

Rolnummers 2968, 2974, 2990 en 3004
Arrest nr. 78/2005 van 27 april 2005

A R R E S T

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, ingesteld door F.-X. Robert en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 30 maart 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 april 2004, heeft F.-X. Robert, wonende te 1000 Brussel, Wolstraat 33, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 maart 2004).

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 april 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 april 2004, hebben H. Van De Cauter, wonende te 1020 Brussel, J.-B. Depairelaan 24, en A. Mahiat, wonende te 1030 Brussel, A. Reyerslaan 159, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van dezelfde bijzondere wet van 2 maart 2004.

De vorderingen tot schorsing van dezelfde wetsbepalingen, ingediend door dezelfde verzoekende partijen, zijn verworpen bij het arrest nr. 96/2004 van 26 mei 2004, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 september 2004.

c. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 4 mei 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 5 mei 2004, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6, 7, 8 en 18 van dezelfde bijzondere wet van 2 maart 2004 door de v.z.w. Nieuw-Vlaamse Alliantie, met zetel te 1000 Brussel, Barricadenplein 12, G. Bourgeois, wonende te 8870 Izegem, Baronielaan 12, K. Van Dijck, wonende te 2480 Dessel, Biezenstraat 28, B. De Wever, wonende te 2600 Berchem, Neptunusstraat 78, M. Demesmaeker, wonende te 1500 Halle, K. De Kosterlaan 30, H. Stevens, wonende te 9000 Gent, Victor Braeckmanlaan 62, J. Loones, wonende te 8670 Oostduinkerke, Engelandstraat 2, P. De Ridder, wonende te 1000 Brussel, Sint-Kristoffelstraat 12, en K. van Louwe, wonende te 1082 Brussel, Gentsesteeweg 1158/22.

d. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 mei 2004 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 19 mei 2004, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 18 van dezelfde bijzondere wet van 2 maart 2004 door P.-A. de Maere d'Aertrycke, wonende te 1200 Brussel, Fernand Mélardstraat 11, J.-M. Bourgeois, wonende te 1200 Brussel, Erfprinslaan 138/1, en B. Veldekens, wonende te 1200 Brussel, Josephine-Charlottesquare 12.

De vordering tot schorsing van dezelfde wetsbepaling, bij afzonderlijk verzoekschrift ingediend door dezelfde verzoekende partijen, is verworpen bij het arrest nr. 103/2004 van 9 juni 2004, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 5 oktober 2004.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2968, 2974, 2990 en 3004 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad en de Vlaamse Regering hebben memories ingediend, de verzoekende partijen in de zaken nrs. 2968, 2990 en 3004 hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 16 maart 2005 :

- zijn verschenen :
 - . de verzoekende partij in de zaak nr. 2968, in eigen persoon;
 - . Mr. M. E. Storme, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2990;
 - . Mr. C. Dubois *loco* Mr. D. Philippe, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 3004;
 - . Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
 - . Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en E. Derycke verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde partijen gehoord;
- zijn de zaken in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

In de zaak nr. 2968

A.1. De verzoekende partij handelt uit eigen naam en als secretaris-generaal van het « Front Nouveau de Belgique » (F.N.B.), een politieke partij opgericht in de vorm van een feitelijke vereniging. Ter staving van haar persoonlijk belang voert de verzoekende partij haar hoedanigheden aan van kiezer en van kandidaat bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 13 juni 2004, alsook van mogelijke kandidaat bij latere gewestverkiezingen in het Waalse Gewest. Daarnaast handelt de verzoekende partij uit naam van het F.N.B., een politieke partij die bij de gewestverkiezingen van 13 juni 2004 lijsten heeft voorgedragen, zowel in Brussel als in Wallonië.

De verzoekende partij herinnert eraan dat volgens de rechtspraak van het Arbitragehof iedere kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

A.2. In haar memorie van antwoord herinnert de verzoekende partij, ten aanzien van haar persoonlijk belang wat het Waalse Gewest betreft, eraan dat zij zich reeds kandidaat heeft gesteld voor de verkiezingen in Wallonië en tegen de volgende gewestverkiezingen van woonplaats kan veranderen om er kiezer en kandidaat te zijn.

Ten aanzien van het belang om in rechte te treden van het F.N.B. zal de verzoekende partij in voorkomend geval ter terechtzitting de documenten voorleggen waaruit blijkt dat zij wel degelijk persoonlijk ertoe gemachtigd is te handelen uit naam van de feitelijke vereniging waarvan zij secretaris-generaal is en dat zij daartoe wel degelijk uitdrukkelijk gemandateerd is. Het F.N.B. heeft bij de laatste verkiezingen lijsten voorgedragen in Wallonië en in

Brussel en wil dat bij de volgende gewestverkiezingen ook doen en toont derhalve zijn belang aan om de vernietiging te vorderen.

In de zaak nr. 2974

A.3. De verzoekende partijen zijn respectievelijk nationaal voorzitter en ondervoorzitter van een nieuwe politieke partij, de « Belgische Unie - Union belge » (B.U.B.), een tweetalige partij die op nationaal niveau is georganiseerd. Zij waren overigens kandidaat bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2004. De verzoekende partijen herinneren eveneens aan de rechtspraak van het Arbitragehof.

A.4. In hun memories verwijzen de Ministerraad en de Vlaamse Regering naar de lering van het arrest nr. 96/2004, op grond waarvan het belang om in rechte te treden van de verzoekende partijen is beperkt tot de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en zijn zij van mening dat het beroep voor het overige bij ontstentenis van belang onontvankelijk dient te worden verklaard.

In de zaak nr. 2990

A.5.1. De eerste verzoekende partij is een v.z.w. die een politieke partij is met rechtspersoonlijkheid - in tegenstelling tot de meeste andere partijen in België - en waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de « verdediging en bevordering van politieke, culturele, sociale en economische belangen der Vlamingen ». In die zin is zij van mening dat zij, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, in rechte kan treden om het belang van de politieke partij, dat erin bestaat bij te dragen tot de totstandkoming van de volkswil, te behartigen en dat zij derhalve in rechte kan treden tegen elke handeling die haar mogelijkheden beperkt om de uitdrukking van volkswil te beïnvloeden in de zin van haar statuten en programma. De bestreden wet houdt echter een fundamentele wijziging van het stemrecht in. Het belang van de eerste verzoekende partij is overigens aanvaard in het arrest nr. 73/2003.

A.5.2. De tweede, de derde en de zevende verzoekende partij in de zaak nr. 2990 treden op in hun hoedanigheden van kiezer, vertegenwoordiger in de Vlaamse Raad en kandidaat voor de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad. De vierde, de vijfde en de zesde verzoekende partij treden op in hun hoedanigheden van kiezer en kandidaat voor de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad.

De achtste en de negende verzoekende partij treden op in hun hoedanigheden van kiezer voor de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad en de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en, respectievelijk, van kandidaat voor de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van kandidaat voor de Vlaamse Raad. Zij behoren tot de kieskring Brussel.

A.6. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat, overeenkomstig het arrest nr. 96/2004, het belang van iedere verzoekende partij om in rechte te treden, dient te worden beoordeeld op grond van de verkiezingen waarop hun hoedanigheden van kiezer en van kandidaat betrekking hebben, en dat hieruit voortvloeit dat de tweede, de derde, de vierde, de vijfde, de zesde en de zevende verzoekende partij in hun hoedanigheden van kiezer en kandidaat voor de verkiezingen van de Vlaamse Raad geen enkel belang hebben om de vernietiging te vorderen van artikel 18 van de bijzondere wet van 2 maart 2004, dat een kiesdrempel invoert voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

A.7. In hun memorie van antwoord stellen de verzoekende partijen vast dat, wat de verkiezing van het Vlaams Parlement betreft, hun belang niet wordt betwist en dat, wat de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, het belang van de eerste, de achtste en de negende verzoekende partij niet wordt betwist.

De verzoekende partijen zijn van mening dat hun hoedanigheden die zijn welke zij hadden bij de indiening van het beroep en dat het gegeven dat sommigen onder hen intussen zijn verkozen als parlements lid of een andere functie uitoefenen, hun belang of hoedanigheid om de vernietiging te vorderen, in geen enkel opzicht wijzigt.

In de zaak nr. 3004

A.8. Ter verantwoording van hun belang om in rechte te treden, voeren de verzoekende partijen aan dat zij kiezer en kandidaat zijn bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2004 en dat de bepaling dus rechtstreeks op hen betrekking heeft, aangezien zij, drie maanden vóór de verkiezingen, een kiesdrempel invoert. Ter ondersteuning van hun belang voeren zij ook de rechtspraak van het Hof aan.

Ten gronde

Ten aanzien van de invoering van een kiesdrempel van 5 pct. voor de regionale verkiezingen

In de zaak nr. 2968

A.9.1. Alvorens haar twee middelen uiteen te zetten, betwist de verzoekende partij in het algemeen de met de invoering van de kiesdrempel nagestreefde doelstellingen.

Eenzijds, is het streven naar een harmonisering van de kieswetgevingen een louter vormelijk motief. Indien het onontbeerlijk zou zijn voor een beter begrip van het kiesstelsel door de burger, zou een kiesdrempel voor alle verkiezingen moeten worden ingevoerd, wat nog niet het geval is. Een dergelijk systeem leidt niet tot een betere werking van de democratie, maar begunstigt integendeel *de facto* de grote partijen doordat het de kiezer ertoe aanzet « nuttig » te stemmen in het voordeel van een partij die de kiesdrempel van 5 pct. kan halen.

Anderzijds, garandeert een beperking van de fragmentatie van het representatieve orgaan op zich geen betere werking van de instellingen. De versnippering van het electoraat in het voordeel van enkele kleine partijen kan een democratische werking van de instellingen niet verhinderen. De enige relevante manier om een stabiele meerderheid te waarborgen, bestaat erin te kiezen voor een meerderheidsstelsel dat geen rekening houdt met het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging, of nog, een extreem hoge drempel in te voeren, en niet, zoals de bestreden bepalingen dat doen, een drempel van 5 pct.

Die verschillende motiveringen om een kiesdrempel in te voeren, zijn volgens de verzoekende partij ontoereikend en zelfs niet relevant om een betekenisvolle beperking van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging dat met name uit de artikelen 64 en 68 van de Grondwet voortvloeit, te verantwoorden. Een en ander leidt tot een onverantwoorde discriminatie tussen de kleine en de grote partijen en tussen hun respectieve kiezers.

A.9.2. Veeleer dan een andere doelstelling die in de parlementaire voorbereiding openlijk tot uiting wordt gebracht, namelijk de extreem-rechtse partijen bestrijden, die de drempel van 5 pct. ruim hebben overschreden, bestaat de werkelijke bedoeling van de bestreden bepalingen, naar het voorbeeld van andere wetgevingen, erin het feitelijke monopolie van de grote partijen te versterken door de opkomst van nieuwe politieke partijen te voorkomen, die geenszins de democratische werking van de instellingen verhinderen, maar integendeel bijdragen tot de verrijking van het democratisch debat door de rol van « zweeppartijen » te spelen.

A.10.1. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat, hoewel de artikelen 62 en 68 van de Grondwet voorzien in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, rechtsbeginsel dat voor alle Belgische wetgevende vergaderingen geldt, de wetgever evenwel vrij blijft de voorwaarden van die evenredige vertegenwoordiging te bepalen, door met name een relatief lage kiesdrempel in te voeren, rekening houdend met de gemiddelde natuurlijke drempel van de betrokken kieskringen.

De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens heeft overigens, in de beslissing *Magnano en Südtiroler Volkspartei t. Italië*, geoordeeld dat de invoering van een kiesdrempel van 4 pct. op het hele Italiaanse grondgebied verenigbaar was met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, bepaling die geen bijzonder kiesstelsel oplegt.

A.10.2. Door voor de verkiezing van de gewestraden een uniforme drempel in te voeren, creëert de wetgever onvermijdelijk kleine verschillen in behandeling, die evenwel geen discriminaties vormen, vermits (1) het stemmen of zich kandidaat stellen op lijsten die de drempel van 5 pct. van de stemmen al dan niet halen, een volkomen objectief criterium is, (2) de met de invoering van een kiesdrempel nagestreefde doelstellingen rechtmatig zijn – waarbij de rechtmatigheid van het nagestreefde doel in beginsel niet onder het toezicht van het Hof

valt, daar zij ressorteert onder een opportuniteitsbeoordeling - en ertoe strekken de goede werking van de democratische instellingen te verzekeren door de vorming van stabiele meerderheden in het parlement en de regering te bevorderen, zoals overigens blijkt uit het groot aantal democratische landen die in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging een kiesdrempel hebben ingevoerd, en (3) de gevolgen van een kiesdrempel van 5 pct. evenredig zijn met de nagestreefde doelstellingen, waarbij de rechtspraak van het arrest nr. 73/2003 *mutatis mutandis* op het onderhavige geval kan worden toegepast : het is immers zo dat, enerzijds, het gegeven dat de natuurlijke drempel van sommige kieskringen voor de gewestverkiezingen lager zou zijn, niet inhoudt dat een kiesdrempel van 5 pct. hinderlijker zou zijn dan voor de federale parlementsverkiezingen, en, anderzijds, het gegeven dat de kieskringen voor de Kamer zijn gewijzigd, voor het Hof niet doorslaggevend is gebleken, aangezien het de kiesdrempel voor de Senaat heeft aanvaard, zonder dat de kieskringen voor de verkiezing ervan zijn gewijzigd.

A.11.1. In haar memorie van antwoord herinnert de verzoekende partij eraan dat van de grondwettelijke beginselen slechts mag worden afgeweken om gewettigde motieven en in de strikte mate van wat noodzakelijk is, en dat het Hof moet nagaan of dat wel degelijk het geval is.

De verzoekende partij onderzoekt in detail de nagestreefde doelstellingen en is van mening dat het streven naar harmonisatie, doelstelling die louter vormelijk en niet inhoudelijk is, slechts een middel is en geen doel en dat de maatregel, bij ontstentenis van een gepreciseerd doel, als onevenredig dient te worden beschouwd. Wat de beperking van de fragmentatie van het wetgevend orgaan betreft, kan de democratie niet zonder oppositie en dus zonder tegengewichten bestaan, ook al zijn stabiele meerderheden wenselijk - de gemeenschappen en gewesten hebben echter geen enkel probleem van stabiliteit van de regering gekend. De geschiedenis van België toont aan dat de instabiliteit van een regering niet voortvloeit uit de aanwezigheid van kleine partijen binnen de vergaderingen, maar integendeel uit de fragmentatie van het electoraat onder grote politieke partijen en bijgevolg uit het grote aantal partners in de regeringscoalitie, alsook uit de breuklijnen tussen de gemeenschappen. Wat de versnippering van het politieke landschap betreft, is de verzoekende partij van mening dat de democratie berust op de dialoog en op de vertegenwoordiging van politieke standpunten van minderheden.

Het feit dat een kiesdrempel in andere West-Europese landen bestaat, is geen criterium dat het mogelijk maakt te besluiten dat de maatregel relevant is, en de beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens waarnaar de Ministerraad verwijst, is te dezen niet relevant.

A.11.2. De invoering van een kiesdrempel moet worden bekeken in de context van de verschillende hindernissen waarvoor de kleine en nieuwe partijen worden geplaagd. De noodzaak om handtekeningen in te zamelen om voor elke verkiezing lijsten voor te dragen, brengt aldus aanzienlijke materiële (inzameling op openbare plaatsen, gevaar voor fraude enz.) en administratieve (termijn, kostprijs enz.) moeilijkheden met zich mee. De toegang tot de geschreven of audiovisuele media is, bij ontstentenis van vertegenwoordiging, alleen mogelijk door schandalen of door het innemen van extremistische standpunten. De financiering van de partijen hangt eveneens af van de vertegenwoordiging in het federale Parlement. Ook het kiesstelsel bevordert de bestaande partijen, met name door de bescherming van het logo of de toekenning van een lijstnummer (de kleine partijen krijgen slechts nummers hoger dan tien, die vaak van verkiezing tot verkiezing verschillen) en de verkozen vergaderingen verklaren hun eigen verkiezing zelf geldig. Ten slotte ondervinden de kleine partijen, die aan de definitie zelf van de democratie deelnemen, aanzienlijke materiële moeilijkheden bij de uitoefening van hun vrijheid van vergadering en van aanplakking op de openbare weg.

De kiesdrempel zal indirect een invloed hebben op de kiezer die, aangezien hij slechts één stem heeft, een nuttige stem wenst uit te brengen; hij zal ertoe worden aangezet voor grote partijen te stemmen, wat de ontsporing naar de participatie en de oligarchie versterkt.

A.12.1. In zijn memorie van wederantwoord is de Ministerraad van mening dat het streven naar harmonisatie geen louter vormelijk doel is, maar een streven naar coherentie, wat de inhoud betreft, teneinde de nadelen van het evenredig stelsel te voorkomen, met name de fragmentatie van het politieke landschap, die nadelige gevolgen zal teweegbrengen, zowel voor de meerderheid als voor de oppositie; het doel van de wetgever bestaat dus niet erin de wezenlijke rol voor de democratie van de oppositiepartijen af te zwakken. Overigens, verkiezingen hebben minder tot doel een parlement te vormen dat alle standpunten van de bevolking weerspiegelt, dan een uitvoerende macht te steunen die in staat is te regeren. De invoering van een kiesdrempel ontnemt de standpunten van de minderheden niet alle kansen om een plaats in het politieke landschap te verwerven, aangezien de politieke geschiedenis leert dat de politieke stromingen, op lange termijn, van de maatschappij erin slagen zich ondanks die drempel te doen gelden.

A.12.2. Ten aanzien van het discriminerende karakter van de bestreden maatregelen, gecombineerd met andere bepalingen, repliceert de Ministerraad dat die maatregelen de deelname van de burgers aan het politieke leven

niet in de weg staan, maar integendeel ertoe strekken die toegang te reglementeren, opdat die mogelijk blijft. Ten slotte onderstreept de Ministerraad dat de kiesdrempel in de vele democratische landen waar hij is ingevoerd, niet als anti-democratisch is beschouwd.

In de zaak nr. 2974

A.13. De verzoekende partijen voeren de schending aan van het gelijkheidsbeginsel dat aan de burger wordt gewaarborgd - in het bijzonder wanneer die burger moet stemmen voor politieke vertegenwoordigers - door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 14 van dat Verdrag en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

A.14.1. De verzoekende partijen voeren een schending van het gelijkheidsbeginsel aan « op grond van de bestreden wet zelf » en steunen hiervoor op drie middelen.

A.14.2. Volgens een eerste middel zouden de bestreden bepalingen een willekeurig onderscheid teweegbrengen tussen de kiezers van de kleine partijen en de kiezers van de grote partijen, door de eerstgenoemden te benadelen door geen rekening te houden met hun stem, die aldus « verloren » zou zijn op grond van een volkomen artificiële maatregel die een kiesdrempel is.

A.14.3. Volgens een tweede middel zouden de bestreden bepalingen niet behoorlijk verantwoord zijn door een doel van algemeen belang, aangezien de kleine politieke partijen nooit een probleem hebben gevormd voor de werking van de instellingen : afgezien van het Vlaams Blok of de groenen, waarvan de ontwikkeling vooral toe te schrijven is aan een soortgelijke beweging op internationaal niveau, zijn alle andere pogingen van nieuwe partijen sinds 1990 mislukt. De verkiezingsresultaten vertonen bovendien een verlies of een stagnatie van het aantal stemmen voor de kleine partijen, zodat de versnippering van het politieke landschap geen enkel zorgwekkend effect heeft op de continuïteit van de macht.

A.14.4. In een derde middel zijn de verzoekende partijen van mening dat de maatregel onevenredig is, aangezien, hoewel de juridische weerslag ervan beperkt is, de werkelijke of psychologische weerslag ervan enorm is en de kiezer ertoe kan aanzetten voor de grote partijen te stemmen, ten koste van de kleine of nieuwe partijen.

A.15. Een vierde middel is afgeleid uit een schending van het gelijkheidsbeginsel « op grond van een geheel van maatregelen met een gelijkwaardige uitwerking ». Volgens de verzoekende partijen maken de bestreden bepalingen deel uit van een geheel van maatregelen waarvan de uitwerking gelijkwaardig is aan een verbod om verkozen te worden, waarmee de wetgever het succes van nieuwe politieke partijen zo goed als onmogelijk maakt. Hoewel elke individueel genomen maatregel met het gelijkheidsbeginsel verenigbaar kan zijn, moet die nog worden gecompenseerd door de versoepeling van een andere beperkende maatregel. Volgens de verzoekende partijen is de invoering van een kiesdrempel « de druppel die de emmer doet overlopen », doordat die een onredelijke beperking vormt die het recht om verkozen te worden voor de kandidaten van de kleine partijen ernstig in het gedrang brengt.

A.16. De Ministerraad, die voor de zaken nrs. 2968 en 2974 een enkele memorie heeft ingediend, formuleert voor de onderhavige zaak dezelfde overwegingen als in de zaak nr. 2968 (A.10.1 en A.10.2).

A.17.1. Ten aanzien van de aangevoerde normen ziet de Vlaamse Regering in haar memorie niet in waarom de verzoekende partijen, om een specificatie van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging te controleren, supranationale normen aanvoeren die geen stelsel van evenredige vertegenwoordiging opleggen.

Uit de diversiteit van de kiesstelsels in de verschillende democratische landen blijkt bovendien dat er geen evident of natuurlijk stelsel van evenredige vertegenwoordiging bestaat en dat het fenomeen van de « verloren stemmen » niet kan worden vermeden. De wijze van vertegenwoordiging wordt immers bepaald en aangepast door de vaststelling van het aantal vertegenwoordigers, de omvang van de kieskringen en de wijze waarop de reststemmen van een kieskring met die van de andere kieskringen worden samengeteld. De « natuurlijke drempel » die de verzoekende partijen aanvoeren, is dus op zich niet « natuurlijk », maar hangt integendeel af van de vaststelling van die elementen door de wetgever, en houdt geen recht op vertegenwoordiging in waarvan niet kan worden afgeweken en dat uit die « natuurlijke » drempel zou ontstaan. Een vergroting van de kieskringen - wat te dezen het geval is - of

een verhoging van het aantal vertegenwoordigers kan aldus precies de behoefte doen ontstaan om in een kiesdrempel te voorzien.

De wetgever heeft *in casu* gekozen voor een aanpassing van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging door een kiesdrempel in te voeren waarvan de rechtmatige doelstellingen bestaan in een harmonisatie met het kiesstelsel van de Kamer en van de Senaat, een beperking van de fragmentatie van het vertegenwoordigend orgaan en de bestrijding van de fragmentatie van het politieke landschap.

A.17.2. De invoering van een kiesdrempel is dus verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel, dat de wetgever toestaat te voorzien in zeer gevarieerde stelsels van evenredige vertegenwoordiging, waarvoor telkens argumenten voor en tegen bestaan. Het feit dat de kiesdrempel per kieskring moet worden bereikt of, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, per taalgroep, accentueert overigens het redelijke karakter van de maatregel, aangezien de drempel veel gemakkelijker kan worden bereikt.

De Vlaamse Regering wijst in dat verband op een wiskundige onnauwkeurigheid van de verzoekende partijen. Het is immers niet mogelijk dat een partij meer dan 6 pct. van de Brusselse stemmen aan Nederlandstalige kant en aan Franstalige kant behaalt, zonder aldus noch de kiesdrempel, noch de zogeheten natuurlijke drempel te halen; de percentages die de verzoekende partijen vermelden, zouden op een ander totaal moeten worden berekend. Er bestaat overigens geen hypothese waarin 6 pct. van het totaal aantal stemmen, verdeeld over beide taalgroepen, zou leiden tot een situatie waarbij geen enkele zetel wordt verkregen.

A.17.3. Het gegeven dat de kiesdrempel alleen gevolgen heeft wanneer de kieskring of het aantal vertegenwoordigers voldoende groot is, houdt niet in dat een uniforme drempel onverenigbaar zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Integendeel, een kiesdrempel maakt het mogelijk de fragmentatie te voorkomen en leidt tot een vorm van grotere gelijkheid tussen de kiezers van kleinere kieskringen of kieskringen met minder vertegenwoordigers en de kiezers van grotere kieskringen of kieskringen met meer vertegenwoordigers.

A.17.4. Er bestaat geen objectiever criterium dan een uniform percentage. De door de invoering van een kiesdrempel nagestreefde doelstellingen zijn rechtmatig en het feit dat politieke crisissen kunnen worden veroorzaakt door andere elementen dan de versnippering van het politieke landschap of dat die versnippering verdedigbaar is vanuit het oogpunt van sommige politicologen, verandert niets aan de rechtmatigheid van de nagestreefde doelstellingen. Wat de evenredigheid betreft, heeft een kiesdrempel vanzelfsprekend slechts effect wanneer hij groter is dan de natuurlijke drempel, maar dat effect is beperkt. Niets wijst daarentegen erop dat de kiezer zijn kiesintenties bepaalt door de zekerheid om deel te nemen aan de vertegenwoordiging en zijn stem precies niet aan een kleinere partij zal geven: de zogeheten « nuttige stemmen » kunnen dus in verschillende richtingen spelen. Ten slotte veroorzaken de regels betreffende de inzameling van handtekeningen, de financiering of de toegang tot de media, geen moeilijkheden die groter zouden zijn dan de toegang tot de kiesdrempel en kunnen zij niet ertoe leiden dat elke nieuwe regel die het verschijnen van kleine partijen moeilijker maakt, als onevenredig wordt beschouwd, vermits de kiezer tenslotte het laatste woord heeft.

In de zaak nr. 2990

A.18. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de 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 en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966.

De bestreden bepalingen zouden een discriminerende beperking inhouden van het recht om aan verkiezingen deel te nemen en van het recht om verkozen te worden.

A.19.1. Volgens de verzoekende partijen voeren de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in tussen de lijsten die minstens 5 pct. van de stemmen hebben behaald en de andere lijsten, aangezien alleen de eerste in aanmerking komen voor de zetelverdeling. Op basis van de resultaten van de verkiezingen voor het federale Parlement stellen de verzoekende partijen vast dat de kiesdrempel een discriminatie teweegbrengt, aangezien de partijen die meer stemmen dan andere behalen, geen of minder zetels verkrijgen.

A.19.2. De verzoekende partijen weerleggen de doelstellingen die voor de invoering van een kiesdrempel zijn aangevoerd na de kritiek van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

Enerzijds, is het streven naar een harmonisatie van de wetgevingen niet relevant, vermits de auteurs van het ontwerp van bijzondere wet rekening houden met zowel de provinciale als de arrondissementele kieskringen, waarvoor de lijstenverbinding is behouden. De zorg om een harmonisatie tot stand te brengen, is bovendien onjuist, aangezien, enerzijds, er geen kiesdrempel bestaat voor de federale verkiezingen in de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven en, anderzijds, de gewestverkiezingen gedeeltelijk verlopen volgens regels die vallen onder de constitutionele autonomie van de gewesten en de gewesten bij de uitoefening daarvan verschillende regels hebben uitgewerkt.

Anderzijds, is de doelstelling bestaande in de bestrijding van de fragmentatie van het politieke landschap en van de versnippering van de politieke vertegenwoordiging op zich geen geoorloofde doelstelling, maar kan die hoogstens een middel zijn om een geoorloofde doelstelling te bereiken - die kan bestaan, maar waarvan het bestaan nog niet is aangetoond -, mits een redelijk verband bestaat tussen dat middel en het geoorloofde doel. De rechtspraak van het Duits Grondwettelijk Hof die de kiesdrempel rechtvaardigt, kan niet op België worden toegepast. De vermelde resultaten tonen integendeel aan dat sommige kandidaten worden gediscrimineerd ten opzichte van anderen en dat de stem van sommige kiezers in dit land zwaarder weegt dan die van anderen, niet door de toevallige constellatie van de verdeling van de stemmen over de lijsten, maar door de wet zelf. De politieke geschiedenis van België leert overigens dat er geen verband bestaat tussen politieke crisissen of problemen in verband met de werking van de instellingen en de aanwezigheid van kleine partijen in het Parlement. Integendeel, de werking van de democratie wordt verminderd en verslechterd doordat het nieuwe partijen *de facto* onmogelijk wordt gemaakt om door te breken bij verkiezingen. Ten slotte zal de invoering van een kiesdrempel de fragmentatie van het politieke landschap niet voorkomen, aangezien de laatste verkiezingen hebben aangetoond dat kleinere partijen een kartel gaan vormen met een andere partij.

A.19.3. De gevolgen van een kiesdrempel missen voor de kleinere partijen elke evenredigheid. Voor de arrondissementele kieskringen geldt de drempel van 5 pct. immers ook om te kunnen deelnemen aan de lijstenverbinding, wat leidt tot de invoering van een driedubbele drempel - op het vlak van het arrondissement, van de provincie en een quorum van 66 pct. van de kiesdeler voor de provinciale lijstenverbinding. De drempel kan de kiezer ook misleiden die niet in staat is het nuttig effect van zijn stem te evalueren. Bovendien verschilt het effect van de kiesdrempel voor de gewestverkiezingen van dat voor de federale verkiezingen : op basis van de resultaten van 1999 voor de verkiezing van de Vlaamse Raad blijkt aldus dat de kiesdrempel, behalve in Limburg, gemiddeld 1,5 pct. hoger ligt dan de natuurlijke kiesdrempel, zodat die niet als « gering » kan worden gekwalificeerd, voorwaarde die voortvloeit uit het arrest nr. 73/2003. Overigens, in geval van provinciale kieskringen belet artikel 4 van de bestreden wet, door de mogelijkheid van lijstenverbindingen op te heffen, de partijen om de ongebruikte « reststemmen » te benutten, zodat de invoering van een kiesdrempel daarenboven de kleine partijen dubbel zou treffen. Ten slotte vormt de uitbreiding van de kieskringen op provinciaal niveau in het Vlaamse Gewest voor de kleine partijen geen compensatie voor de invoering van een kiesdrempel en er kan overigens geen rekening mee worden gehouden, aangezien de vaststelling van de omvang van de kieskringen ressorteert onder de bevoegdheid van een andere wetgever dan diegene die de bestreden bepalingen heeft aangenomen en het grondwettelijke karakter van die bepalingen moet worden beoordeeld volgens de mogelijke of werkelijke gevolgen ervan in eender welk gewest.

A.19.4. De ontstentenis van evenredigheid van de maatregel wordt manifest, wanneer ook andere beperkende maatregelen in de beoordeling worden betrokken. De kiesdrempel heeft immers ernstige gevolgen, enerzijds, voor de mogelijkheid om een overheidsdotatie te verkrijgen, die afhankelijk is van de vertegenwoordiging van de partij in de twee vergaderingen door minstens één rechtstreeks verkozen, en bijgevolg van de mogelijkheid om de kiesdrempel te bereiken, en, anderzijds, voor de mediatisering van de partij, vermits met name de openbare omroep aan de partijen een evenredige aandacht moet besteden volgens hun vertegenwoordiging. De gecombineerde gevolgen van die verschillende wetgevingen zouden dus ertoe kunnen leiden dat sommige politieke partijen verdwijnen.

A.20. In zijn memorie formuleert de Ministerraad voor die zaak *mutatis mutandis* dezelfde overwegingen als in de zaken nrs. 2968 en 2974 (A.10.1 en A.10.2).

A.21.1. Ten aanzien van de aangevoerde normen ziet de Vlaamse Regering in haar memorie niet in waarom de verzoekende partijen supranationale normen aanvoeren die geen stelsel van evenredige vertegenwoordiging opleggen, om iets te toetsen dat niets anders is dan een aanpassing van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals het Arbitragehof reeds in zijn arrest nr. 96/2004 heeft beslist.

Op basis van de resultaten voor de verkiezing van de Kamer stellen de verzoekende partijen vast dat sommige partijen die meer stemmen behalen, minder zetels verkrijgen dan andere partijen. De verzoekende partijen tonen

echter niet aan hoe - en in welke mate - die cijfermatige voorbeelden zouden zijn bepaald door de kiesdrempel van 5 pct., in plaats van door het stelsel van zetelverdeling (D'Hondt) of de vaststelling zelf van de kieskringen.

De invoering van een kiesdrempel van 5 pct. vormt een objectief en relevant criterium, wat de verzoekende partijen overigens niet betwisten. Het redelijke karakter van de kiesdrempel wordt versterkt door het feit dat de kiesdrempel per kieskring wordt berekend, wat ervoor zorgt dat de drempel gemakkelijker kan worden bereikt. De kiesdrempel leidt aldus tot een grotere gelijkheid tussen de kiezers van kleinere kieskringen of kieskringen met minder vertegenwoordigers en de kiezers van grotere kieskringen of kieskringen met een groter aantal vertegenwoordigers.

A.21.2. Wat de rechtmatigheid van het nagestreefde doel betreft, is de Vlaamse Regering van mening dat de diversiteit aan kiesstelsels in de verschillende democratische landen aantoont dat er geen evident of natuurlijk stelsel van evenredige vertegenwoordiging bestaat en dat het fenomeen van de « verloren stemmen » niet kan worden vermeden. De wijze van vertegenwoordiging wordt immers bepaald en aangepast door de vaststelling van het aantal vertegenwoordigers, de omvang van de kieskringen en de wijze waarop de reststemmen van een kieskring worden samengeteld met die van de andere kieskringen.

De wetgever heeft *in casu* gekozen voor een aanpassing van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging door een kiesdrempel in te voeren die rechtmatige doeleinden nastreeft. Het is immers niet omdat de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde en Leuven zich voor de federale verkiezingen in een uitzonderlijke situatie bevinden, dat de wetgever geen doel bestaande in de harmonisatie van de kieswetgevingen zou mogen aanvoeren. Overigens kan van de wetgever niet worden verwacht dat hij de motivering van een beleidskeuze *ad infinitum* verantwoordt en aldus de noodzaak van een harmonisatie aantoont, keuze die onder zijn beoordelingsruimte valt. Door een kiesdrempel in te voeren, heeft de wetgever het gelijkheidsbeginsel in acht genomen, dat hem toestaat te voorzien in zeer gevarieerde stelsels van evenredige vertegenwoordiging, waarvoor telkens argumenten voor en tegen bestaan.

A.21.3. In verband met de evenredigheid van de maatregel, al dan niet gecombineerd met andere beperkende maatregelen, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat alleen een kennelijke onevenredigheid een schending van het gelijkheidsbeginsel kan vormen; zij verwijst naar het arrest nr. 73/2003, dat ook te dezen relevant is, en is van mening dat de mogelijke gevolgen van de kiesdrempel voor de financiering van de partijen of in de media niet ertoe leiden dat de drempel kennelijk onevenredig zou zijn.

A.22.1. In hun memorie van antwoord zijn de verzoekende partijen van mening dat de Ministerraad geenszins antwoordt op het eerste middel en zich ertoe beperkt te verwijzen naar de arresten nrs. 96/2004 en 103/2004.

Zij zijn van mening dat de bestreden bepalingen een discriminatie invoeren op het vlak van de gevolgen van het aantal behaalde stemmen : alleen de kandidaten die behoren tot een lijst die de kiesdrempel bereikt, zullen kunnen deelnemen aan de zetelverdeling en alleen de stemmen van de kiezers die stemmen voor lijsten die de kiesdrempel halen, zullen in aanmerking worden genomen, wat leidt tot een discriminatie in het recht van de kandidaten om verkozen te worden en het recht van de kiezers op de gelijkheid van hun stemmen. Het feit dat die discriminatie niet is gebleken bij de verkiezingen van 13 juni 2004 heeft te maken met de vorming van kartels.

De discriminatie bestaat eveneens ten aanzien van de mogelijkheid voor de kleine partijen om stemmen te behalen, aangezien vele kiezers - terecht - een nuttig gevolg aan hun stem wensen te geven en bijgevolg zullen stemmen voor partijen die de kiesdrempel kunnen halen.

A.22.2. Ten aanzien van de rechtmatigheid van de nagestreefde doeleinden zijn de verzoekende partijen van mening dat de aangevoerde verantwoordingen onjuist of misleidend zijn en dat de bestreden maatregel volkomen irrelevant is om de aangegeven doeleinden te bereiken. Uit de resultaten van de verkiezingen van 13 juni 2004 blijkt aldus duidelijk dat de kiesdrempel de fragmentatie van het politieke landschap niet voorkomt, maar op de kleine partijen druk uitoefent om met grotere partijen een kartel te vormen. De kiesdrempel heeft aldus niet belet dat in het Vlaams Parlement acht partijen zitting nemen en dat vijf van die partijen deelnemen aan de vorming van een regeringsmeerderheid. De buitenlandse voorbeelden tonen in werkelijkheid aan dat er een omgekeerde verhouding bestaat tussen de kiesdrempel en het aantal in het parlement vertegenwoordigde partijen.

A.22.3. De bestreden maatregelen zijn bovendien volkomen onevenredig met de nagestreefde doelstellingen, vermits, enerzijds, de vorming van kartellijsten bij de kiezer een gebrek aan duidelijkheid of een onwetendheid teweegbrengt, waarbij de kiezer niet meer weet voor welke partij hij stemt, en, anderzijds, de bestrijding van de fragmentatie van het politieke landschap het politieke pluralisme, voorwaarde voor de democratie, beperkt, zoals de ervaring in de andere Europese landen aantoont. Artikel 11 van de Grondwet legt overigens de nadruk op het

ideologisch en filosofisch pluralisme als wezenlijk element van ons grondwettelijk stelsel. Het effect van de kiesdrempel - dat groter is voor de gewestverkiezingen dan voor de federale verkiezingen, aangezien de natuurlijke drempel (verhouding tussen het aantal kiezers en het aantal zetels) lager is dan voor de federale verkiezingen - is nog dramatischer op het vlak van de toegang van de nieuwe partijen tot de « politieke markt », wanneer het wordt gecombineerd met andere bepalingen die de financiering van de partijen of de toegang tot de media beperken. Vrije verkiezingen in de zin van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens houden volgens de Bowman-rechtspraak echter « de participatie in van een veelheid van politieke partijen die de verschillende nuances van de meningen van de bevolking van het land vertegenwoordigen ».

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

In de zaak nr. 2968

A.23. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 leidt een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

A.24.1. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan.

De « natuurlijke » kiesdrempel (5,88 pct.) voor de zeventien Nederlandstalige verkozenen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ligt aldus hoger dan de wettelijke drempel van 5 pct., zodat de wettelijke kiesdrempel van 5 pct. neerkomt op een fictieve kiesdrempel aan Nederlandstalige kant. De wettelijke kiesdrempel van 5 pct. vormt daarentegen een zeer dwingende drempel aan Franstalige kant, daar die bijna vier keer hoger ligt dan de « natuurlijke » kiesdrempel (1,38 pct.) voor de tweeënzeventig Franstalige verkozenen.

De discriminatie die daaruit volgt, is onverantwoord, te meer omdat mechanismen zijn ingevoerd, met name de vaststelling van een hoog aantal te begeven zetels, om een vertegenwoordiging van de Nederlandstalige politieke partijen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te waarborgen, zelfs indien zij slechts een vrij gering aantal stemmen behalen.

A.24.2. De zorg om de kieswetgevingen te harmoniseren, is niet relevant, aangezien een dergelijke drempel niet bestaat voor de federale verkiezingen in het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde.

A.24.3. De zorg om de versnippering van de politieke vertegenwoordiging te beperken is overigens niet relevant, te meer omdat de drempel van 5 pct. alleen effect zal hebben aan Franstalige kant, waar er in het Brusselse politieke landschap nooit problemen zijn geweest, terwijl die drempel, die aan Nederlandstalige kant geen effect zal hebben, het geenszins mogelijk zal maken het werkelijke probleem van de Nederlandstalige politieke partijen op te lossen, waar een heterocliete coalitie nodig is om in dat taalstelsel een meerderheid te bereiken.

A.25.1. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

Het zou volkomen denkbaar zijn geweest een ander systeem in te voeren dat een vertegenwoordiging voor de « zweepartijen » zou hebben behouden, waarbij de vertegenwoordiging van de grote partijen, die reeds door het systeem D'Hondt worden bevoordeeld, wordt geaccentueerd.

A.25.2. De overwegingen die het Arbitragehof heeft geformuleerd in zijn arrest nr. 30/2003 (B.22.6 en B.22.7) over de gevolgen van de kiesdrempel van 5 pct. ten aanzien van de eerdere wijzigingen van de kieswetgeving, om de vordering tot schorsing van de kiesdrempel te verwerpen, gelden te dezen niet; de maatregel dient dus te worden beschouwd als een onevenredige beperking van de evenredige vertegenwoordiging.

A.26.1. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat het feit dat de drempel van 5 pct. alleen Franstalige partijen van de zetelverdeling kan uitsluiten, aangezien de vertegenwoordiging van Vlaamse verkozenen in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is onderworpen aan een hogere natuurlijke drempel, een onvermijdelijk gevolg is van het aantal aan elke taalgroep toegewezen zetels. Dat gevolg treedt eveneens op tussen de kiezers en de kandidaten naargelang zij stemmen of zich kandidaat stellen in een kleine of een grote kieskring, waarbij het arrest nr. 73/2003 heeft geoordeeld dat dit verschil in behandeling geen discriminatie inhield.

A.26.2. De invoering van een uniforme kiesdrempel is de enige maatregel die het mogelijk maakt de nagestreefde doelstellingen te bereiken, daar alle andere mogelijke hypothesen zouden leiden tot grotere ongelijkheden: een asymmetrische drempel, hoger voor de Franse taalgroep, zou leiden tot een moeilijk te verantwoorden verschil in behandeling in het nadeel van de Franse taalgroep; een hogere uniforme kiesdrempel zou het onderscheid tussen de formaties die die drempel halen en die welke die drempel niet halen, nog versterken en de Franse taalgroep verder in grotere mate dan de Nederlandse taalgroep treffen; ten slotte zou de ontstentenis van een drempel leiden tot een verschil in behandeling in het nadeel van de Nederlandse taalgroep, vermits zijn natuurlijke drempel veel hoger ligt dan die van de Franse taalgroep.

A.27. In haar memorie van antwoord is de verzoekende partij van mening dat het arrest nr. 96/2004 lijkt te aanvaarden dat de bestreden bepalingen tussen kiezers en kandidaten een verschil in behandeling teweegbrengen dat, in tegenstelling tot wat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld, niet voortvloeit uit de keuze van de kiezer, maar uit de toepasselijke regels inzake de toewijzing van de zetels. De verzoekende partij stelt vast dat er talrijke institutionele mechanismen bestaan om de vertegenwoordiging in het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te waarborgen en dat de invoering van een drempel van 5 pct. voor elke taalgroep leidt tot de invoering van een fictieve drempel aan Nederlandstalige kant - terwijl precies aan die kant een werkelijke versnippering van het wetgevend orgaan bestaat -, terwijl die vier keer hoger is dan de natuurlijke drempel aan Franstalige kant. Een drempel van 5 pct. berekend op het totaal van de stemmen van de kieskring zou echter volkomen denkbaar zijn en zou vereist zijn indien de erkende en de beweerde doelstellingen met elkaar zouden overeenstemmen.

In de zaak nr. 2974

A.28.1. Volgens de verzoekende partijen verplicht de scheiding, volgens de taalgroep, van de lijsten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarin artikel 17, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen voorziet, de kandidaten ertoe zich te plaatsen op de lijst van hun taalgroep, waarbij hun aanhorigheid bij een taalgroep overeenkomstig artikel 17, § 5, van de voormelde wet wordt bepaald op grond van de taal waarin hun identiteitskaart is opgemaakt.

Die scheiding volgens de taalgroep creëert op zich reeds een onverantwoorde discriminatie voor een tweetalige partij en haar kandidaten, aangezien het resultaat van haar beide lijsten niet kan worden samengeteld. En aangezien de drempel voor elke lijst afzonderlijk zal worden berekend, zal de invoering van een kiesdrempel die discriminatie nog versterken, met schending van het gelijkheidsbeginsel vervat in artikel 10 van de Grondwet, alsook van het « beginsel van de vrije verkiezingen bepaald in de artikelen 3 en 14 van het E.V.R.M. en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van de Mens ».

A.28.2. De verzoekende partijen zijn van mening dat de wetgever, door opnieuw een kiesdrempel voor de gewestverkiezingen in te voeren, een maatregel heeft genomen waarvan hij wist dat die ongrondwettig was, en dat hij geen rekening heeft gehouden met de inhoud van het arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003, waarin het Hof de kiesdrempel in het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde voor de parlementsverkiezingen had vernietigd.

Overigens, « wegens het bestaan van de regels inzake lijstenverbinding zal de vernietiging moeten worden uitgebreid tot Leuven en Nijvel, dus tot de hele vroegere provincie Brabant ».

A.29. De Ministerraad, die voor de zaken nrs. 2968 en 2974 een enkele memorie heeft ingediend, formuleert voor de onderhavige zaak dezelfde overwegingen als die in verband met het eerste middel in de zaak nr. 2968 (A.10.1 en A.10.2). Ten aanzien van de kritiek op de toepassing van een kiesdrempel op elke taalgroep stelt de Ministerraad overigens vast dat het bestreden artikel 18 zich ertoe beperkt rekening te houden met de gevolgen van het stelsel van de strikte scheiding van de lijsten volgens de taalgroep, zodat de kritiek in werkelijkheid betrekking heeft op de bepalingen die het stelsel van de taalgroepen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vaststellen. Voor het overige zou de invoering van een kiesdrempel berekend op alle lijsten van beide taalgroepen alleen ten aanzien van de Franstalige partijen effect hebben, aangezien de verdeling van de aan de Nederlandse taalgroep toegewezen zetels is onderworpen aan een hogere natuurlijke drempel dan de kiesdrempel van 5 pct.

A.30. In haar memorie is de Vlaamse Regering van mening dat de scheiding van de lijsten volgens de taalgroep in Brussel *ratione temporis* eigenlijk niet meer kan worden bekritiseerd, vermits het Hof in zijn arresten nrs. 35/2003 en 36/2003 «in het institutionele kader van het Koninkrijk» de vaststelling van het aantal parlementsleden dat tot elke taalgroep behoort, heeft aanvaard.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat het feit dat de kiesdrempel geldt voor elke taalgroep, grotere gevolgen heeft dan een algemene kiesdrempel. Integendeel, die scheiding maakt de toegang tot de kiesdrempel gemakkelijker, aangezien zij feitelijk inhoudt dat de kieskring kleiner is, terwijl een algemene drempel zou leiden tot een hogere kiesdrempel, zodat de redenering van de verzoekende partijen steunt op verkeerde wiskundige stellingen.

In de zaak nr. 2990

A.31.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de 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 en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966.

De bestreden artikelen 8 en 18 zouden een bijkomende discriminatie invoeren tussen de lijsten die een lijstenverbinding kunnen genieten en die welke dat niet kunnen, vermits, in geval van lijstenverbindingen in Brussel, de drempel niet van toepassing is per lijst, maar voor de hele verbinding. Volgens de verzoekende partijen worden de lijsten die niet aan die lijstenverbinding deelnemen of daaraan niet kunnen deelnemen derhalve gediscrimineerd, aangezien de kansen om vertegenwoordigd te worden, niet meer worden bepaald door de kiezer, maar door de andere partijen.

A.31.2. De bepalingen voeren ook een klaarblijkelijke discriminatie in, in zoverre zij geen soortgelijke mogelijkheid bieden om door middel van een lijstenverbinding aan de kiesdrempel te ontsnappen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement. Het verschil, bij de laatste verkiezingen, tussen de stemverhoudingen in de kieskring Brussel en in de kieskringen van het Vlaamse Gewest kan de invoering van wezenlijk verschillende regels voor de zetelverdeling niet verantwoorden.

A.32.1. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat de grief van de verzoekende partijen alleen betrekking heeft op artikel 18 van de wet van 2 maart 2004, maar wenst hij op het middel eveneens te antwoorden in zoverre het artikel 8 van dezelfde wet beoogt.

Het verschil in behandeling tussen de lijsten die verklaren een lijstenverbinding met andere lijsten te vormen en die welke geen lijstenverbinding vormen, vloeit niet voort uit de toepassing van een kiesdrempel van 5 pct., maar in voorkomend geval uit artikel 16bis, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, dat de lijsten die een lijstenverbinding hebben gevormd en de andere lijsten, die op zichzelf als lijstenverbinding worden beschouwd, op identieke wijze behandelt.

A.32.2. Ten aanzien van de tweede kritiek van de verzoekende partijen is de Ministerraad van mening dat het stelsel van de lijstenverbinding het de lijsten die een lijstenverbinding vormen, niet mogelijk maakt te ontsnappen aan de drempel van 5 pct., aangezien, enerzijds, alleen de lijsten die in hun kieskring de drempel van 5 pct. halen voor de zetelverdeling in aanmerking komen en, anderzijds, de artikelen 7 en 8 enkel de lijsten die een lijstenverbinding vormen en die in hun kieskring de drempel van 5 pct. hebben bereikt, voor de aanvullende zetelverdeling in aanmerking nemen, terwijl het betwiste artikel 18 elke lijst of lijstenverbinding aan dezelfde drempel van 5 pct. onderwerpt.

Het gegeven dat de kieskringen in het Vlaamse Gewest samenvallen met de provincies en dat het stelsel van de lijstenverbinding niet van toepassing is op de verkiezing van het Vlaams Parlement, houdt niet in dat de vereiste van een drempel van 5 pct. voor de lijsten die een lijstenverbinding vormen voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van het Parlement van het Waalse Gewest een discriminatie zou teweegbrengen.

A.33. In haar memorie herinnert de Vlaamse Regering eraan dat het feit dat de lijstenverbinding niet meer mogelijk is voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, voortvloeit uit de kieskringen op provinciaal niveau,

terwijl de lijstenverbinding haar nut behoudt voor de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, die niet op provinciaal niveau plaatshebben, zodat de vermeende discriminatie niet bestaat.

A.34. In hun memorie van antwoord herinneren de verzoekende partijen eraan dat het arrest nr. 96/2004 zich niet uitspreekt over de in het middel aangevoerde discriminatie en dat de lijstenverbinding voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niets te maken heeft met de lijstenverbinding die betrekking heeft op lijsten van eenzelfde partij in verschillende kieskringen van de provincie: het gegeven dat die lijstenverbinding niet meer mogelijk is voor het Vlaams Parlement is dus niet relevant, aangezien het gaat om een heel andere vorm van lijstenverbinding. Wat overigens de door de Ministerraad vermelde cijfers betreft, is het onjuist dat een lijst die de drempel van 5 pct. niet haalt, maar die behoort tot een lijstenverbinding die die drempel wel bereikt, geen enkele zetel behaalt.

In tegenstelling tot de Ministerraad zijn de verzoekende partijen van mening dat de beweerde discriminatie niet voortvloeit uit artikel 16bis, § 2, van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen, maar uit de kiesdrempel berekend per lijstenverbinding.

In de zaak nr. 3004

A.35.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De verzoekende partijen herinneren eraan dat de bijzondere wetgever geen rekening heeft gehouden met de inhoud van de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden, uitgewerkt door de Europese Commissie voor Democratie door Recht, opgericht binnen de Raad van Europa, en goedgekeurd te Venetië op 18 en 19 oktober 2002, waarvan artikel 2, b), onder hoofdstuk II bepaalt dat « de fundamentele elementen van het kiesrecht en in het bijzonder het eigenlijke kiesstelsel, de samenstelling van de verkiezingscommissies en de indeling in kieskringen [...] niet minder dan een jaar vóór de verkiezingen [zouden] moeten kunnen worden gewijzigd of [...] op grondwettelijk niveau of op een hoger niveau dan dat van de gewone wet [zouden] moeten worden behandeld ».

A.35.2. Het doel van de bestreden bepaling, namelijk de fragmentatie van het kiezerskorps voorkomen, zou onevenredig zijn met het nadeel dat die bepaling de verzoekende partijen berokkent. Er dient rekening te worden gehouden met het feit dat de wijziging minder dan drie maanden vóór de gewestverkiezingen heeft plaatsgehad.

A.36.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 62 en 68, van de Grondwet. Door voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, zou de bestreden bepaling twee discriminaties teweegbrengen.

A.36.2. In de eerste plaats zou die bepaling het beginsel van de democratische meerderheid schenden, omdat een deel van de bevolking niet vertegenwoordigd zou zijn. Zij zou enkel erop gericht zijn de kleine partijen uit het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te houden. In Brussel zou de verbreking van de gelijkheid onder de kiezers overduidelijk zijn, aangezien een Vlaamse partij zal zijn vertegenwoordigd vanaf 0,5 pct. van de Brusselse bevolking en een Franstalige partij vanaf 4,5 pct. Een dergelijk verschil zou ervoor zorgen dat de stem van een Vlaamse kiezer zwaarder weegt dan die van een Franstalige kiezer en zou de gelijkheid onder die kiezers verbreken, waardoor aldus een discriminatie wordt ingevoerd op grond van de taalaanhorigheid. Bij ontstentenis van een redelijk verband van evenredigheid tussen het aangewende middel (de invoering van de drempel) en het beoogde doel (de politieke fragmentatie voorkomen) zou de bepaling op onevenredige wijze afbreuk doen aan het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging.

A.36.3. De bestreden bepaling zou vervolgens in strijd zijn met de regel volgens welke een stelsel van evenredige vertegenwoordiging inhoudt dat de mandaten over de kandidatenlijsten en kandidaten worden verdeeld in verhouding tot het aantal stemmen dat zij behaalden. Dat stelsel is opgelegd bij de artikelen 62 en 68 van de Grondwet. Niets verbiedt de wetgever redelijke beperkingen aan te brengen, teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen. De bestreden bepaling zou echter als een onevenredige beperking moeten worden beschouwd. Er bestaat een feitelijke kiesdrempel en het was niet nodig dat de wet een andere vaststelde, die de stem van de kiezer zal beïnvloeden, aangezien die kiezer ertoe wordt aangemoedigd niet te stemmen op een partij die het risico loopt die drempel niet te halen. De kiezers van de kleine partijen worden aldus verschillend behandeld, wat een aantasting van het gelijkheidsbeginsel zou vormen.

A.36.4. De verzoekende partijen onderstrepen voorts dat de motivering van het Hof in zijn arresten nrs. 30/2003 en 73/2003 te dezen niet kan worden overgenomen. Het Hof heeft in die arresten immers rekening gehouden met de vergroting van de kieskringen. De kieskring Brussel voor de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft evenwel geen vergroting ondergaan die het ontluiken van kleine partijen zou bevorderen.

A.37. In zijn memorie verwijst de Ministerraad, wat het eerste middel betreft, naar de motivering van het arrest nr. 103/2004 en formuleert hij, wat het tweede middel betreft, dezelfde overwegingen als die welke hij heeft aangevoerd voor de zaken nrs. 2968 en 2974 (A.10.1 en A.10.2).

A.38.1. In haar memorie verwijst de Vlaamse Regering in de eerste plaats *mutatis mutandis* naar haar eerder uiteengezette argumentatie (A.33).

A.38.2. Ten aanzien van het eerste middel is de Vlaamse Regering, na te hebben verwezen naar het arrest nr. 103/2004, van mening dat de betwiste bepaling zich ertoe beperkt de kieswetgevingen te harmoniseren, harmonisatie die eerder was aangevat, zodat zij geen onvoorspelbaar element kan vormen. Die harmonisatie lijkt overigens niet te hebben geleid tot een radicale wijziging.

A.38.3. Ten aanzien van het tweede middel verwijst de Vlaamse Regering naar het arrest nr. 103/2004 en herinnert zij eraan dat de wetgever beschikt over een zeer ruime bevoegdheid om een evenwicht tot stand te brengen tussen de verschillende bestanddelen van het Belgische institutionele stelsel en dat er talrijke institutionele en sociologische factoren bestaan die de vertegenwoordiging kunnen beïnvloeden. Ten slotte mist het psychologisch effect van de kiesdrempel op de kiezer, dat zou leiden tot een hogere drempel dan 5 pct., elke wetenschappelijke grondslag en berust het te veel op veronderstellingen om de grondslag voor een ongelijkheid te kunnen opleveren.

A.39.1. In hun memorie van antwoord betwisten de verzoekende partijen, ten aanzien van het eerste middel, dat het feit dat een bepaling wordt afgestemd op een bepaling van een andere, grondwettig geachte kieswetgeving *ipso facto* leidt tot de grondwettigheid ervan.

A.39.2. Ten aanzien van het tweede middel herinneren de verzoekende partijen eraan dat de context van de beslissing van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens waarnaar de Ministerraad verwijst, verschilt van die van de bestreden bepaling, die een kiesdrempel invoert voor de verkiezing van alle zetels van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en niet een percentage, zoals dat het geval was voor de voormelde beslissing. Wat de rechtmatigheid van het nagestreefde doel betreft, betwisten de verzoekende partijen, door met name te steunen op de rechtsleer, dat een kiesdrempel de vorming van stabiele meerderheden in het parlement en de regering kan bevorderen. Ten aanzien van het evenredige karakter van de maatregel zijn de verzoekende partijen van mening dat de bestreden maatregel, aangenomen minder dan drie maanden vóór de gewestverkiezingen, dient te worden beschouwd in zijn algemene wetgevende context : die bepaling vormt een bijkomende aantasting van de rechten van de verzoekende partijen om op oordeelkundige wijze te kiezen en om verkozen te worden, vermits de kiezer ertoe zal worden gebracht « nuttig » te stemmen voor een grote partij, die de drempel van 5 pct. zeker zal halen.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Waalse Gewest

A.40. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

A.41. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan.

In het Vlaamse Gewest verlaagt de uitbreiding van de omvang van de kieskringen tot het niveau van de provincies immers de « natuurlijke drempel » door het aantal te begeven zetels per kieskring te verhogen. In het Waalse Gewest is er daarentegen geen enkele wijziging van de kieswetgeving geweest die de invoering van een

drempel zou kunnen verantwoorden : kleine kieskringen worden behouden en aan de « natuurlijke » drempel, die in een kleine kieskring hoger is, wordt op het niveau van de lijstenverbinding een nieuwe drempel toegevoegd.

A.42.1. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

Het zou volkomen denkbaar zijn geweest een ander systeem in te voeren dat een vertegenwoordiging voor de « zweepartijen » zou hebben behouden, waarbij de vertegenwoordiging van de grote partijen, die reeds door het systeem D'Hondt worden bevoordeeld, wordt geaccentueerd.

A.42.2. De overwegingen die het Arbitragehof heeft geformuleerd in zijn arrest nr. 30/2003 (B.22.6 en B.22.7) over de gevolgen van de kiesdrempel van 5 pct. ten aanzien van de eerdere wijzigingen van de kieswetgeving, om de vordering tot schorsing van de kiesdrempel te verwerpen, gelden te dezen niet; de maatregel dient dus te worden beschouwd als een onevenredige beperking van de evenredige vertegenwoordiging.

A.43. In zijn memorie is de Ministerraad van mening dat de kritiek van de verzoekende partij precies tegengesteld is aan die welke zij formuleert ten aanzien van de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, aangezien de onderhavige kritiek erop neerkomt de invoering te betreuren van een drempel in het Waalse Gewest, dat reeds wordt getroffen door een hogere natuurlijke drempel dan die in het Vlaamse Gewest.

De beweerde discriminatie lijkt aldus veeleer te zijn gericht tegen de asymmetrie van de kiezerkorpsen dan tegen de toepassing van een uniforme kiesdrempel. Het verschil in omvang tussen de Vlaamse kieskringen en de Waalse kieskringen vloeit echter voort uit de toepassing van het beginsel van de constitutionele autonomie; de verschillen in behandeling die voortvloeien uit die autonomie kunnen niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geacht. Ten slotte eisen de Europese Commissie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet dat alle stemmen noodzakelijkerwijs hetzelfde gewicht hebben.

A.44. In haar memorie van antwoord is de verzoekende partij van mening dat een veel hogere drempel dan de natuurlijke drempel is ingevoerd, zonder dat andere wijzigingen het effect ervan corrigeren, in tegenstelling tot wat in Vlaanderen is gebeurd met de uitbreiding van de kieskringen, wat ertoe leidt dat op de Franstaligen en de Vlamingen zonder enig aanvaardbaar motief verschillende regels worden toegepast. Hoewel het juist is dat de regels betreffende de kieskringen vallen onder de constitutionele autonomie van de gewesten, mag de invoering van een kiesdrempel echter niet los worden gezien van de context ervan, noch van de gevolgen ervan, vooral wanneer die regels gelijktijdig zijn aangenomen.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 6 van de bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving brengt in artikel 29^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de volgende wijzigingen aan :

« 1° het eerste tot derde lid wordt het tweede tot vierde lid;

2° er wordt een nieuw eerste lid ingevoegd luidende :

‘ Tot de zetelverdeling worden enkel toegelaten, de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen behaald hebben in de kieskring waar zij voor stemming aan de kiezers voorgedragen werden. ’;

3° in het eerste lid dat het tweede lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten voor de zetelverdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ van iedere lijst ’ en de woorden ‘ achtereenvolgens door 1, 2, 3, 4, 5 enz. ’;

4° in het tweede lid dat het derde lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten voor de zetelverdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ de lijsten ’ en de woorden ‘ geschiedt ’ »;

5° in het eerste zinsdeel van het derde lid dat het vierde lid wordt, wordt het woord ‘ kandidaten ’ vervangen door de woorden ‘ kandidaat-titularissen en –opvolgers ’;

6° in hetzelfde zinsdeel van hetzelfde derde lid dat het vierde lid wordt, worden de woorden ‘ toegelaten tot de verdeling, ’ ingevoegd tussen de woorden ‘ andere lijsten ’ en het woord ‘ toekomen ’ ».

B.1.2. Artikel 7 van dezelfde wet bepaalt dat in artikel 29*quinquies* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 de volgende wijzigingen worden aangebracht :

« 1° tussen het eerste en het tweede lid wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende :

‘ Enkel de lijsten die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring hebben behaald, mogen deelnemen aan de in de volgende leden voorziene verrichtingen. ’;

2° in de eerste zin van het tweede lid, dat het derde lid wordt, wordt het woord ‘ kieskringhoofdbureau ’ ingevoegd tussen het woord ‘ Het ’ en het woord ‘ deelt ’ ».

B.1.3. Artikel 8 van dezelfde wet vervangt artikel 29*sexies*, derde lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de volgende bepaling :

« Enkel de lijstenverbindingen waarvan het gecumuleerde verkiezingscijfer van alle kieskringen van de provincie waar zij voorgedragen zijn voor de stemmingen van de kiezers, minstens 5 % bedraagt van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de hele provincie, worden toegelaten tot de aanvullende verdeling en op voorwaarde dat het verkiezingscijfer dat zij per kieskring behaald hebben in minstens één kieskring van de provincie ten minste gelijk is aan zesenzestig ten honderd van de kiesdeler die krachtens artikel 29*quinquies*, eerste lid, vastgesteld is. Ook de alleenstaande lijsten die aan deze dubbele voorwaarde voldoen worden toegelaten tot de aanvullende verdeling ».

B.1.4. Artikel 18 van dezelfde wet bepaalt dat artikel 20 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen als volgt wordt gewijzigd :

« 1° in § 2, vervangen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, wordt tussen het eerste en tweede lid een nieuw lid ingevoegd luidende :

‘ Worden enkel toegestaan voor de zetelverdeling :

1° de lijstenverbindingen van kandidaten van de Franse taalgroep van de Raad, of de lijsten die deel uitmaken van deze taalgroep en die geacht worden een dergelijke verbinding te vormen overeenkomstig artikel 16*bis*, § 2, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijstenverbindingen of van de als lijstenverbindingen beschouwde lijsten, behaald hebben;

2° de lijstenverbindingen van kandidaten van de Nederlandse taalgroep van de Raad, of de lijsten die deel uitmaken van deze taalgroep en die geacht worden een dergelijke verbinding te vormen overeenkomstig artikel 16*bis*, § 2, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijstenverbindingen of van de als lijstenverbindingen beschouwde lijsten, behaald hebben;

3° de lijsten van kandidaten voorgedragen voor de rechtstreekse verkiezing van de Brusselse leden van de Vlaamse Raad, die minstens 5 % van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen ten gunste van al deze lijsten behaald hebben. ’;

2° in § 3, ingevoegd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, worden de woorden ‘ 29octies en 29nonies ’ vervangen door de woorden ‘ 29octies, 29nonies en 29nonies¹ ’ ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid ratione temporis van de memories

B.2. De memorie van de Vlaamse Regering in de zaken nrs. 2968 en 2974 is voor de zaak nr. 2968 buiten termijn ingediend.

Bijgevolg houdt het Hof geen rekening met de opmerkingen betreffende die zaak opgenomen in die memorie.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.3.1. Het kiesrecht is het fundamenteel politiek recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

B.3.2. De bestreden bepalingen voeren een kiesdrempel van 5 pct. in voor de verkiezingen van het Parlement van het Waalse Gewest en van het Vlaams Parlement (artikelen 6, 7 en 8), alsook voor de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (artikel 18).

De verzoekende partijen die kiezers zijn of die zich voornemen kandidaat te zijn, doen blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van bepalingen die van toepassing zijn op de gewestverkiezingen waarvoor zij kiezers of kandidaten zijn.

B.4.1. Ter staving van haar persoonlijk belang voert de verzoekende partij in de zaak nr. 2968 haar hoedanigheden aan van kiezer en van kandidaat bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2004, alsook van mogelijke kandidaat bij latere regionale verkiezingen in het Waalse Gewest.

B.4.2. De verzoekende partij handelt eveneens uit naam van de politieke partij « F.N.B. » (« Front Nouveau de Belgique »), in haar hoedanigheid van secretaris-generaal van die partij.

Op verzoek van de griffier heeft de verzoekende partij de documenten meegedeeld waarin de beslissing wordt vastgesteld die het « F.N.B. » binnen de in artikel 3 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bepaalde termijn heeft genomen om een beroep tot vernietiging in te stellen, alsook het uitdrukkelijke mandaat dat haar daartoe is verleend.

B.4.3. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof dient de verzoekende partij voor het Hof een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te zijn die doet blijken van een belang. De politieke partijen die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden, zoals de kieswetgeving, waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl hun optreden bij de wet is voorgeschreven, sommige aspecten daarvan in het geding zijn.

Te dezen kunnen de bestreden bepalingen, die voor de gewestverkiezingen een kiesdrempel invoeren, een politieke partij rechtstreeks en ongunstig raken. Hieruit volgt dat het « F.N.B. »,

dat in het Waalse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest lijsten heeft voorgedragen, doet blijken van het vereiste belang om de bestreden bepalingen aan te vechten.

B.5.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 voeren hun respectieve hoedanigheden aan van nationaal voorzitter en ondervoorzitter van de politieke partij « B.U.B. » (« Belgische Unie – Union belge ») en van kandidaat bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2004.

B.5.2. In hun hoedanigheid van voorzitter en ondervoorzitter van de politieke partij « B.U.B. » doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 niet blijken van een ander belang dan hun persoonlijk belang als kiezer en kandidaat. Uit hun verzoekschrift en memories blijkt immers noch uitdrukkelijk, noch impliciet, dat de verzoekende partijen optreden namens hun partij.

B.5.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 doen, als kiezers en kandidaten bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in die hoedanigheid blijken van het vereiste belang om de bepalingen aan te vechten die voor de gewestverkiezingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een kiesdrempel invoeren.

Zij doen daarentegen niet blijken van een belang om de bepalingen aan te vechten die een kiesdrempel invoeren voor de gewestverkiezingen in het Waalse Gewest en in het Vlaamse Gewest; die bepalingen kunnen de stem of de kandidaatstelling van de verzoekende partijen in gewesten waar zij noch kiezer, noch kandidaat zijn, immers niet rechtstreeks en ongunstig beïnvloeden.

Het Hof zal zijn onderzoek in de zaak nr. 2974 dus beperken tot de middelen die zijn gericht tegen het enkele artikel 18 van de bestreden wet, dat betrekking heeft op de toepassing van de kiesdrempel in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarbij het beroep voor het overige bij ontstentenis van belang onontvankelijk is.

B.6.1. De eerste verzoekende partij in de zaak nr. 2990 is een vereniging zonder winstoogmerk die een politieke partij is met rechtspersoonlijkheid en waarvan het maatschappelijk doel bestaat in de « verdediging en bevordering van politieke, culturele, sociale en economische belangen der Vlamingen ».

De tweede, de derde en de zevende verzoekende partij in de zaak nr. 2990 treden op in hun hoedanigheden van kiezer, vertegenwoordiger in de Vlaamse Raad en kandidaat bij de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad. De vierde, de vijfde en de zesde verzoekende partij treden op in hun hoedanigheden van kiezer en kandidaat bij de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad.

De achtste en de negende verzoekende partij treden op in hun hoedanigheden van kiezer voor de verkiezingen van 13 juni 2004 voor de Vlaamse Raad en de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en, respectievelijk, van kandidaat voor de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van kandidaat voor de Vlaamse Raad. Zij behoren tot de kieskring Brussel.

B.6.2. In zoverre de verzoekende partijen kiezers zijn of verkiesbaar zijn in kieskringen in het Vlaamse Gewest en in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, doen zij blijken van een belang om de bepalingen aan te vechten die van toepassing zijn op de verkiezingen van het Vlaams Parlement en van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Er is geen aanleiding om na te gaan of de andere verzoekende partijen in de zaak nr. 2990 een ontvankelijk beroep hebben ingediend.

B.7. De verzoekende partijen in de zaak nr. 3004, die kiezer en kandidaat zijn bij de verkiezingen van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 13 juni 2004, doen in die hoedanigheid blijken van het vereiste belang om de bepalingen aan te vechten die voor die verkiezingen een kiesdrempel invoeren.

B.8. Het Hof stelt echter vast dat de in de vier verzoekschriften uiteengezette middelen uitsluitend zijn gericht tegen de artikelen 6, 2°, 7, 1°, 8 en 18, 1°, van de bestreden wet, betreffende de kiesdrempel; het beperkt zijn onderzoek dus tot die bepalingen.

Ten gronde

Ten aanzien van de invoering van een kiesdrempel van 5 pct. voor de gewestverkiezingen

B.9. De bestreden bepalingen voeren een kiesdrempel van 5 pct. in voor de gewestverkiezingen.

Wat het Parlement van het Waalse Gewest en het Vlaams Parlement betreft, worden tot de zetelverdeling enkel toegelaten, de lijsten (artikelen 6, 2°, en 7, 1°) die minstens 5 pct. van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de kieskring hebben behaald; een drempel van 5 pct. van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen in de provincie wordt eveneens ingevoerd voor de toelating tot de aanvullende verdeling van de lijsten die een lijstenverbinding vormen (artikel 8).

Wat de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement betreft, worden tot de zetelverdeling enkel toegelaten, de lijsten of lijstenverbindingen die 5 pct. hebben behaald van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen, respectievelijk op het niveau van de hele betrokken taalgroep van de Raad of ten gunste van alle voor de verkiezing van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement voorgedragen lijsten (artikel 18, 1°).

B.10. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2990 leiden een eerste middel af uit de 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 en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966.

De verzoekende partijen betwisten de relevantie of de juistheid van de door de bestreden wetgeving nagestreefde doelstellingen – onderlinge afstemming van de wetgevingen, bestrijding van de fragmentatie van het politieke landschap en van de versnippering van de politieke vertegenwoordiging -, en zijn van mening dat de bestreden bepalingen een discriminerende beperking inhouden van het recht om aan verkiezingen deel te nemen en van het recht om te worden verkozen. Een kiesdrempel zou de kiezer aldus kunnen misleiden, aangezien

die niet in staat is het nuttig effect van zijn stem te evalueren, en zou onevenredige gevolgen kunnen hebben voor de kleinere partijen, in het bijzonder wanneer ook andere beperkende maatregelen, zoals de regels betreffende de financiering van de politieke partijen of de toegang tot de media, bij het onderzoek ervan worden betrokken.

B.11.1. Om aan de vereisten van artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens te voldoen, kunnen de verkiezingen zowel volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging als volgens een meerderheidsstelsel worden gehouden.

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.

Zoals artikel 3 niet inhoudt dat de zetelverdeling een exacte weerspiegeling van de stemmenaantallen dient te zijn, staat het in beginsel niet eraan in de weg dat een kiesdrempel wordt ingesteld teneinde de fragmentering van het vertegenwoordigend orgaan te beperken.

B.11.2. Op grond van artikel 29, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen verlopen de verkiezingen van het Vlaams Parlement en van het Parlement van het Waalse Gewest volgens het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. De keuze van dat stelsel voor de verkiezingen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vloeit voort uit artikel 20 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

B.11.3. Geen enkele bepaling van internationaal recht of van intern recht staat echter 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.11.4. Elk verschil in behandeling onder kiezers en onder kandidaten moet evenwel in overeenstemming zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.12.1. Hoewel het juist is dat de invoering van een kiesdrempel niet los kan worden gezien van de omvang van de kieskringen, doorslaggevend element van de « natuurlijke » drempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen, en hoewel het anderzijds juist is dat een wettelijke kiesdrempel slechts effect heeft indien hij hoger is dan de « natuurlijke » drempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen, beschikt het Hof echter niet over de beoordelingsruimte van de wetgever wat de keuze van een kiesstelsel en de voorwaarden ervan betreft.

B.12.2. Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van een wettelijke kiesdrempel moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de wetgever, door een wettelijke kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, niet een maatregel heeft aangenomen die kennelijk onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

B.13.1. Te dezen komt de vaststelling van de kiesdrempel, die in een bijzondere wet is opgenomen, tegemoet aan de zorg om voor alle gewestverkiezingen een kiesdrempel van 5 pct. aan te nemen : die maatregel is ingevoerd in artikel 29*ter* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij artikel 6 van de bestreden bijzondere wet, waardoor hij van toepassing is op de verkiezingen in het Vlaamse en het Waalse Gewest, en in artikel 20, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, waardoor hij van toepassing is op de verkiezingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, en hij is opgenomen in artikel 43*bis* van de wet van 6 juli 1990 tot regeling van de wijze waarop de Raad van de Duitstalige Gemeenschap wordt verkozen, artikel ingevoegd bij artikel 33 van de wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen in de kieswetgeving.

Ten slotte was eenzelfde kiesdrempel ingevoerd voor de verkiezing van de federale wetgevende kamers bij een wet van 13 december 2002, is die toegepast bij de verkiezingen van 18 mei 2003 en heeft het Hof, in zijn arrest nr. 73/2003 van 26 mei 2003, die niet onbestaanbaar geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol.

De bestreden maatregel komt dus tegemoet aan de zorg om de verschillende kieswetgevingen op elkaar af te stemmen, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0584/001, p. 9).

B.13.2. Een kiesdrempel moduleert het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en is in talrijke landen ingevoerd.

Hij komt aldus tegemoet aan de gewettigde zorg om de versnippering van het politieke landschap te voorkomen, door binnen de vertegenwoordigende organen de vorming van voldoende coherente politieke groepen te bevorderen.

B.13.3. Het gegeven dat een kiesdrempel het voor de kleine partijen moeilijker maakt om een zetel te behalen, kan niet ertoe leiden dat de invoering ervan door de wetgever, dient te worden beschouwd als een onverantwoord verschil in behandeling tussen kiezers of kandidaten.

Het vormen van kartellijsten kan de bestreden maatregel evenmin zijn verantwoording ontnemen, nu de kartelvorming ertoe bijdraagt de versnippering van het politieke landschap tegen te gaan.

Evenzo kan het bestaan van andere wetgevingen inzake de financiering van de politieke partijen of hun toegang tot de media, waarvan de doelstellingen erin bestaan de activiteit van de politieke partijen te regelen, niet ertoe leiden dat de bestreden maatregel, die andere doelstellingen nastreeft, als onevenredig wordt beschouwd.

B.13.4. De maatregel houdt geen onverantwoorde beperking in ten aanzien van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

B.13.5. Wat ten slotte de verwijzing betreft naar de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, leiden de verzoekende partijen daaruit geen argumenten af die verschillen van die welke ze uit de andere door hen aangevoerde bepalingen afleiden.

B.13.6. Het middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

B.14. Krachtens artikel 20, § 2, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zoals gewijzigd bij artikel 18, 1°, van de bijzondere wet van 2 maart 2004, worden voor de zetelverdeling enkel toegelaten, voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement, de lijsten of lijstenverbindingen die 5 pct. hebben behaald van het algemeen totaal van de geldig uitgebrachte stemmen, respectievelijk op het niveau van de hele betrokken taalgroep van het Parlement of voor alle lijsten voorgedragen voor de verkiezing van de Brusselse leden van het Vlaams Parlement.

B.15.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 leidt, wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

B.15.2. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie tussen taalstelsels aan. Aangezien de « natuurlijke » kiesdrempel voor de zeventien Nederlandstalige verkozenen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hoger ligt dan de wettelijke drempel van 5 pct., zou de wettelijke kiesdrempel van 5 pct. neerkomen op een fictieve kiesdrempel aan Nederlandstalige kant. De wettelijke kiesdrempel van 5 pct. zou daarentegen een zeer dwingende drempel vormen aan Franstalige kant, daar die bijna vier keer hoger ligt dan de « natuurlijke » kiesdrempel voor de tweeënzeventig Franstalige verkozenen.

B.15.3. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoorde discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

B.16.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2974 voeren op algemene wijze middelen aan die zijn afgeleid uit de schending van het gelijkheidsbeginsel dat aan de burger wordt gewaarborgd - in het bijzonder wanneer die burger moet stemmen voor politieke vertegenwoordigers - door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, artikel 14 van dat Verdrag en artikel 25 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Volgens de verzoekende partijen brengt een drempel een onverantwoord verschil in behandeling tussen kiezers teweeg naargelang zij voor kleine of voor grote partijen stemmen.

B.16.2. Meer bepaald ten aanzien van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voeren de verzoekende partijen een middel aan dat steunt op het vergroten van de discriminatie als gevolg van de scheiding van de lijsten per taalgroep, die een tweetalige partij in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ondergaat, aangezien de kiesdrempel niet kan worden berekend op de samengevoegde stemmen voor beide taalgroepen van een tweetalige partij, maar uitsluitend op elke afzonderlijk genomen lijst.

B.17. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2990 leiden een tweede middel af uit de 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 en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966.

Volgens de verzoekende partijen zou er een bijkomende discriminatie bestaan tussen de lijsten die een lijstenverbinding kunnen genieten en die welke dat niet kunnen, vermits, in geval van lijstenverbindingen in Brussel, de drempel niet van toepassing is per lijst, maar voor de hele verbinding, zodat de kansen om vertegenwoordigd te worden, niet meer worden bepaald door de kiezer, maar door de andere partijen. De bepalingen zouden ook een klaarblijkelijke discriminatie invoeren, in zoverre zij geen soortgelijke mogelijkheid bieden om door middel van een lijstenverbinding aan de kiesdrempel te ontsnappen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement.

B.18.1. Het eerste middel in de zaak nr. 3004 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De verzoekende partijen voeren overigens de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden aan die is uitgewerkt door de Europese Commissie voor Democratie door Recht, opgericht binnen de Raad van Europa, en is goedgekeurd te Venetië op 18 en 19 oktober 2002, meer bepaald artikel 2, b), van hoofdstuk II van die Code.

B.18.2. Het tweede middel in diezelfde zaak is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met de artikelen 62 en 68 van de Grondwet. Door voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een kiesdrempel van 5 pct. in te voeren, zou de bestreden bepaling twee discriminaties teweegbrengen. In de eerste plaats zou zij het beginsel van de democratische meerderheid schenden, omdat een deel van de bevolking niet is vertegenwoordigd. Daarnaast zou zij het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging op onevenredige wijze beperken.

Ten aanzien van de artikelen 62, 64 en 68 van de Grondwet

B.19. De artikelen 62, 64 en 68 van de Grondwet hebben betrekking op de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van de Senaat. In zoverre zij de schending van die bepalingen aanvoeren, kunnen het middel in de zaak nr. 2968 en het tweede middel in de zaak nr. 3004 niet worden aangenomen.

Ten aanzien van het tijdstip waarop de bestreden bepaling werd aangenomen

B.20.1. Geen enkele dwingende bepaling van intern of internationaal recht voorziet in een beperking in de tijd van de mogelijkheid voor de wetgever om de kieswetgeving te wijzigen.

B.20.2. Ter ondersteuning van hun middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 3004 de Code van goede praktijken in verkiezingsaangelegenheden aan, die de Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetiaanse Commissie) heeft opgesteld.

Artikel 2, b), van hoofdstuk II van die Code luidt :

« De fundamentele elementen van het kiesrecht en in het bijzonder het eigenlijke kiesstelsel, de samenstelling van de verkiezingscommissies en de indeling in kieskringen zouden niet minder dan een jaar vóór de verkiezingen moeten kunnen worden gewijzigd of zouden op grondwettelijk niveau of op een hoger niveau dan dat van de gewone wet moeten worden behandeld ».

B.20.3. Het niet naleven van in een code van goede praktijken vervatte aanbevelingen, ook al zouden zij in samenhang worden gelezen met de in het middel aangevoerde bepalingen, kan de vernietiging van wettelijke normen niet verantwoorden.

B.20.4. De aanneming van de bestreden bepaling drie maanden vóór de verkiezingen houdt geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat luidt :

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

B.20.5. Zoals in B.13.1 eraan wordt herinnerd, komt de bestreden maatregel immers tegemoet aan de zorg om de verschillende kieswetgevingen op elkaar af te stemmen.

B.20.6. Hoewel kan worden betreurd dat de bestreden bepaling pas op 2 maart 2004 is aangenomen, terwijl de noodzakelijke voorspelbaarheid van de essentiële elementen van een verkiezing de wetgever zou moeten ontmoedigen om de verkiezingsregels te wijzigen drie maanden vóór de verkiezingen, ging het te dezen niet erom in de voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest toepasselijke kieswet een onvoorspelbaar element in te voeren, maar die wet af te stemmen op de bepalingen van een andere, bekende, toegepaste en grondwettig geachte kieswetgeving.

B.20.7. Gelet op die elementen kan het eerste middel in de zaak nr. 3004 niet worden aangenomen, in zoverre het de niet-tijdige aanneming van de bestreden bepaling aanklaagt.

Ten aanzien van de beweerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met andere verdragsrechtelijke bepalingen

B.21. Zoals hiervoor eraan is herinnerd, moduleert een kiesdrempel het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en komt hij tegemoet aan de gewettigde zorg om de versnippering van het politieke landschap te voorkomen, door binnen de vertegenwoordigende organen de vorming van voldoende coherente politieke groepen te bevorderen.

De bestreden bepaling is aangenomen met het oog op een harmonisatie met de voor de federale parlementsverkiezingen ingevoerde drempel, teneinde « een verkrumming van de politieke vertegenwoordiging tegen te gaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2003-2004, DOC 51-0584/001, pp. 9-10).

Zelfs toegepast op de verkiezing van de Franstalige leden van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, brengt de drempel van 5 pct. geen onevenredige gevolgen met zich mee.

B.22.1. Wat betreft de beweerde mogelijke discriminatie tussen taalgroepen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, herinnert het Hof eraan dat het effect van een wettelijke kiesdrempel varieert volgens het verschil tussen die drempel en de « natuurlijke » kiesdrempel die moet worden bereikt om een zetel te behalen. Die « natuurlijke » drempel is intrinsiek verbonden met het in de kieskring te begeven aantal zetels; de hoogte van de « natuurlijke » drempel is omgekeerd evenredig met het aantal te begeven zetels.

B.22.2. De verschillende gevolgen van de toepassing van de kiesdrempel van 5 pct., naar gelang van de betrokken taalgroep van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, vloeien slechts voort uit de vaststelling, door de bijzondere wetgever, van de verhouding tussen de zetels die behoren tot de twee taalgroepen van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

B.22.3. In zijn arresten nrs. 35/2003 (B.16.6 tot B.16.8) en 36/2003 (B.7 tot B.9) heeft het Hof dienaangaande overwogen dat de vaststelling van het aantal parlementsleden dat tot elke taalgroep behoort, gesitueerd was « binnen het algemene institutionele stelsel van de Belgische Staat dat beoogt een evenwicht te verwezenlijken tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten van het Koninkrijk » en « niet onevenredig [kon] worden geacht ten aanzien van de door de bijzondere wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk ervoor te zorgen dat de vertegenwoordigers van de minst talrijke taalgroep de voorwaarden genieten die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun mandaat, en daardoor een normale democratische werking van de betrokken instellingen te waarborgen ». Aangezien de omvang van beide taalgroepen in redelijkheid verantwoord is, vermocht de bijzondere wetgever voor beide taalgroepen in dezelfde kiesdrempel te voorzien.

B.22.4. De bestreden maatregel kan derhalve niet worden beschouwd als een onevenredige beperking van het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging.

B.23.1. Ten aanzien van de aangevoerde toegenomen discriminatie als gevolg van de scheiding van de lijsten per taalgroep voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van een discriminatie tussen de lijsten die een lijstenverbinding kunnen vormen en die welke dat niet doen, stelt het Hof vast dat die discriminaties, mochten zij al worden aangetoond, niet voortvloeien uit de bestreden bepaling, maar respectievelijk uit artikel 17 (verklaring van taalaanhangigheid) en artikel 16bis, § 2, (verklaring van lijstenverbinding) - ingevoegd bij artikel 25 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen - van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Evenzo vloeit de mogelijkheid of ontstentenis van mogelijkheid om een lijstenverbinding in een ander gewest te vormen, niet voort uit de bestreden bepaling, maar uit de specifieke wetgevende context van elk gewest.

B.23.2. Door te eisen dat de kiesdrempel per taalgroep wordt berekend en moet worden bereikt door de lijstenverbindingen of de lijsten die worden geacht een dergelijke verbinding te vormen, heeft het bestreden artikel 18 overigens relevante elementen voor de berekening van de kiesdrempel vastgesteld, vermits het zich ertoe heeft beperkt de in artikel 136 van de Grondwet bepaalde taalgroepen in aanmerking te nemen en de lijstenverbindingen te beschouwen als

unieke entiteiten voor de kiesverrichtingen, zoals artikel 20 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, gewijzigd bij artikel 28 van de voormelde bijzondere wet van 13 juli 2001, dat al deed vóór de wijziging ervan bij het bestreden artikel 18.

B.24. Wat ten slotte de verwijzing betreft naar de artikelen 25 en 27, in samenhang gelezen met artikel 26, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966, leiden de verzoekende partijen daaruit geen enkel argument af dat verschilt van die welke ze uit de andere door hen aangevoerde bepalingen afleiden.

B.25. De middelen kunnen niet worden aangenomen.

Ten aanzien van de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Waalse Gewest

B.26. De verzoekende partij in de zaak nr. 2968 leidt een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 64 en 68 ervan, met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag.

B.27.1. In een eerste onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een onverantwoord verschil in behandeling aan tussen taalstelsels.

In het Vlaamse Gewest verlaagt de vergroting van de kieskringen tot het niveau van de provincies immers de « natuurlijke drempel » door het aantal te begeven zetels per kieskring te verhogen. In het Waalse Gewest is er daarentegen geen enkele wijziging van de kieswetgeving geweest die de invoering van een drempel zou kunnen verantwoorden : kleine kieskringen worden behouden en aan de « natuurlijke » drempel, die in een kleine kieskring hoger is, wordt op het niveau van de lijstenverbinding een nieuwe drempel toegevoegd.

B.27.2. In een tweede onderdeel van het middel voert de verzoekende partij een discriminatie aan tussen de grote partijen, waarop de evenredige vertegenwoordiging (systeem D'Hondt) integraal van toepassing is, en de kleine partijen, waarop het evenredigheidsstelsel niet van toepassing is en die dus geen enkele vertegenwoordiging hebben.

B.28.1. Ten aanzien van de artikelen 64 en 68 van de Grondwet en ten aanzien van het tweede onderdeel van het middel verwijst het Hof naar de overwegingen betreffende de toepassing van de kiesdrempel voor de verkiezing van het Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

B.28.2. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het middel merkt het Hof op dat de vaststelling van de kieskringen voor de verkiezingen van het Parlement van het Waalse Gewest en van het Vlaams Parlement krachtens artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ressorteert onder hun constitutionele autonomie.

B.28.3. Een verschil in behandeling dat voortvloeit uit het gedifferentieerde effect van de kiesdrempel naar gelang van de omvang van de kieskringen vloeit niet voort uit de invoering van een uniforme kiesdrempel door de federale wetgever, maar uit de uitoefening door de gewesten van hun autonomie bij het vaststellen van de kieskringen.

B.28.4. Het middel kan niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 27 april 2005, door rechter P. Martens, ter vervanging van voorzitter M. Melchior, wettig verhinderd zijnde de uitspraak van dit arrest bij te wonen.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Martens