

Rolnummer 6099
Arrest nr. 169/2015 van 26 november 2015

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 5 en bijlage 1 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, gesteld door de Raad van State.

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, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 229.252 van 20 november 2014 in zake Cécile Thibaut en anderen tegen het Waalse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 27 november 2014, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wat artikel 5 en bijlage 1 ervan betreft, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre :

- zij een verschil in behandeling doorvoert tussen de kiezers van de kieskringen die over minder dan vier of vijf zetels beschikken, enerzijds, en de kiezers van de andere kieskringen, anderzijds, waardoor de natuurlijke kiesdrempels veel hoger zijn in de kieskringen die over minder dan vier of vijf zetels beschikken, ten opzichte van de andere kieskringen ?

- zij een verschil in behandeling doorvoert tussen de kandidaten van de kieskringen die over minder dan vier of vijf zetels beschikken, enerzijds, en de kandidaten van de andere kieskringen, anderzijds, waardoor de natuurlijke kiesdrempels veel hoger zijn in de kieskringen die over minder dan vier of vijf zetels beschikken, ten opzichte van de andere kieskringen ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- Cécile Thibaut, Nicolas Stilmant, Olivier Jadoul, Christine Dewart, Jacques Delacollette, Jean-Pierre Monseur en Camille Michel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Renders, advocaat bij de balie te Brussel;

- het Waalse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert en Mr. M. Thomas, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 16 september 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke 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. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

De Raad van State, waarvoor een beroep is ingesteld tot nietigverklaring van artikel 1 van het besluit van de Waalse Regering van 28 februari 2013 tot verdeling van de leden van het Waalse Parlement tussen de kieskringen, stelt vast dat dat besluit is aangenomen met toepassing van artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, rekening houdend met de kieskringen zoals die zijn gedefinieerd bij de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. Hij leidt hieruit af dat de Waalse Regering heeft gehandeld in het kader van een volledig gebonden bevoegdheid en dat zij, in geval van nietigverklaring van de bestreden bepaling, een identieke bepaling zou moeten aannemen, hetgeen een grond van niet-ontvankelijkheid van het beroep vormt.

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtcollege betwisten evenwel de geldigheid van de voormelde gewone wet van 16 juli 1993 in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. De Raad van State stelt derhalve aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zetten uiteen dat tussen de kieskringen van het Waalse Gewest grote verschillen bestaan op het vlak van de natuurlijke kiesdrempels die moeten worden bereikt om verkozen te zijn. Zij verklaren dat de uitvoering van het voor de verwijzende rechter bestreden besluit van de Waalse Regering aantoont dat, voor de verkiezingen van het Waals Parlement, het aantal stemmen dat moet worden bereikt om te worden verkozen, omgekeerd evenredig is met het aantal zetels dat in elke kieskring te begeven is.

A.1.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van mening dat de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, in artikel 5 en bijlage 1 ervan, in strijd is met het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk gelezen, in zoverre zij een verschil in behandeling invoert tussen de kiezers en de kandidaten van de kieskringen die over minder dan vier of vijf zetels beschikken, enerzijds, en de kiezers en de kandidaten van de andere kieskringen, anderzijds.

A.1.3. Zij verwijzen naar het arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007 van het Hof en leiden hieruit af dat de wetgever die kiest voor het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging kieskringen kan invoeren die leiden tot verschillen in kiesdrempels, maar, teneinde te waken over de naleving van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, enerzijds, moet verzekeren dat zij binnen de perken van het redelijke blijven, hetgeen al niet meer het geval is wanneer de drempels variëren tussen 3 en 16 pct. en, anderzijds, ervoor moet zorgen dat minstens 4 of 5 zetels te begeven zijn binnen elke kieskring.

A.1.4. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter merken op dat de toepassing van de in het geding zijnde bepalingen leidt tot de vorming van kieskringen met minder dan 4 zetels, alsook tot kiesdrempels van 7,69 tot 50 pct. Zij voeren aan dat dat wezenlijke verschil in behandeling geenszins wordt verantwoord in de parlementaire voorbereiding van de wet van 16 juli 1993. Zij voegen eraan toe dat, in de veronderstelling dat de wetgever de in het geding zijnde bepalingen heeft aangenomen met verwijzing naar de motieven die ten grondslag lagen aan de aanneming van de wet van 29 december 1899 betreffende de toepassing der evenredige vertegenwoordiging op de verkiezingen voor de Wetgevende Kamers, die verantwoording onaanvaardbaar zou zijn om de in het arrest nr. 149/2007 vervatte motieven.

A.1.5. De verzoekende partijen voor de Raad van State zijn vervolgens van mening dat de in het geding zijnde bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, die, met elkaar in samenhang gelezen, elke discriminatie verbieden bij de uitoefening van het stemrecht en van het recht zich kandidaat te stellen bij de verkiezingen. Zij zetten uiteen dat de politieke keuze van de

kiezers van de kieskringen met een groter aantal zetels, gemakkelijker uitkomt dan die van de kiezers van de kieskringen met een minder groot aantal zetels. Evenzo zijn zij van mening dat de kandidaten van sommige politieke strekkingen in de onmogelijkheid verkeren om te worden verkozen in de kieskringen met weinig te begeven zetels, terwijl de kandidaten van dezelfde politieke strekking gemakkelijker kunnen worden verkozen in andere kieskringen.

A.1.6. Zij verwijzen naar het arrest *Yumak en Sadak t.* Turkije van 8 juli 2008 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, volgens hetwelk een kiesdrempel van 10 pct. een onredelijke aantasting inhoudt van de uitoefening van de rechten die zijn verankerd in artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol. Zij voeren aan dat die drempel te dezen ruimschoots is overschreden.

A.2.1. In hoofdorde is de Waalse Regering van mening dat de prejudiciële vraag voor beide onderdelen ontkennend moet worden beantwoord. Zonder de verschillen in de natuurlijke kiesdrempel die voortvloeien uit de verdeling van de zetels te ontkennen, nuanceert zij de gevolgen daarvan door te herinneren aan het bestaan van de apparentering, een compenserend mechanisme dat de ongelijkheden corrigeert die de natuurlijke kiesdrempel heeft kunnen doen ontstaan bij de zetelverdeling op arrondissementniveau. Zij is van mening dat het electoraal proces in zijn geheel moet worden benaderd, rekening houdend met, naast het aantal aan elke kieskring toegewezen zetels, de wijze waarop de stemmen onder de lijsten worden verdeeld.

A.2.2. De Waalse Regering is van mening dat de voorwaarden inzake de toepassing van de apparentering, bepaald in artikel 29^{sexies}, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, verantwoord zijn. Zij verwijst in dat opzicht naar het arrest nr. 30/2003 van 26 februari 2003. Voorts onderstreept zij het fenomeen van de « verloren stemmen » dat ertoe leidt dat elke stem niet hetzelfde gewicht heeft op het vlak van de resultaten van de verkiezingen en dat alle kandidaten niet dezelfde kansen hebben om te worden verkozen.

A.2.3. De Waalse Regering onderstreept dat de vorming van kieskringen met telkens hetzelfde aantal zetels onrealistisch en onwerkzaam zou zijn, omdat de grenzen ervan onophoudelijk zouden moeten worden aangepast aan de bevolkingsbewegingen. Bovendien is zij van mening dat de kleine kieskringen het voordeel vertonen dat zij de nabijheid tussen kiezers en verkozenen behouden. Zij meent overigens dat een wijziging van de kieskringen afbreuk zou kunnen doen aan de rechtszekerheid, daar de partijen, kandidaten en kiezers hebben geleerd zich te organiseren op basis van de tabel van bijlage 1, die onveranderd is gebleven sinds de inwerkingtreding van de wet van 16 juli 1993.

A.2.4. De Waalse Regering voert aan dat de in het arrest nr. 149/2007 gekozen oplossing niet zonder meer kan worden omgezet naar het onderhavige geschil, aangezien het gelijkheidsbeginsel niet vereist dat de zetelverdeling op de verschillende bevoegdheidsniveaus onder dezelfde voorwaarden gebeurt.

A.2.5. In ondergeschikte orde, mocht het Hof de door het verwijzende rechtscollege gestelde vraag bevestigend beantwoorden, verzoekt de Waalse Regering de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen te handhaven, daar een eenvoudige vaststelling van ongrondwettigheid de verkiezingen van 2014 in het geding zou kunnen brengen, hetgeen ernstige problemen inzake rechtszekerheid en politieke stabiliteit met zich zou meebrengen.

A.3.1. De Ministerraad voert aan dat artikel 5 en bijlage 1 van de wet van 16 juli 1993 enkel bedoeld waren om de kieskringen voor de verkiezing van de parlementen van de gewesten bij wijze van overgangsmaatregel vast te stellen, in afwachting van de aanneming, door de gewesten, van een bijzonder decreet tot vaststelling van de kieskringen voor de verkiezing van hun parlement. Hij geeft aan dat de gewesten, op grond van artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, beschikken over de constitutieve autonomie, zodat de federale wetgever niet langer bevoegd is om die aangelegenheid te regelen. Hij leidt hieruit af dat, mocht het Hof beschouwen dat de in het geding zijnde bepalingen in strijd zijn met de Grondwet, die federale wetgever in de onmogelijkheid zou verkeren de ongrondwettigheid ervan te verhelpen.

A.3.2. Voor het overige merkt de Ministerraad op dat de Raad van State, bij zijn arrest nr. 224.490 van 22 augustus 2013 waarmee hij de vordering tot schorsing heeft verworpen, heeft geoordeeld dat de in het geding zijnde bepalingen niet in strijd waren met de Grondwet, noch met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.3. In ondergeschikte orde, mocht het Hof van mening zijn dat de vaststelling van de kieskringen die van toepassing is gebleven voor de verkiezingen van het Waals Parlement sinds de inwerkingtreding van de betwiste bepalingen, in strijd is met de in de prejudiciële vraag beoogde bepalingen, dan is de Ministerraad van mening dat de ongrondwettigheid niet zou voortvloeien uit de in het geding zijnde bepalingen, maar uit het feit dat het Waalse Gewest niet het bijzondere decreet heeft aangenomen dat vereist is om de overgangsbepalingen van de wet van 16 juli 1993 te vervangen.

A.4.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter antwoorden dat het arrest nr. 149/2007 van het Hof volkomen omzetbaar is naar de situatie van het Waalse Gewest. Zij wijzen in dat verband erop dat het bij dat arrest vernietigde Vlaamse decreet, zoals het voor het Waals Parlement geldende stelsel, voorzag in een verdeling van de zetels in twee fasen, eerst met toepassing van de natuurlijke kiesdrempel en vervolgens door de apparentering. Zij merken op dat het arrest nr. 149/2007 geen rekening houdt met de eventuele toekenning van het overschot van de zetels op grond van de apparentering. Zij voeren daarnaast aan dat de apparentering alleen toelaat de door hen aangeklaagde discriminatie te corrigeren wanneer zich, onder de geapparenteerde kieskringen, kieskringen bevinden die over een groot aantal zetels beschikken. Zij wijzen in dat verband erop dat zulks precies niet het geval is voor de twee Luxemburgse kieskringen, die respectievelijk slechts twee en drie zetels tellen. Zij merken overigens op dat een verband bestaat tussen de natuurlijke kiesdrempel en de apparenteringsdrempel en dat wanneer de eerste hoog is, de tweede dat eveneens is.

A.4.2. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter zijn van mening dat het gegeven dat, in geval van een schendingsarrest, het Waals Parlement een einde zou moeten maken aan de discriminatie, alsook de wijze waarop het dat zou doen, het Hof geenszins verbieden die discriminatie vast te stellen. Zij zijn van mening dat het argument volgens hetwelk de kieskringen voldoende beperkt zouden moeten zijn om zich daarin gemakkelijk te verplaatsen, de vaststelling van ongrondwettigheid niet kan verhinderen.

A.4.3. Ten slotte merken de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter op dat het niet noodzakelijk is de handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde normen in geval van vernietiging te bevelen, vermits die laatste verkiezingen geldig zijn verklaard door het Parlement en niet kunnen worden vernietigd.

A.5. De Waalse Regering stelt vast dat de argumentatie van de verzoekende partijen hoofdzakelijk berust op het arrest nr. 149/2007 van het Hof. Zij onderstreept in dat verband dat de geografische en demografische werkelijkheid van het Waalse Gewest geenszins vergelijkbaar is met die van het Vlaamse Gewest. Zij preciseert dat, in de provincie Luxemburg, de dichtheid van de kiezers 44,66/km² bedraagt, zodat het opleggen van grotere kieskringen het gevoel van nabijheid, de betrokkenheid en de vertegenwoordiging van de bevolking aanzienlijk zou aantasten.

Zij kan de Ministerraad overigens niet volgen wanneer die beweert dat de in het geding zijnde bepalingen slechts een tijdelijk karakter of een overgangskarakter hebben, vermits geen enkele bepaling voorziet in een beperkte toepassingsperiode. Zij voegt eraan toe dat de bevoegdheid van de gewestparlementen om in die materie wetgevend op te treden, niet betekent dat de op het ogenblik van de bevoegdheidsoverdracht geldende normen vervolgens moeten worden gewijzigd of opgeheven.

A.6.1. De Ministerraad is van mening dat de verzoekende partijen voor de verwijzende rechter het begrip « natuurlijke kiesdrempel », dat in geen enkele normatieve tekst is verankerd, verwarren met het begrip « kiesdeler », dat wordt gebruikt om de zetels te verdelen bij een lijstenverbinding op provinciaal niveau. Hij zet uiteen dat de kiesdeler niet het aantal stemmen is dat een kandidaat moet behalen om te worden verkozen, maar wel het aantal stemmen dat een lijst moet behalen om onmiddellijk een zetel te verkrijgen met toepassing van de eerste toekenning, die plaatsheeft op het niveau van de kieskring. Hij voegt eraan toe dat wat de verzoekende partijen de « natuurlijke kiesdrempel » noemen, louter abstract is, in zoverre een kandidaat niet noodzakelijk 33,33 pct. of 50 pct. van de stemmen moet behalen om te worden verkozen in de kieskringen Aarlen-Bastenaken-Marche-en-Famenne of Neufchâteau-Virton, daar eveneens rekening moet worden gehouden met de resultaten van elke lijst om die drempel te bepalen. Voorts preciseert hij dat het bijzonder moeilijk is om een natuurlijke drempel per kieskring vast te stellen wanneer het kiesstelsel gepaard gaat met een mechanisme van apparentering. Hij betwist dus de bewering volgens welke de in het geding zijnde bepalingen kiesdrempels zouden invoeren die zouden gaan van 7,69 pct. tot 50 pct. en is bijgevolg van mening dat de verzoekende partijen niet concreet aantonen dat de verschillen tussen de natuurlijke kiesdrempels van elke kieskring onevenredig zouden zijn. Hij onderstreept dat de prejudiciële vraag niet kan worden beantwoord zonder rekening te houden met het mechanisme van de apparentering. Ten slotte wijst hij erop dat het verschil in situatie van de kandidaten en kiezers in de kleine of de grote kieskringen niet uitsluitend afhangt van het aantal te begeven zetels, maar ook van het aantal voorgedragen lijsten en van de verdeling van de stemmen tussen die

verschillende lijsten. Hij besluit hieruit dat het niet correct is om uit het loutere feit dat in sommige kieskringen minstens vier of vijf zetels te verdelen zijn, af te leiden dat het op het Waals Parlement toepasselijke stelsel onverenigbaar zou zijn met het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging en dat de « natuurlijke kiesdrempel » om die reden onredelijk hoog zou zijn.

A.6.2. Voor het overige heeft Ministerraad vragen bij het concrete belang van de verzoekende partijen voor de Raad van State om de prejudiciële vraag te stellen en is hij van mening dat hun belang louter theoretisch is. Ten slotte steunt hij het verzoek, dat het Waalse Gewest in ondergeschikte orde formuleert, dat de gevolgen van de in het geding zijnde bepalingen, in geval van vernietiging, zouden worden gehandhaafd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 5 en bijlage 1 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur.

Artikel 5 van de voormelde wet bepaalt :

« De verkiezingen voor het Vlaams Parlement en het Waals Parlement worden gehouden per kieskring die uit een of meer administratieve arrondissementen bestaat, welke in kieskantons verdeeld zijn overeenkomstig de, als bijlage 1, bij deze wet gevoegde tabel.

De samenstelling en de hoofdplaats van de kieskantons zijn die welke vastgesteld zijn in de indelingstabel bedoeld bij artikel 87 van het Kieswetboek.

De kiezers voor het Parlement worden per kieskanton in stemafdelingen verdeeld overeenkomstig de artikelen 90 en 91, eerste tot derde lid, van het Kieswetboek ».

Bijlage 1 van de voormelde wet bevat de tabel waarin, per provincie, de kieskringen en hun samenstelling zijn vastgelegd. Volgens die tabel zijn er een kieskring in de provincie Waals-Brabant, vijf kieskringen in de provincie Henegouwen, drie kieskringen in de provincie Luik, twee kieskringen in de provincie Luxemburg en twee kieskringen in de provincie Namen.

B.2. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van die bepalingen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, in zoverre zij een verschil in behandeling doorvoeren tussen, enerzijds, de kiezers en de kandidaten in kieskringen die over minder dan vier of vijf te begeven zetels beschikken, en, anderzijds, die van de kieskringen die over vier of meer te begeven zetels beschikken. Het door het verwijzende rechtscollege opgemerkte verschil in

behandeling zou het gevolg zijn van het feit dat de natuurlijke kiesdrempel, zijnde het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te behalen, veel hoger zou zijn in de eerstgenoemde kieskringen dan in de laatstgenoemde.

B.3.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.3.2. Artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 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 ».

Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voegt niets toe aan het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.4. De rechten om te kiezen en verkozen te worden, die onder meer voortvloeien uit het voormelde artikel 3, moeten op grond van artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zonder discriminatie worden verzekerd. Ofschoon het voor de democratie en de rechtsstaat om fundamentele rechten gaat, zijn ze echter niet absoluut en kunnen ze aan beperkingen worden onderworpen op voorwaarde dat die beperkingen een wettig doel nastreven en evenredig zijn met dat doel.

B.5. Krachtens artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen komt het in beginsel de decreetgever toe de kieskringen vast te stellen met het oog op de verkiezing van de leden van het gewestparlement. Zolang hij ter zake niet

wetgevend is opgetreden, blijven de in het geding zijnde bepalingen, aangenomen door de federale wetgever met toepassing van artikel 63, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 juli 1993 ter vervollediging van de federale staatsstructuur, echter van toepassing.

B.6.1. Indien er meerdere kieskringen zijn, telt, volgens artikel 26, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, elke kieskring zoveel keer een zetel als de gewestelijke deler in het cijfer van de bevolking van de kieskring begrepen is, waarbij die gewestelijke deler wordt verkregen door het bevolkingscijfer van het gewest te delen door het aantal rechtstreeks te kiezen leden. De overblijvende zetels worden toegewezen aan de kieskringen met het grootste nog niet vertegenwoordigde bevolkingsoverschot.

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

B.6.2. De verdeling van de zetels en de aanwijzing van de gekozenen in het Waals Parlement worden geregeld in de artikelen 29 en volgende van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Die bepalingen maken een onderscheid naargelang al dan niet gebruik is gemaakt van het bij artikel 28^{quater} van dezelfde bijzondere wet aan de kandidaten toegestane recht om een lijstenverbinding aan te gaan met de kandidaten van lijsten die in een andere kieskring van dezelfde provincie zijn voorgedragen.

Wanneer geen gebruik is gemaakt van dat recht, worden de aan elke kieskring toekomende zetels uitsluitend verdeeld op het niveau van de kieskring, overeenkomstig de in de artikelen 29^{ter} en 29^{quater} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vastgestelde regels.

In de kieskringen 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 de kieskring, overeenkomstig de in artikel 29^{quinquies} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vastgestelde regels. De zetels die bij die eerste operatie nog niet zijn toegewezen, worden, via het systeem van de «*apparentering*», verdeeld op het niveau van de provincie, overeenkomstig artikel 29^{sexies} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Tot die aanvullende verdeling worden enkel de lijsten(groepen) toegelaten die in minstens één

kieskring een aantal stemmen hebben verkregen dat gelijk is aan of groter is dan 66 pct. van de kiesdeler, zoals vastgesteld krachtens artikel 29*quinquies*, eerste lid. Die kiesdeler is het resultaat van de deling van het algemeen totaal van de geldige stemmen door het getal van de in de kieskring toe te kennen zetels.

B.7.1. In tegenstelling tot wat geldt voor de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 62, tweede lid, van de Grondwet) is voor de verkiezingen van de gewestparlementen 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, is evenwel verankerd in artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en vloeit voort uit de bepalingen die op dat artikel volgen.

B.7.2. 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.7.3. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is van oordeel dat de Staten « een ruime beoordelingsmarge » genieten « wanneer het erom gaat de wijze van stemmen te bepalen via welke de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht is gewaarborgd » en dat artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag « geen enkele ‘ verplichting om een bepaald stelsel in te voeren ’ met zich meebrengt, zoals het stelsel van evenredige vertegenwoordiging of het meerderheidsstelsel in een of twee rondes » (EHRM, 8 juli 2008, *Yumak en Sadak t. Turkije*, § 110).

Met betrekking tot het door de kiesdrempels vastgelegde niveau wijst het Europees Hof erop dat de Commissie voor de Rechten van de Mens heeft aanvaard dat « zelfs ‘ een stelsel waarin een relatief hoge drempel is vastgelegd ’ onder de ter zake aan de Staten toegekende ruime beoordelingsmarge valt » (*ibid.*, § 113).

B.8. 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 wetgever.

Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van de in het geding zijnde bepalingen moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de wetgever geen maatregel heeft genomen die niet redelijk kan worden verantwoord.

B.9.1. Wanneer hij opteert voor een op kleinere kieskringen gebaseerd kiessysteem, dient de wetgever 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 kiesdrempel is intrinsiek verbonden met het aantal in een kieskring te begeven zetels, wat, zoals in B.6.1 is vermeld, 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 kieskring.

B.9.2. Uit het besluit van de Waalse Regering van 28 februari 2013 tot verdeling van de leden van het Waalse Parlement tussen de kieskringen, dat het voorwerp uitmaakt van het beroep dat voor het verwijzende rechtscollege hangende is, blijkt dat bijlage 1 bij de gewone wet van 16 juli 1993 aanzienlijke verschillen met zich meebrengt op het vlak van het aantal in de kieskringen en de provincies te begeven zetels.

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 de provincie.

B.10.1. Uit de toelichting met betrekking tot het wetsvoorstel dat de in het geding zijnde bepalingen bevat, blijkt dat, voor de verkiezingen van de Parlementen van de deelentiteiten, de federale wetgever de kieskringen heeft overgenomen die indertijd bij het Kieswetboek waren vastgelegd :

« Deze bepaling [...] voorziet erin dat de verkiezingen voor [de gemeenschaps- en gewestraden] gebeuren via kieskringen die elk bestaan uit één of meer administratieve arrondissementen, die onderverdeeld zijn in kieskantons, overeenkomstig de bij het voorstel gevoegde tabel.

De samenstelling en de hoofdplaats van die kantons worden bepaald in de bij artikel 87 van het Kieswetboek gevoegde verdelingstabel, zoals gewijzigd bij artikel 47 van het huidige voorstel » (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 897/1, p. 15).

B.10.2. De in het geding zijnde indeling in kieskringen vindt haar oorsprong in de wet van 29 december 1899 betreffende de toepassing der evenredige vertegenwoordiging op de verkiezingen voor de Wetgevende Kamers. Uit de parlementaire voorbereiding van die wet kan worden afgeleid dat de wetgever rekening heeft gehouden met, enerzijds, de lokale belangen en, anderzijds, het historische karakter van de afbakening van de kieskringen :

« Een lid is geen voorstander van provinciale kieskringen, waartegen hevige weerstand zou bestaan; er dient een zekere vertegenwoordiging van de lokale belangen te worden behouden. [...] Wat de kieskringen betreft, zou het enige college ongrondwettig zijn. Het provinciale college is aanvaardbaar, maar er bestaat ten gunste van de huidige kieskringen een historische herinnering die haar waarde heeft » (Verslag uitgebracht bij de Kamer van volksvertegenwoordigers namens de centrale afdeling door de heer De Jaer, *Pasin.*, 1899, nr. 509, p. 403).

B.10.3. De Waalse Regering voert aan dat met de handhaving van kleinere kieskringen dan de provincies de doelstelling wordt nagestreefd om het contact tussen de kiezers en de kandidaten te bevorderen en dat die handhaving verantwoord wordt door het feit dat de partijen, de kandidaten en de kiezers hebben geleerd zich te organiseren en elkaar te kennen op basis van die - sinds verscheidene decennia onveranderd gebleven - territoriale indeling in kieskringen.

B.11.1. Ofschoon de wetgever, om de in B.10.2 en in B.10.3 vermelde redenen, vermag ervoor te opteren de verkiezingen voor de gewestparlementen te laten geschieden op grond van kieskringen, dient hij daarbij rekening te houden met de uit die keuze voortvloeiende verschillen in de natuurlijke kiesdrempel.

De doelstelling om de nabijheid van de kiezers en de kandidaten te bevorderen en de wil om een systeem te behouden waaraan allen gewend zijn, kunnen de uit de indeling in kieskringen voortvloeiende verschillen in de natuurlijke kiesdrempel slechts verantwoorden indien die verschillen binnen redelijke grenzen blijven.

B.11.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de in het geding zijnde bepalingen aanleiding geven tot aanzienlijke verschillen in de hoogte van de voor elke kieskring te bereiken natuurlijke kiesdrempels, die zouden schommelen tussen 7,69 pct. en 50 pct. Het is juist, zoals de Ministerraad aanvoert, dat die percentages, die de verhouding uitdrukken tussen het aantal uitgebrachte stemmen en het aantal in elke kieskring te begeven zetels en niet de verhouding tussen het aantal uitgebrachte stemmen en het aantal stemmen dat moet worden behaald om een zetel te winnen, zouden moeten worden genuanceerd. De toepassing van het systeem voor de berekening van de verdeling van de zetels onder de lijsten, het zogenaamde « systeem D'Hondt », maakt het immers niet mogelijk om *a priori* en los van het concrete resultaat van de verkiezingen het aantal stemmen te bepalen dat door een lijst moet worden behaald om een zetel te verkrijgen. Dat neemt niet weg dat aanzienlijke verschillen tussen de te bereiken natuurlijke kiesdrempels zich zeker zullen voordoen wanneer het aantal per kieskring te begeven zetels varieert van 2 tot 13.

B.12.1. Ofschoon elke indeling in kieskringen leidt tot verschillen in de natuurlijke kiesdrempel, kunnen de uit de in het geding zijnde bepalingen voortvloeiende verschillen niet worden geacht binnen redelijke grenzen te blijven.

B.12.2. Hoewel, zoals het Hof bij zijn arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007 heeft geoordeeld, kan worden aanvaard dat een kieskring waar vier mandaten te verdelen zijn verenigbaar is met het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, is dit niet het geval voor de kieskringen waar slechts twee of drie mandaten te verdelen zijn en waar de natuurlijke kiesdrempel om die reden onredelijk hoog is.

B.12.3. Hoewel het, ten slotte, juist is dat de mogelijkheid om gebruik te maken van het recht om een lijstenverbinding aan te gaan en het mechanisme van de apparentering in werking te stellen, in de praktijk tot gevolg heeft de natuurlijke kiesdrempel te verlagen, zou die mogelijkheid niet kunnen volstaan om de vastgestelde discriminatie te corrigeren

aangezien, enerzijds, de inwerkingstelling van dat mechanisme slechts kan gebeuren voor de lijsten die vooraf een verklaring van lijstenverbinding hebben afgelegd en, anderzijds, de apparentering slechts openstaat voor de lijsten die in een kieskring ten minste een aantal stemmen hebben behaald dat gelijk is aan of groter is dan 66 pct. van de kiesdeler, waarbij die laatste rechtstreeks in verhouding staat tot het aantal in de kieskring te verdelen zetels.

B.13. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.14. Het Waalse Gewest verzoekt het Hof in ondergeschikte orde om de gevolgen van de ongrondwettig verklaarde bepalingen te handhaven. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudiciële contentieux gewezen arrest te worden beschouwd en wordt slechts bevolen wanneer het Hof oordeelt dat de vaststelling van ongrondwettigheid voor de rechtsorde een onevenredige verstoring impliceert. Te dezen zou de eventuele verstoring het gevolg zijn van de nietigverklaring van de voor de Raad van State bestreden akte. Het zal de Raad van State toekomen te oordelen of in voorkomend geval de nietigverklaring van de voor hem bestreden akte een dergelijke verstoring met zich meebrengt en of de gevolgen ervan moeten worden gehandhaafd.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 5 en bijlage 1 van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 november 2015.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels