de stemcijfers worden opgeteld overeenkomstig artikel 68, § 1, derde lid, enkel mogen deelnemen aan de zetelverdeling voor de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet indien zij ten minste een zetel in respectievelijk het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben behaald.

Hoewel die twintig senatoren respectievelijk worden aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap (artikel 67, § 1, 2°, van de Grondwet), door het Waals Parlement (artikel 67, § 1, 3°, van de Grondwet) en door de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 67, § 1, 4°, van de Grondwet), is de toegang tot de verdeling van de zetels van die senatoren krachtens de Grondwet beperkt tot de lijsten die beschikken over minstens één zetel in elk van de drie betrokken parlementen.

Die vereiste van een minimale vertegenwoordiging in elk van die drie parlementen, voor de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet, is een keuze van de Grondwetgever zelf.

B.8. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 januari 2014 wordt uiteengezet dat zij ertoe strekt « om in het Kieswetboek de nodige aanpassingen aan te brengen met betrekking tot de aanwijzing van de deelstaatsenatoren en de gecoöpteerde senatoren ten gevolge van de wijziging van de samenstelling van de Senaat » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1744/1, p. 1; zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1744/5, pp. 5-6).

In verband met de kiesdrempel van 5 pct. wordt uiteengezet :

« Om in aanmerking te komen voor de zetelverdeling, moet een politieke formatie 5 % halen van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor elk van de verkiezingen waarop de zetelverdeling wordt gebaseerd.

Voor de zetelverdeling van de deelstaatsenatoren die worden aangewezen door het Vlaams Parlement, houdt de kiesdrempel in dat een politieke formatie 5 % van het algemene totaal van de geldig uitgebrachte stemmen voor de verkiezing van de honderdvierentwintig leden van het Vlaams Parlement moet hebben behaald.

Wat de zetelverdeling betreft van de deelstaatsenatoren die worden aangewezen door het Parlement van het Waalse Gewest, het Parlement van de Franse Gemeenschap en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, neemt een politieke formatie slechts deel aan de zetelverdeling als deze zowel voor de verkiezingen van het Parlement van het Waalse Gewest als voor de verkiezingen voor de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen heeft behaald.

Door een kiesdrempel in te voeren, wordt een verdere versnippering van het politieke landschap vermeden. De zetelverdeling voor de deelstaatsenatoren gebeurt immers op basis van het opgetelde stemcijfer van elke politieke formatie voor de verkiezingen van respectievelijk het Vlaams Parlement, het Parlement van het Waalse Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, wat het gemakkelijker maakt voor de kleinere partijen om een zetel te behalen » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1744/1, pp. 6-7).

B.9.1. In de parlementaire voorbereiding van het wetsvoorstel dat de wet van 6 januari 2014 is geworden, wordt uiteengezet dat dat wetsvoorstel dient « samen te worden gelezen » met verschillende andere voorstellen die terzelfder tijd aan het Parlement zijn voorgelegd, waaronder « de voorstellen tot herziening van de Grondwet, in het bijzonder de voorstellen tot herziening van de artikelen 67 en 68 van de Grondwet (Stukken Senaat, nrs. 5-1724/1;

5-1725/1) » (*ibid.*, p. 1); het beoogt de artikelen 67 en 68 van de Grondwet « uit te voeren » (*ibid.*, p. 4) :

« Voor de twintig deelstaatsenatoren die behoren tot de Franse taalgroep van de Senaat en waarvan er tien zullen worden aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, acht door het Parlement van het Waalse Gewest en twee door de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zal de zetelverdeling gebaseerd zijn op de uitslag van de verkiezingen voor het Parlement van het Waalse Gewest en voor de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De stemcijfers van alle lijsten voor beide verkiezingen die behoren tot eenzelfde politieke formatie worden opgeteld. De zetelverdeling onder de politieke formaties gebeurt overeenkomstig het systeem D'Hondt en wordt vastgesteld door de griffier van de Senaat » (*ibid.*, p. 5).

B.9.2. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de herziening van artikel 68 van de Grondwet wordt eveneens uiteengezet :

« Artikel 68 van de Grondwet legt de basisregels vast voor de zetelverdeling en de aanwijzing van de senatoren. Deze regels worden verder gepreciseerd in het Kieswetboek.

Dit voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet, het voorstel van bijzondere wet tot invoering van een artikel 217^{quater} en een artikel 217^{quinquies} in het Kieswetboek en het wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek ten gevolge van de hervorming van de Senaat, getuigen van een vaste en ondubbelzinnige eenheid van opzet » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1720/3, p. 17).

B.9.3. Hieruit vloeit voort dat de Grondwetgever van oordeel is geweest dat het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet in samenhang moest worden gelezen met het wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek - gelijktijdig in de Senaat neergelegd - dat heeft geleid tot de aanneming van de bestreden bepaling.

De wet van 6 januari 2014, die de bestreden bepaling bevat, draagt aldus bij tot de uitvoering van de wil die de Grondwetgever in artikel 68 van de Grondwet heeft uitgedrukt.

B.10.1. Artikel 68, § 1, vierde lid, van de Grondwet voorziet, om te kunnen deelnemen aan de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2^o tot 4^o, van de Grondwet, in een voorwaarde van minimale vertegenwoordiging van een zetel in elk van de bij die aanwijzing betrokken parlementen.

Die grondwettelijke vereiste veronderstelt dat is voldaan aan de respectieve voorwaarden voor het behalen van minstens een zetel in elk van de betrokken parlementen.

B.10.2. De zetelverdeling in de verschillende betrokken parlementen is zelf onderworpen aan een wettelijke kiesdrempel van 5 pct.

De artikelen *29ter* en *29quinquies* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals vervangen bij de artikelen 6 en 7 van de bijzondere wet van 2 maart 2004, laten voor de verdeling van de zetels van het Waals Parlement, respectievelijk bij ontstentenis van een lijstenverbinding of in geval van een lijstenverbinding, alleen de lijsten toe die minstens 5 pct. van het algemeen totaal van de in de kieskring geldig uitgebrachte stemmen hebben behaald.

Krachtens artikel 20, § 2, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zoals ingevoegd bij artikel 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004, zijn tot de verdeling van de zetels van de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest alleen de lijsten en lijstenverbindingen van kandidaten van de Franse taalgroep van dat Parlement toegelaten die minstens 5 pct. hebben behaald van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al die lijstenverbindingen of van de als lijstenverbindingen beschouwde lijsten.

Bij zijn arrest nr. 78/2005 van 27 april 2005 heeft het Hof de beroepen tot vernietiging verworpen die waren gericht tegen die bepalingen, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 2 maart 2004, die een kiesdrempel van 5 pct. voor de gewestverkiezingen invoeren.

B.10.3. De staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen heeft het verband tussen artikel 68 van de Grondwet en de bestreden bepaling als volgt verantwoord, waarbij hij eraan heeft herinnerd dat een kiesdrempel van 5 pct. een voorwaarde vormt voor het behalen van een zetel in elk van de betrokken parlementen :

« Ten slotte dient dit wetsvoorstel samen te worden gelezen met het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet (stuk Senaat, nr. 5-1725/1). Die bepaling voorziet erin dat de lijsten enkel mogen deelnemen aan de zetelverdeling voor de senatoren die worden aangewezen door het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Parlement van het Waals Gewest en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

indien zij minstens één zetel hebben behaald respectievelijk in het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor zover bij voorgesteld artikel 68 van de Grondwet vereist wordt dat één zetel wordt behaald in elk van de betrokken Parlementen, is het logisch om de kiesdrempel op 5 % te brengen voor zowel de regionale verkiezingen in Brussel als in Wallonië. Overigens moet worden vastgesteld dat de voorwaarde om ten minste één zetel te behalen in de Franse taalgroep van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op zich al het respecteren van een drempel van 5 % inhoudt overeenkomstig de Brusselse kieswetgeving.

Zoals de opstellers van het voorstel tot herziening van artikel 68 van de Grondwet in hun inleidende uiteenzetting bevestigen, geven deze twee voorstellen blijk van een vaste en ondubbelzinnige bedoeling om voor eenheid te zorgen tussen enerzijds de bedoeling van de Grondwetgever en anderzijds dit wetsvoorstel tot wijziging van het Kieswetboek, dat gelijktijdig bij het Parlement wordt ingediend » (*Parl. St.*, Senaat, 2013-2014, nr. 5-1744/5, pp. 29-30).

B.11.1. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de Grondwetgever de vereiste, vervat in de bestreden bepaling, van een drempel van 5 pct. van de geldig uitgebrachte stemmen, van toepassing op de verkiezing van zowel het Waals Parlement als de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, als voorwaarde om deel te nemen aan de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet, heeft overgenomen.

Die dubbele kiesdrempel van 5 pct. geeft immers, gelet op de op het ogenblik van de herziening van artikel 68 van de Grondwet bestaande wetgeving, de vereiste weer volgens welke, overeenkomstig artikel 68, § 1, vierde lid, van de Grondwet, aan de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet alleen de lijsten kunnen deelnemen die minstens een zetel hebben behaald in respectievelijk het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Waals Parlement en de Franse taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Met die grondwetsbepaling heeft de Grondwetgever een uitdrukkelijk verband gelegd tussen de mogelijkheid voor een partij om deel te nemen aan de aanwijzing van de senatoren bedoeld in artikel 67, § 1, 2° tot 4°, van de Grondwet en de vereiste om vertegenwoordigd te zijn in elk van de parlementen welke die senatoren kunnen aanwijzen.

De voorwaarde van een dubbele kiesdrempel vervat in de bestreden bepaling beperkt zich ertoe gevolg te geven aan de grondwettelijke vereiste van het behalen van een zetel in elk van de betrokken parlementen.

De dubbele kiesdrempel van 5 pct., vastgelegd in de bestreden bepaling, berust derhalve op een keuze van de Grondwetgever.

B.11.2. Hoewel die keuze in beginsel moet blijken uit de tekst van de Grondwet, kan de parlementaire voorbereiding te dezen volstaan om duidelijkheid te scheppen omtrent die keuze, aangezien uit de hiervoor aangehaalde uiteenzettingen ontegenzeggelijk blijkt, zonder dat die verklaringen zijn tegengesproken, dat de Grondwetgever niet alleen weet had van het wetsvoorstel betreffende de bestreden bepaling - gelijktijdig ingediend met het voorstel tot herziening van de artikelen 67 en 68 van de Grondwet -, maar zich tevens de vereiste van een dubbele kiesdrempel van 5 pct. eigen heeft gemaakt als vertaling van de grondwettelijke vereiste van het behalen van een zetel in elk van de drie betrokken parlementen, bepaald in artikel 68, § 1, vierde lid, van de Grondwet.

B.12. Het Hof is niet bevoegd om zich uit te spreken over een verschil in behandeling of over de beperking van een fundamenteel recht dat voortvloeit uit een keuze die de Grondwetgever zelf heeft gemaakt.

Aangezien de maatregel vervat in het bestreden artikel 210*decies*, § 2, van het Kieswetboek berust op een keuze die de Grondwetgever zelf heeft gemaakt, staat het niet aan het Hof die maatregel te controleren.

B.13. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 november 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels