

Rolnummer 2027
Arrest nr. 25/2002 van 30 januari 2002

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3, 7 en 9 van de wet van 26 juni 2000 tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement, ingesteld door P. D'Hoker.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 september 2000 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 september 2000, heeft P. D'Hoker, wonende te 9850 Nevele, Biebuyckstraat 14, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3, 7 en 9 van de wet van 26 juni 2000 tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 juli 2000, eerste uitgave, met *erratum* in het *Belgisch Staatsblad* van 4 augustus 2000).

Bij hetzelfde verzoekschrift is eveneens een vordering tot schorsing van dezelfde wettelijke bepalingen ingesteld. Bij arrest nr. 110/2000 van 31 oktober 2000 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 februari 2001) heeft het Hof die vordering tot schorsing verworpen.

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 11 september 2000 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 13 oktober 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 oktober 2000.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 27 november 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 31 januari 2001 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 16 februari 2001 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 februari 2001 en 28 juni 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 8 september 2001 en 8 maart 2002.

Bij beschikkingen van 20 maart 2001 en 22 mei 2001 heeft het Hof de zetel aangevuld respectievelijk met de rechters A. Alen en J.-P. Moerman.

Bij beschikking van 30 mei 2001 heeft voorzitter H. Boel de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 20 juni 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 31 mei 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 20 juni 2001 :

- zijn verschenen :
- . P. D'Hoker, in eigen persoon;
- . Mr. M. Gelders, tevens *loco* Mr. D. D'Hooghe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. P. D'Hoker vordert in zijn hoedanigheid van Belgisch staatsburger de vernietiging van de artikelen 3, 7 en 9 van de wet van 26 juni 2000, inzonderheid wat betreft de toekenning van stemmen aan de kandidaten rekening houdend met de volgorde van hun voordracht op de lijst van de partij waarvoor zij kandidaat zijn voor de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen.

A.1.2. De Ministerraad voert aan dat het beroep niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang bij de vernietiging van de aangevochten bepalingen : in geval van vernietiging zou immers de vroegere regeling van toepassing zijn, waarbij de werking van de lijststemmen ten volle geldt en dus niet beperkt is tot de helft, wat vanuit het standpunt van de verzoeker nadeliger is.

A.1.3. In zijn memorie van antwoord reageert de verzoeker op die exceptie als volgt : « Hier wordt geïnterpreteerd dat een instellen van een vernietigingsberoep enkel maar een instellen van een annulatieberoep zou zijn. Dat de een of meer gewraakte artikels op zich niet in vraag kunnen gesteld worden in het kader van een overtreding van art. 10 en 11 van de Grondwet ».

Ten gronde

Standpunt van de verzoeker

A.2.1. P. D'Hoker is van oordeel dat de aangevochten bepalingen in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Hij voert aan dat zijn uitgebrachte stem bij verkiezingen « niet evenwaardig is naar feitelijke inbreng naargelang de invloed van de ' lijststem ' al of niet van toepassing is ».

Hij geeft het voorbeeld van een tweede kandidaat met 182 voorkeurstemmen en een derde met 183 voorkeurstemmen. In de hypothese dat nog 2 lijststemmen toe te wijzen zijn, zal de tweede kandidaat verkozen zijn in plaats van de derde. In een echt algemeen enkelvoudig stemrecht zou de derde kandidaat verkozen zijn omdat hij meer stemmen kreeg. Voor de verzoeker blijkt uit dit voorbeeld dat een kandidaat die door zijn rangschikking op de lijst de zogenaamde lijststemmen niet kan genieten, geen gelijke kans krijgt.

Volgens hem druist dit niet alleen in tegen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, maar wordt ook de « wil van de kiezer » zoals staat in de « artikelen 61, 67.1, 67.2, 116 en 162.1 » ervan genegeerd.

Daarenboven is er naar zijn mening een flagrante overtreding van artikel 64 van de Grondwet, in het bijzonder de regel dat geen andere voorwaarde tot verkiesbaarheid kan worden gesteld. Hij klaagt aan dat door het instellen van de « lijststem » een « onrechtstreekse kiesdaad » wordt ingevoerd en dat de in wezen neutrale volgorde van de kandidaten op een lijst wordt omgevormd in een bijkomende voorwaarde tot verkiesbaarheid vanwege de « toekenning door overdracht », zoals blijkt uit het hiervoor gegeven voorbeeld.

P. D'Hoker doet opmerken dat de toewijzing van de stembiljetten aan de kandidaten in de volgorde op de lijst gebeurt vooraleer de gekozenen worden aangewezen. Indien die toewijzing zou gebeuren nadat de kandidaten zijn gerangschikt volgens het behaalde aantal voorkeurstemmen, dan zou er geen ongrondwettigheid zijn want de lijststemmen hebben dan geen invloed op hun rangschikking maar enkel op het verkiesbaarheidscijfer van de respectieve lijsten. « M.a.w. zij die dan een lijststem uitbrengen verklaren zich niet meer akkoord met de door de partij vooropgestelde volgorde maar verklaren zich dan akkoord met de volgorde als gevolg van het stemresultaat van het totaal van de kiezers voor die bepaalde lijst. » Zulks is volgens de verzoeker dan wel in overeenstemming met de Grondwet.

A.2.2. P. D'Hoker voert nog aan dat de in het geding zijnde bepalingen ook in tegenspraak zijn met artikel 61 van de Grondwet, dat bepaalt dat de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers rechtstreeks worden verkozen.

Hij geeft het voorbeeld van een verkiezing met drie partijen met elk 500 lijststemmen. De eerste partij krijgt 2 zetels, de tweede 3 en de derde 6. Volgens zijn berekening heeft de eerste partij 500 lijststemmen te bedelen ($500 \times 2 : 2$), de tweede 750 ($500 \times 3 : 2$) en de derde 1.500 ($500 \times 6 : 2$). « Dit voorbeeld toont onomstotelijk aan dat hoe meer zetels een lijst behaalt, hoe groter de invloed van de partijen doorweegt op de kiesuitslag en de zetelaanwijzing. Overduidelijk een ongelijkheid. » Het voorbeeld toont volgens de verzoeker aan dat de nieuwe wet de invloed van de partijen op de kiesuitslag en de zetelaanwijzing nog vergroot ten opzichte van de vroegere regeling.

A.2.3. De verzoeker wijst ten slotte op een bijkomend voordeel van verkiezingen zonder invloed van de lijststem. Voor hem is het wenselijk dat de verkozenen een spiegel zouden vormen van de maatschappelijke verhoudingen en subgroepen, onder andere de vrouwen. De deelname van die subgroepen wordt nu bezwaard door de invloed van de partijen. Enkel doordat de devolutieve kracht van de lijststem wordt afgeschaft, maken de diverse subgroepen een reële kans en kan de kiezer zijn wil in volle vrijheid uiten, binnen de wettelijkheid. « Het is dan ook enkel en alleen de rangschikking in dalende volgorde van het bekomen aantal voorkeurstemmen die de verkiesbaarheidsvolgorde kan bepalen. »

Standpunt van de Ministerraad en reacties daarop van de verzoeker

A.3.1. De Ministerraad geeft een overzicht van de wetgeving inzake provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen, in het bijzonder wat de devolutieve werking van de lijststemmen betreft.

Hij verklaart dat de kiezer hetzij een lijststem, hetzij een of meer voorkeurstemmen kan uitbrengen. « Kan de kiezer zich verenigen met de volgorde waarin de kandidaten op de lijst van zijn voorkeur voorkomen, dan brengt hij enkel een lijststem uit [...]. » « Als de kiezer de volgorde waarin de kandidaten op de door hem gekozen lijst wil wijzigen, dan brengt hij een of meerdere naamstemmen (of 'voorkeurstemmen') uit [...]. » Wanneer de kiezer zowel een lijststem uitbrengt als een of meer voorkeurstemmen, dan wordt de lijststem als niet bestaande beschouwd.

A.3.2. P. D'Hoker repliceert dat de opvatting van de Ministerraad dat wie een lijststem uitbrengt akkoord gaat met de volgorde van de kandidaten in strijd is met artikel 64 van de Grondwet : de kiezer die een lijststem uitbrengt, legt zich neer bij het resultaat van die lijst, maar niets meer. De verzoeker wijst erop dat het vroegere « panacheren » (stemmen over verschillende lijsten heen) werd afgeschaft ten voordele van het partijgericht stemmen.

A.4.1. De Ministerraad zet het verloop van de kiesverrichtingen uiteen. Na de stemopneming worden het stemcijfer of kiescijfer voor elk van de lijsten vastgesteld door optelling van het totale aantal stembiljetten voor een lijst (zowel lijststemmen als voorkeurstemmen). De stemcijfers worden respectievelijk gedeeld door 1, 1,5, 2, 2,5, 3, 3,5, enz. overeenkomstig het stelsel « Imperiali ». Elke lijst krijgt zoveel zetels als haar stemcijfer gelijke of hogere quotiënten dan het laatst nuttige quotiënt heeft opgeleverd.

A.4.2. De verzoeker stelt vast dat voor de gemeenteraadsverkiezingen het systeem « Imperiali » wordt gebruikt, in tegenstelling tot het stelsel « D'Hondt » voor de verkiezingen van de federale wetgevende kamers, wat de doorzichtigheid niet bevordert. Hij doet opmerken dat het eerstgenoemde stelsel de grootste partijen bevoordeelt.

A.5.1. De Ministerraad legt uit dat wanneer er meer kandidaten zijn dan zetels voor een bepaalde lijst, rekening moet worden gehouden met het behaalde aantal stemmen om de rangorde van de gekozenen te bepalen. Vroeger werden alle lijststemmen overgedragen aan de kandidaten in hun volgorde op de lijst. Sedert de inwerkingtreding van de aangevochten wet wordt voor de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen het aantal lijststemmen slechts tot beloop van de helft toebedeeld. Met de beperking van de devolutieve kracht van de lijststem tot de helft heeft de wetgever het gewicht van de lijststem willen verminderen zodat de invloed van de naamstemmen vergroot. De Ministerraad zet verder in detail en met voorbeelden uiteen hoe de lijststemmen, rekening houdend met het « verkiesbaarheidscijfer » (stemcijfer maal aantal verkregen zetels gedeeld door het aantal verkregen zetels plus 1), worden overgedragen aan de kandidaten in de volgorde van hun voordracht.

A.5.2. De verzoeker repliceert dat het stelselmatig gebruiken van de uitspraak « het aantal lijststemmen slechts tot beloop van de helft toebedeeld » een doelbewuste en systematische misleiding is om de aandacht af te leiden van de toegepaste berekening.

A.6.1. De Ministerraad verklaart te kunnen aantonen dat de wil van de kiezer geenszins in onverantwoorde mate wordt beperkt door de toedeling van stemmen uit het « reservoir » van de lijststemmen in de volgorde van de lijst. De wil van de kiezer wordt met andere woorden geenszins beperkt op een wijze die in strijd is met het beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie.

A.6.2. De verzoeker vraagt zich af wie zal bepalen of « de kiezer in geen onverantwoorde mate wordt beperkt » en of « een beetje verkeerd niet verkeerd » is. Volgens hem worden hier grondwettelijke principes ondergeschikt gemaakt aan zuiver partijbelang.

A.7.1. De Ministerraad stelt dat de categorieën van personen van wie een ongelijkheid wordt aangevoerd, vergelijkbaar moeten zijn. Te dezen is dat het geval : het gaat immers om personen die zich volkomen in dezelfde situatie bevinden, daar ze kandidaat zijn op de lijst van eenzelfde politieke partij voor de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen.

Volgens de Ministerraad vormt de rangschikking van de kandidaten op de lijst een objectief criterium van onderscheid bij de toekenning van de stemmen uit het reservoir van de lijststemmen.

A.7.2. Voor de verzoekende partij gaat de stelling van de Ministerraad integraal in tegen artikel 64 van de Grondwet.

A.8.1. De Ministerraad betoogt dat de voornaamste doelstelling die het aangeklaagde onderscheid schraagt, verband houdt met de bundeling van het ideeëngoed van een partij. Het partijbestuur maakt dan uit wie het best in aanmerking komt om dat ideeëngoed te vertolken, wat tot uiting komt in de rangschikking van de kandidaten. Rekening houdend met de devolutieve werking van de lijststemmen, beperkt tot de helft van de uitgebrachte lijststemmen, kan de partij enige sturing geven bij de verkiezing van bepaalde kandidaten.

De lijststem biedt tevens de mogelijkheid voor de kiezer om zich achter een bepaald ideeëngoed te scharen, veeleer dan achter deze of gene persoon. Dat geldt des te meer wanneer de kiezer de kandidaten van een partij niet persoonlijk kent.

A.8.2. P. D'Hoker repliceert dat er voor de partijen al een hele reeks mogelijkheden zijn om hun ideeëngoed te vertolken.

A.9.1. Volgens de Ministerraad draagt het gemaakte onderscheid op adequate wijze bij tot de voormelde doelstelling. In de praktijk worden de eerste kandidaten op de lijst nagenoeg altijd verkozen. De partij heeft dus wel degelijk een zekere invloed op de samenstelling van haar toekomstige fractie doordat zij gedeeltelijk kan bepalen wie er zal worden verkozen.

A.9.2. De verzoeker wijst erop dat het toekennen van stemmen door overdracht van de lijststem volgens de Ministerraad een effectief middel is om de verkiezingen te beïnvloeden. « Een duidelijkere omschrijving van een overtreding van artikel 64 van de Grondwet is haast niet te bedenken. Het is dan ook in tegenspraak met het gelijkheidsbeginsel zoals onder de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ».

A.10.1. De Ministerraad betoogt dat er een redelijke verhouding is tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

De kiezer kent de gevolgen van het uitbrengen van een lijststem en stemt aldus uit eigen wil uitdrukkelijk in met de volgorde van de lijst. Hij is daartoe niet verplicht en kan integendeel de volgorde wijzigen door het toekennen van voorkeurstemmen. Het feitelijk gewicht van de voorkeurstem is gerelateerd aan het aantal andere kiezers dat een lijststem uitbrengt.

De Ministerraad doet opmerken dat het Hof niet beoordeelt of de wetgevende maatregel opportuun of wenselijk is, noch nagaat of het nagestreefde doel door andere maatregelen kan worden bereikt. De door de verzoeker voorgestelde alternatieve maatregelen, namelijk de afschaffing van de devolutieve kracht van de lijststem of de toebedeling van lijststemmen nadat de kandidaten zijn gerangschikt volgens het behaalde aantal voorkeurstemmen, maken niet het voorwerp uit van beoordeling door het Hof.

A.10.2. De verzoeker antwoordt dat het te dezen niet gaat over de beoordeling van de opportuniteit of wenselijkheid, maar enkel over de vaststelling dat een wettekst niet conform is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De wetgever moet handelen in het kader van de bestaande grondwettelijke regels. Afwijkingen die enkel de versterking van de partijen beogen in plaats van het algemeen belang, moeten worden afgekeurd.

A.11.1. De Ministerraad wijst erop dat de procedure voor de overdracht van de lijststemmen behouden blijft, maar dat de lijststemmen nog slechts tot beloop van de helft worden toebedeeld. Hij wijst er ook op dat wanneer de kiezer op eenzelfde lijst zowel een lijststem als voorkeurstemmen uitbrengt, het stembiljet niet ongeldig is, maar dat alsdan voorrang wordt gegeven aan de voorkeurstemmen.

De Ministerraad doet voorts opmerken dat uit een recente studie blijkt dat de kiezers naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen voornamelijk gebruik maken van voorkeurstemmen en dat dit wellicht nog meer het geval zal zijn als gevolg van de halvering van de devolutieve werking van de lijststem.

A.11.2. De verzoeker stelt vast dat bij de gemeenteraadsverkiezingen meer voorkeurstemmen worden uitgebracht vanwege de kleinere sociale afstand tussen de kiezer en de kandidaten. Voor hem is de overdracht van lijststemmen in wezen overbodig. De taak van de politieke partijen is het verkleinen van de sociale afstand of het vergroten van de betrokkenheid van de kiezer, in plaats van de grote sociale afstand te handhaven door ongrondwettige manipulatie van de lijststemmen.

A.12.1. In uiterst ondergeschikte orde vraagt de Ministerraad dat het Hof rekening zou houden met het evolutieve karakter van de aangevochten wetgeving.

Hij verwijst naar het regeerakkoord van 7 juli 1999, waarin is gesteld: « In het huidig kiesstelsel bevoordeelt de lijststem de meest batig gerangschikte kandidaten op de lijst. Deze devolutieve werking van de lijststem ontnemt de burger een deel van zijn keuzemogelijkheid en controlemacht ».

De Ministerraad doet opmerken dat de devolutieve werking van de lijststem reeds bestaat sedert de inwerkingtreding van de provincie- en gemeentekieswet en dat de wetgever van oordeel was dat het niet verkieslijk was de beperkte invloed die de partijen nog hebben op de aanwijzing van de (waarschijnlijk) verkozenen in één keer af te schaffen. Een amendement om de overdracht van de lijststem af te schaffen werd niet aanvaard.

A.12.2. De verzoeker stelt dat de Ministerraad met de hiervoor weergegeven passage uit het regeerakkoord onomstotelijk toegeeft dat het devolutief toepassen van de lijststem in strijd is met de Grondwet. Uit het regeerakkoord blijkt dat de wil om die ongrondwettigheid op te heffen aanwezig is.

- B -

Onderwerp van het beroep

B.1. De verzoeker vordert de gedeeltelijke vernietiging van de artikelen 3, 7 en 9 van de wet van 26 juni 2000 tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement.

Artikel 3 maakt deel uit van hoofdstuk II van die wet, dat de wijzigingen van de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen bevat.

Artikel 3 van de wet van 26 juni 2000 bepaalt (de bepalingen die worden bestreden, zijn cursief weergegeven) :

« In artikel 21 van dezelfde wet, vervangen door de gewone wet van 16 juli 1993, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° § 1 wordt vervangen als volgt :

' § 1. Wanneer het aantal kandidaten van een lijst gelijk is aan het aantal zetels dat aan die lijst toekomt, zijn al die kandidaten gekozen.

Is het eerste van die aantallen groter dan het tweede, dan worden de zetels toegekend aan de kandidaten in afnemende grootte van het aantal stemmen dat zij hebben behaald. Bij gelijk stemmenaantal is de volgorde van voordracht op de lijst beslissend. *Alvorens de gekozenen aan te wijzen, kent het districthoofdbureau aan de kandidaten individueel de helft van het aantal stemmen toe ten gunste van de volgorde van voordracht. Deze helft wordt vastgesteld door het product van de vermenigvuldiging van het aantal stembiljetten met een lijststem, bedoeld in artikel 9quinquies, § 3, tweede lid, 1°, en het aantal door die lijst behaalde zetels, te delen door twee.*

De in het vorige lid bedoelde toekenning gebeurt door overdracht. De toe te kennen stembiljetten worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste kandidaat van de lijst heeft behaald, voor wat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op gelijkaardige wijze toegekend aan de tweede kandidaat, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal gunstige stemmen voor de volgorde van voordracht, zoals die bepaald is in het vorige lid, uitgeput is.

Het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, wordt bereikt door het product van de vermenigvuldiging van het verkiezingscijfer van de lijst zoals het bepaald is in artikel 18bis, en het aantal zetels dat aan die lijst toegekend is, te delen door het aantal zetels dat toekomt aan die lijst, vermeerderd met een eenheid.

Wanneer het aantal kandidaten van een lijst lager is dan dat van de aan de lijst toekomende zetels, zijn die kandidaten allemaal gekozen en worden de overblijvende zetels toegekend overeenkomstig artikel 19, § 2, vierde lid. ',

2° er wordt een nieuwe § 1bis toegevoegd, luidende :

' § 1bis. De eventuele decimalen van het quotiënt dat verkregen wordt enerzijds door de in § 1, tweede lid, bedoelde verrichting uit te voeren, en anderzijds door de in § 1, vierde lid, bedoelde verrichting uit te voeren, worden afgerond naar de hogere eenheid, ongeacht het feit of zij al dan niet 0,50 bereiken. ';

3° § 2 wordt vervangen als volgt :

' § 2. Voor elke lijst waarop een of meer kandidaten gekozen zijn overeenkomstig § 1, worden de niet gekozen kandidaten die het grootste aantal stemmen hebben behaald, of bij gelijk stemmenaantal, in de volgorde van inschrijving op het stembiljet, eerste, tweede, derde enz. opvolger verklaard.

Voorafgaandelijk aan hun aanwijzing gaat het districthoofdbureau, nadat het de verkozenen heeft aangewezen, over tot een nieuwe individuele toekenning aan de niet-gekozen kandidaten, van de helft van het aantal stemmen die gunstig zijn voor de volgorde van voordracht, zoals bepaald is in § 1, tweede lid, waarbij die toekenning op dezelfde manier gebeurt als voor de aanwijzing van de verkozenen, maar beginnende bij de eerste niet-gekozen kandidaat, in de volgorde van inschrijving op het stembiljet. ' ».

De artikelen 7 en 9 maken deel uit van hoofdstuk III van de wet, houdende de wijzigingen van de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932.

Artikel 7 bepaalt (de bepalingen die worden bestreden, zijn cursief weergegeven) :

« Artikel 57 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wet van 5 juli 1976, wordt vervangen als volgt :

' Art. 57. - Wanneer het aantal kandidaten van een lijst gelijk is aan het aantal zetels dat aan die lijst toekomt, zijn al die kandidaten gekozen.

Is het eerste van die aantallen groter dan het tweede, dan worden de zetels toegekend aan de kandidaten in afnemende grootte van het aantal stemmen dat zij hebben behaald. Bij gelijk stemmenaantal is de volgorde van voordracht op de lijst beslissend. *Alvorens de gekozenen aan te wijzen, kent het hoofdbureau aan de kandidaten individueel de helft van het aantal stemmen toe ten gunste van de volgorde van voordracht. Deze helft wordt vastgesteld door het product van de vermenigvuldiging van het aantal stembiljetten met een lijststem, bedoeld in artikel 50, § 1, tweede lid, 1°, en het aantal door deze lijst behaalde zetels, te delen door twee.*

De in het vorige lid bedoelde toekenning gebeurt door overdracht. De toe te kennen stembiljetten worden toegevoegd aan de naamstemmen die de eerste kandidaat van de lijst heeft behaald, voor wat nodig is om het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, te bereiken. Is er een overschot, dan wordt het op gelijkaardige wijze toegekend aan de tweede kandidaat, vervolgens aan de derde en zo verder, totdat de helft van het aantal gunstige stemmen voor de volgorde van voordracht, zoals die bepaald is in het vorige lid, uitgeput is.

Het verkiesbaarheidscijfer dat specifiek is voor elke lijst, wordt bereikt door het product van de vermenigvuldiging van het verkiezingscijfer van de lijst zoals het bepaald is in artikel 55, en het aantal zetels dat aan die lijst toegekend is, te delen door het aantal zetels dat toekomt aan die lijst, vermeerderd met een eenheid.

Wanneer het aantal kandidaten van een lijst lager is dan dat van de aan de lijst toekomende zetels, zijn die kandidaten allemaal gekozen en worden de overblijvende zetels toegekend overeenkomstig artikel 56, derde lid. ' ».

Artikel 9 bepaalt (de bepalingen die worden bestreden, zijn cursief weergegeven) :

« Artikel 58 van dezelfde wet, gewijzigd door de gewone wet van 16 juli 1993, wordt vervangen als volgt :

' Art. 58. - Voor elke lijst waarop een of meer kandidaten gekozen zijn overeenkomstig artikel 57, worden de niet gekozen kandidaten die het grootste aantal stemmen hebben behaald, of bij gelijk stemmenaantal, in de volgorde van inschrijving op het stembiljet, eerste, tweede, derde enz. opvolger verklaard.

Voorafgaandelijk aan hun aanwijzing gaat het hoofdbureau, nadat het de verkozenen heeft aangewezen, over tot een nieuwe individuele toekenning aan de niet-gekozen kandidaten, van de helft van het aantal stemmen die gunstig zijn voor de volgorde van voordracht, zoals bepaald is in artikel 57, tweede lid, waarbij die toekenning op dezelfde manier gebeurt als voor de aanwijzing van de verkozenen, maar beginnende bij de eerste niet-gekozen kandidaat, in de volgorde van inschrijving op het stembiljet. ' »

De wet van 27 december 2000 « tot aanvulling van de wet van 26 juni 2000 tot beperking met de helft van de devolutieve kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de provincie- en gemeenteraden en het Europees Parlement » (*Belgisch Staatsblad*, 24 januari 2001, en *erratum*, 3 februari 2001) houdt geen wijzigingen in van de thans bestreden bepalingen en heeft geen weerslag op het huidige beroep.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.2.1. De verzoeker klaagt in zijn hoedanigheid van Belgisch staatsburger aan dat het gewicht van zijn stem wordt beïnvloed door de toekenning van lijststemmen aan de kandidaten die daartoe in nuttige volgorde voorkomen op de lijst van de partij waarvoor zij kandidaat zijn voor de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen.

B.2.2. De Ministerraad voert als exceptie van niet-ontvankelijkheid aan dat de verzoeker geen belang heeft bij zijn beroep. De Ministerraad doet opmerken dat in geval van vernietiging van de bestreden bepalingen de voorheen bestaande regeling terug van kracht wordt, waarbij de werking van de lijststemmen ten volle geldt en dus niet beperkt is tot de helft, wat vanuit het standpunt van de verzoeker nadeliger zou zijn.

B.2.3. De bestreden wet heeft betrekking op het kiesrecht. Het kiesrecht is het fundamenteel politiek recht in de representatieve democratie. Elke kiezer heeft er belang bij de vernietiging te vorderen van die bepalingen van de bedoelde kieswet die het gewicht van zijn stem kunnen beïnvloeden.

Het gegeven dat de devolutieve kracht van de lijststemmen wordt teruggebracht tot de helft en dat die devolutieve kracht opnieuw ten volle zou gelden bij een eventuele vernietiging, doet geen afbreuk aan het belang van de verzoeker, die kan hopen dat hij alsdan een nieuwe kans verkrijgt om de aangeklaagde situatie gunstiger geregeld te zien.

B.2.4. De verzoeker doet blijken van het vereiste belang.

Ten gronde

B.3.1. De verzoeker voert de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet gelezen in samenhang met andere grondwetsbepalingen die op het kiesrecht betrekking hebben, inzonderheid de artikelen 61, 64, 67, §§ 1 en 2, 116 en 162 ervan.

B.3.2. In zoverre het middel een rechtstreekse toetsing vergt aan de artikelen 61, 64, 67, §§ 1 en 2, 116 en 162 van de Grondwet, los van de vraag naar de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 ervan, is het Hof niet bevoegd om erop in te gaan.

B.3.3. Zelfs in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet is het aanvoeren van de schending van de artikelen 61, 64, 67, §§ 1 en 2, en 116 ervan niet ter zake dienend, nu de laatstgenoemde artikelen geen betrekking hebben op de provincieraads- en gemeenteraadsverkiezingen waarover de bestreden bepalingen handelen.

Voorts wordt niet uiteengezet in welk opzicht de aangevochten regeling een schending zou kunnen uitmaken van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met artikel 162 ervan, dat bepaalt dat de wetgever de toepassing van het beginsel van de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden dient te verzekeren.

B.3.4. Het Hof beperkt zich derhalve tot een toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.4. De verzoeker betoogt dat de bestreden bepalingen het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden doordat kandidaten die door hun plaats op de lijst niet in aanmerking komen voor de devolutieve werking van de lijststem, geen gelijke kans krijgen om te worden verkozen.

B.5. De devolutieve werking van de lijststemmen leidt tot een verschil in behandeling van de kandidaten en bijgevolg van de kiezers die voor bepaalde kandidaten stemmen naar gelang van de volgorde van hun voordracht op de lijst : hun kansen op verkiezing hangen niet enkel af van het aantal naamstemmen dat rechtstreeks op hen is uitgebracht, maar in voorkomend geval van hun plaats op de lijst.

B.6. Met de bestreden bepalingen heeft de wetgever beoogd « de burger meer dan nu het geval is [te betrekken] bij het bepalen van wie zijn belangen zal verdedigen » (*Parl. St.*, Kamer, 1999-2000, Doc. 50 0666/003, p. 3). Evenzeer als met het ontwerp van een soortgelijke regeling ten aanzien van de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap strekte het ontwerp van de thans bestreden regeling ertoe :

« de impact van de lijststemmen met de helft te verminderen zodat de devolutie van de zetels binnen eenzelfde lijst zal gebeuren door meer rekening te houden met het aantal voorkeurstemmen dat de verschillende kandidaten van de lijst behaald hebben. Een grotere gelijkheid van kansen tussen de kandidaten zal daaruit voortvloeien en zal bijdragen tot het weer aanwakken van het ideeëndebat waarnaar de burger zo sterk verlangt. Volgens het voorgestelde systeem blijven de lijststemmen die gunstig zijn voor de volgorde van voordracht, meegeteld worden voor de berekening van het kiescijfer van de lijst, maar worden zij slechts voor de helft in aanmerking genomen voor de verrichtingen inzake devolutie van de zetels tussen de kandidaten van de lijst » (*ibid.*, Doc. 50 0666/001, pp. 3-4, en Doc. 50 0667/001, p. 3).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt voorts dat de aangenomen regeling berust op een compromis tussen de voor- en tegenstanders van het systeem van de devolutieve werking van de lijststemmen (*ibid.*, Doc. 50 0666/003, pp. 8-11).

B.7. Enerzijds, kan de logica van een systeem dat opteert voor het algemeen kiesrecht de wetgever ertoe aanzetten aan elke kiezer een maximale invloed te geven. Anderzijds, kan het onderschrijven van het programma van een lijst worden beschouwd als een teken van bijzondere aandacht voor de politieke problemen die de inzet vormen van de verkiezingen.

Het komt de wetgever toe, binnen de door de Grondwet bepaalde grenzen, te bepalen wanneer en hoe verkiezingen worden georganiseerd. Het komt het Hof enkel toe na te gaan of de door de wetgever gemaakte keuze al dan niet discriminatoir is.

B.8. Het aangeklaagde verschil in behandeling berust op een objectief criterium : de plaats van de kandidaten op de lijst en de toekenning van de helft van de lijststemmen rekening houdend met het verkiesbaarheidscijfer naar gelang van het aantal zetels dat die lijst behaalt en met het aantal overdraagbare lijststemmen dat elk van de effectieve kandidaten en opvolgers nodig heeft om in aanmerking te komen.

Dat criterium van onderscheid is pertinent ten aanzien van de doelstelling van de wetgever om de impact van de partijen op de kansen van de kandidaten te verminderen.

Ten slotte heeft de maatregel voor de kiezer geen onevenredige gevolgen, daar hij in ieder geval over de mogelijkheid beschikt om naamstemmen uit te brengen.

B.9. Het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 30 januari 2002.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel