

GRONDWETTELIJK HOF

N. 2007 — 4874

[2007/203521]

Uittreksel uit arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007

Rolnummer 4104

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

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

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

(...)

II. *In rechte*

(...)

Ten aanzien van de bestreden bepaling

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

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

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

2° het derde lid wordt vervangen door wat volgt :

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

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

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

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

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

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

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

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

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

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

B.3.2. Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 dient de verzoekende partij voor het Hof een natuurlijke persoon of een rechtspersoon te zijn die doet blijken van een belang. De politieke partijen die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om voor het Hof een beroep in te stellen.

Anders is het wanneer zij optreden in aangelegenheden, zoals de kieswetgeving, waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke entiteiten worden erkend en wanneer, terwijl hun optreden bij de wet is erkend, sommige aspecten daarvan in het geding zijn.

B.3.3. De overige verzoekende partijen beroepen zich op hun hoedanigheid van kandidaat en/of kiezer bij de provincieraadsverkiezingen.

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

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

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

B.6. Het kiesrecht is het fundamentele politieke recht in de representatieve democratie. Elke kiezer of kandidaat doet blijken van het vereiste belang om de vernietiging te vorderen van bepalingen die zijn stem of zijn kandidatuur ongunstig kunnen beïnvloeden.

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

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

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

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

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

Ten gronde

B.8. De verzoekende partijen leiden een enig middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 3 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en, voor zover nodig, met artikel 14 van dat Verdrag, doordat de bestreden bepaling grote verschillen in het leven roept op het vlak van het aantal kieskringen per provincie, wat leidt tot aanzienlijke verschillen in de natuurlijke kiesdrempel bij de provincieraadsverkiezingen, naar gelang van de provincie en de kieskring, waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.15.2. Zelfs indien de verkiezingen volgens een stelsel van volstrekt evenredige vertegenwoordiging plaatsvinden, kan het verschijnsel van de « verloren stemmen » niet worden vermeden. Daaruit volgt dat niet elke stem hetzelfde gewicht heeft in de uitslag van de verkiezingen en dat niet iedere kandidaat dezelfde kans heeft om te worden verkozen.

Bovendien staat geen enkele bepaling van internationaal recht of van intern recht eraan in de weg dat de wetgever die voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft gekozen, daarop redelijke beperkingen aanbrengt, teneinde de goede werking van de democratische instellingen te waarborgen.

B.16. Wat betreft de keuze van de regels die het gewicht bepalen van de uitgebrachte stemmen in de uitslag van de verkiezingen, beschikt het Hof niet over de beoordelingsruimte van de decreetgever.

Het onderzoek door het Hof van de verenigbaarheid met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van de bestreden bepaling moet derhalve worden beperkt tot het nagaan of de decreetgever al dan niet een maatregel heeft genomen die in redelijkheid kan worden verantwoord.

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

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

De natuurlijke drempel is intrinsiek verbonden met het aantal in een kiesomschrijving te begeven zetels, wat, zoals in herinnering is gebracht in B.13, afhankelijk is van het bevolkingscijfer van die kieskring. De hoogte van de natuurlijke drempel is omgekeerd evenredig met het aantal te begeven zetels en dus ook met het bevolkingscijfer van de kiesomschrijving.

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

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

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

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

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

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

« Tot nu toe werden de provincieverkiezingen gedaan per vredegerechtskanton. De belangrijkheid der kantons is zeer verschillend wat betreft het getal hunner inwoners, en hunne vertegenwoordiging in den provincieraad is natuurlijk ook zeer verschillend. Meer dan 100 kantons - juist 104 op 222 - hebben recht op slechts een of twee raadsleden. En daaronder zijn er die enkel hun eenig raadslid hebben, dank aan de bekomen toestanden.

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

B.21.3. Bij de wet van 2 april 1965 « tot wijziging van de kiesomschrijvingen » werden de grenzen van de kiesdistricten opnieuw gecorrigeerd en dit als gevolg van de wet van 8 november 1962 « tot wijziging van provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen en tot wijziging van de wet van 28 juni 1932 op het gebruik van de talen in bestuurszaken en van de wet van 14 juli 1932 houdende taalregeling in het lager en in het middelbaar onderwijs », waarmee de provincie-, arrondissements- en gemeentegrenzen op bepaalde punten werden gewijzigd met het oog op het verlenen van een « vast karakter » aan de taalgrens. Tijdens de parlementaire voorbereiding werden die wijzigingen gemotiveerd als volgt :

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

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

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

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

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

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

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

In het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 15 maart 1984 werd gesteld dat « de aanpassing van de kieskantons en -districten [...] zich [beperkt] tot de gevolgen van de installatie, op 1 januari 1983, van de samengevoegde nieuwe gemeente Antwerpen » (verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 15 maart 1984 tot wijziging : a) van de tabel tot samenstelling van de kieskantons; b) van de tabel tot groepeerings van de kieskantons, aanwijzing van de districthoofdplaatsen en toewijzing van het aantal raadsleden aan ieder district, *Belgisch Staatsblad*, 17 maart 1984, p. 3445).

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

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

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

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

B.22.2. Uit de in B.20.1 tot B.21.4 beschreven historiek kan eveneens worden afgeleid dat de wetgever bij het bepalen van de kiesdistricten rekening heeft willen houden, enerzijds, met administratieve realiteiten, zoals het territorium van de gemeenten en de reeds bestaande onderverdelingen van het grondgebied in gerechtelijke kantons en administratieve arrondissementen, en, anderzijds, met socio-economische realiteiten, meer bepaald met het gegeven dat bepaalde regio's binnen de provincie, om socio-economische redenen, als afzonderlijke entiteiten dienen te worden beschouwd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B.25. Het middel is gegrond.

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

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

Om die redenen,

het Hof

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

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

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

De griffier,

P.-Y. Dutilleux.

De voorzitter,

A. Arts.

COUR CONSTITUTIONNELLE

F. 2007 — 4874

[2007/203521]

Extrait de l'arrêt n° 149/2007 du 5 décembre 2007

Numéro du rôle : 4104

En cause : le recours en annulation de l'article 2 et de l'annexe (composition des districts électoraux) du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, introduit par l'association de fait « Groen ! » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, É. Derycke et J. Spreutels, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2006 et parvenue au greffe le 22 décembre 2006, un recours en annulation de l'article 2 et de l'annexe (composition des districts électoraux) du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005 (publié au *Moniteur belge* du 30 juin 2006, deuxième édition) a été introduit par l'association de fait « Groen ! », dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, rue Sergent De Bruyne 78-82, Elisabeth Meuleman, demeurant à 9700 Audenarde, Borgveld 9, Joke Vandeputte, demeurant à 9300 Alost, Koolstraat 73, Henk Vandaele, demeurant à 8952 Heuvelland, Dorpstraat 7, Sandra Bamps, demeurant à 3500 Hasselt, Andreas Vesaliuslaan 23, et Gerd Basteyns, demeurant à 2440 Geel, Lieventier 1A.

(...)

II. *En droit*

(...)

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 2, y compris l'annexe à laquelle cet article fait référence, du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, qui énonce :

« A l'article 6, § 1^{er}, du décret provincial du 9 décembre 2005 sont apportées les modifications suivantes :

1° dans l'alinéa premier, les mots ' tels que visés à l'article 88 du Code électoral ' sont supprimés;

2° le troisième alinéa est remplacé par ce qui suit :

' La liste des districts et la désignation du chef-lieu de district sont établies dans le tableau joint en annexe au présent décret. La répartition des conseillers entre les districts électoraux est, lors de chaque renouvellement intégral des conseils provinciaux, mise en rapport par le Gouvernement flamand avec la population sur base des chiffres de la population, établis conformément à l'article 5 ' . ».

B.1.2. Avant sa modification par la disposition attaquée, l'article 6, § 1^{er}, du décret provincial du 9 décembre 2005 énonçait :

« Le conseil provincial est intégralement renouvelé tous les six ans. Les membres sont élus directement. Ils peuvent être réélus. Les élections se font par district. Un district comprend un ou plusieurs cantons électoraux tels que visés à l'article 88 du Code électoral.

Chaque district compte autant de conseillers que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur provincial, obtenu en divisant le chiffre de la population de la province par le nombre total de sièges à conférer, les sièges restants étant attribués aux districts ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

La répartition des conseillers entre les districts électoraux est, lors de chaque renouvellement intégral des conseils provinciaux, mise en rapport par le Gouvernement flamand avec la population sur base des chiffres de la population. Le nombre de la population à prendre en compte est le nombre de personnes inscrites au Registre national des personnes physiques qui au 1^{er} janvier de l'année précédant le renouvellement intégral des conseils provinciaux avaient leur résidence principale dans les communes du district concerné.

Cette liste est publiée au *Moniteur belge* au plus tard 5 mois avant le renouvellement intégral des conseils provinciaux ».

B.2. Au cours des travaux préparatoires, la disposition attaquée a été commentée comme suit :

« Par cette modification, l'on reprend dans le décret provincial le fondement juridique de la fixation des districts électoraux à l'occasion du renouvellement intégral des conseils provinciaux. C'est ce qui est fait en annexant au décret le tableau qui fixe la liste des districts électoraux et le chef-lieu du district. Afin de promouvoir la transparence, l'on supprime aussi, à l'article 6, § 1^{er}, la référence au Code électoral et l'on indique aussi dans le tableau quelles communes appartiennent à un canton électoral. Jusqu'à présent, le tableau comportant la répartition des districts était fixé à l'article 2 de la loi provinciale » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n° 815/1, p. 3).

Quant à la recevabilité

B.3.1. La première partie requérante est le parti politique « Groen ! ».

B.3.2. Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Les partis politiques qui sont des associations de fait n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours devant la Cour.

Il en va toutefois autrement lorsqu'ils agissent dans les matières, telle la législation électorale, pour lesquelles ils sont légalement reconnus comme formant des entités distinctes et que, alors que leur intervention est légalement reconnue, certains aspects de celle-ci sont en cause.

B.3.3. Les autres parties requérantes invoquent leur qualité de candidat et/ou d'électeur aux élections provinciales.

B.4. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes du fait que le législateur décréte n'a pas modifié, quant au contenu, la répartition en districts électoraux précédemment réglée par la législation fédérale, et a uniquement repris cette répartition afin de lui donner un fondement « plus clair et plus transparent ».

Il conteste en outre l'intérêt des deuxième, troisième, cinquième et sixième parties requérantes, au motif qu'elles habitent dans un district électoral où le seuil électoral naturel est particulièrement bas.

B.5. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.6. Le droit de vote est le droit politique fondamental de la démocratie représentative. Tout électeur ou candidat justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions susceptibles d'affecter défavorablement son vote ou sa candidature.

B.7.1. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre de la réglementation des élections provinciales et règle notamment la répartition du territoire des provinces en circonscriptions électorales. L'annexe à laquelle se réfère cette disposition contient la liste des circonscriptions électorales et en fixe l'étendue.

L'étendue d'une circonscription électorale peut influencer de manière défavorable le poids du vote d'un électeur, la candidature d'un candidat et, plus généralement, les chances d'un parti politique d'obtenir des représentants dans un organe représentatif.

B.7.2. Le fait que le législateur décrétal reprenne, pour la Région flamande, des règles législatives existantes ne prive pas les parties requérantes de leur intérêt puisque c'est précisément le maintien de la situation antérieure qui fait l'objet de leur critique.

Il n'est en outre pas nécessaire qu'une éventuelle annulation procure aux parties requérantes un avantage immédiat. La circonstance que les parties requérantes obtiendraient une chance que leur situation soit réglée plus favorablement à la suite de l'annulation de la disposition attaquée suffit à justifier leur intérêt à attaquer cette disposition.

B.7.3. Dès lors que l'intérêt des première et quatrième parties requérantes est établi, le recours en annulation est recevable et il n'y a pas lieu d'examiner si les autres parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

Quant au fond

B.8. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, pour autant que nécessaire, avec l'article 14 de cette Convention, en ce que la disposition attaquée crée de grandes différences en ce qui concerne le nombre de circonscriptions électorales par province, ce qui génère des différences considérables au niveau du seuil électoral naturel aux élections provinciales, selon la province et la circonscription électorale, différences pour lesquelles il n'existe pas de justification objective et raisonnable.

B.9. Il ressort du moyen tel qu'il est développé par les parties requérantes que le recours est dirigé contre le tableau des circonscriptions électorales à utiliser aux élections provinciales, tableau qui est annexé au décret.

B.10. Les parties requérantes font valoir que l'étendue des circonscriptions électorales influence le seuil électoral naturel applicable aux élections et que la répartition en circonscriptions électorales, inscrite dans l'annexe à la disposition attaquée, aboutit à de grandes différences quant au seuil électoral naturel précité, ce qui donne lieu à des différences de traitement entre électeurs, candidats et partis politiques, selon la province, l'arrondissement administratif et le district électoral.

B.11.1. L'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ».

B.11.2. Les élections des conseils provinciaux organisées en Région flamande ne concernent pas le « choix du corps législatif » au sens de la disposition précitée. Par conséquent, l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable.

B.11.3. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ne pouvant être invoqué qu'en combinaison avec un droit ou une liberté figurant dans la Convention, cette disposition n'est pas davantage applicable en l'espèce.

B.11.4. En ce qu'il invoque l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 14 de cette Convention, le moyen est irrecevable.

La Cour limite par conséquent son contrôle aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12. L'annexe à la disposition attaquée fixe pour chaque province le nombre et la composition des districts électoraux par arrondissement administratif.

Selon cette annexe, il y a dans la province d'Anvers huit districts et trois arrondissements administratifs, dans la province de Limbourg treize districts et trois arrondissements administratifs, dans la province de Flandre orientale quatorze districts et six arrondissements administratifs, dans la province du Brabant flamand cinq districts et deux arrondissements administratifs, et dans la province de Flandre occidentale douze districts et huit arrondissements administratifs.

B.13. Selon l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, du décret provincial du 9 décembre 2005, chaque district compte autant de conseillers que le chiffre de sa population contient de fois le diviseur provincial, obtenu en divisant le chiffre de la population de la province par le nombre total de sièges à conférer. Les sièges restants sont attribués aux districts ayant le plus grand excédent de population non encore représenté.

Il s'ensuit que le nombre de sièges à répartir dans un district électoral dépend du chiffre de la population de ce district.

B.14. La répartition des sièges et la désignation des élus aux conseils provinciaux sont réglées aux articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921.

Ces dispositions établissent une distinction selon qu'il est fait ou non usage du droit accordé aux candidats par l'article 15 de la loi électorale provinciale de se grouper avec les candidats de listes qui sont présentées dans d'autres districts électoraux du même arrondissement administratif.

Dans les districts électoraux où il n'a pas été fait usage de ce droit, les sièges revenant à chaque district, sont exclusivement répartis au niveau du district conformément aux règles figurant à l'article 19 de la loi électorale provinciale.

Dans les districts électoraux où il a été fait usage du droit de se grouper, les sièges sont d'abord répartis au niveau du district, conformément aux règles figurant à l'article 20 de la loi électorale provinciale. Les sièges qui ne sont pas encore attribués lors de cette première répartition sont répartis, via le système de l'« apparentement », au niveau de l'arrondissement administratif. Sont admises à cette répartition complémentaire les seules listes (ou groupes de listes) qui ont obtenu dans au moins un district un nombre de voix au moins égal à 66 p.c. du diviseur électoral, fixé conformément à l'article 20, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi électorale provinciale. Ce diviseur est le résultat de la division du total général des suffrages valables dans le district électoral par le nombre de sièges à attribuer dans le district.

B.15.1. A la différence de ce qui est le cas pour les élections de la Chambre des représentants et du Sénat (articles 62, alinéa 2, et 68, § 1^{er}, de la Constitution), la Constitution ne précise pas, pour les élections provinciales, qu'elles se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle.

Le choix de ce système, qui implique que les mandats soient répartis entre les listes de candidats et les candidats proportionnellement au nombre de votes recueillis, découle cependant des articles 19 et 20 de la loi électorale provinciale du 19 octobre 1921.

Le principe de l'application de la représentation proportionnelle pour les élections provinciales a du reste été confirmé par l'article 6, § 1^{er}, VIII, 4^o, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, aux termes duquel une majorité des deux tiers est requise lorsque les régions souhaitent modifier la réglementation en la matière dans un sens moins proportionnel.

B.15.2. Même si les élections ont lieu suivant un système de représentation strictement proportionnelle, on ne saurait éviter le phénomène des « voix perdues ». Il s'ensuit que chaque suffrage n'a pas un poids égal quant aux résultats des élections et que tout candidat n'a pas des chances égales d'être élu.

En outre, aucune disposition de droit international ou de droit interne n'interdit au législateur qui a opté pour un système de représentation proportionnelle de prévoir des limitations raisonnables afin de garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques.

B.16. En ce qui concerne le choix des règles déterminant quel est le poids des votes exprimés dans le résultat des élections, la Cour ne dispose pas de la liberté d'appréciation du législateur décréteur.

L'examen par la Cour de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination de la disposition attaquée doit dès lors se limiter à vérifier si le législateur décréteur n'a pas pris une mesure qui ne peut être raisonnablement justifiée.

B.17. Il appartient en principe au législateur décréteur d'apprécier s'il est souhaitable d'organiser les élections provinciales sur la base d'une seule ou de plusieurs circonscriptions électorales.

Toutefois, lorsqu'il opte pour un système électoral basé sur de petites circonscriptions électorales, il doit prendre en considération que le chiffre de la population d'une circonscription électorale détermine le seuil électoral naturel qui doit être atteint afin d'obtenir un siège.

Le seuil naturel est intrinsèquement lié au nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription électorale, ce qui dépend, comme il est rappelé en B.13, du chiffre de la population de cette circonscription électorale. La hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir et donc aussi au chiffre de la population de la circonscription électorale.

B.18. Il apparaît de l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2006 « portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux », qui a été édicté en vue des élections provinciales organisées en 2006, que l'annexe à la disposition attaquée implique des différences considérables quant au nombre de sièges à pourvoir dans les districts électoraux et les arrondissements administratifs.

Etant donné que la hauteur du seuil naturel est inversement proportionnelle au nombre de sièges à pourvoir, ces différences donnent également lieu à des différences considérables quant au seuil électoral naturel et quant au seuil d'apparement, selon la circonscription électorale et l'arrondissement administratif.

B.19. Les travaux préparatoires du décret attaqué font apparaître que le législateur décréteur n'avait pas l'intention de modifier quant au contenu la répartition en circonscriptions électorales réglée auparavant par la législation fédérale :

« Le *ministre* confirme qu'il n'y a jamais eu de malentendu quant à la délimitation des districts : l'on a dit dès le départ qu'il s'agirait d'un *statu quo* » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2005-2006, n^o 815/3, p. 7).

B.20.1. La répartition en districts électoraux réglée dans le décret attaqué trouve son origine dans la « loi organique des élections provinciales » du 19 octobre 1921.

B.20.2. L'exposé des motifs de cette loi fait apparaître que le législateur s'est laissé guider, pour déterminer les circonscriptions électorales, par les propositions d'une « commission pour la révision de la loi électorale provinciale » créée par arrêté ministériel. Dans le rapport de cette commission, qui fait partie intégrante de l'exposé des motifs, l'on peut lire :

« Jusqu'ici les élections provinciales se sont faites par cantons de justice de paix. Ces cantons étant d'importance très différente quant au nombre de leurs habitants, leur représentation au Conseil provincial est naturellement très différente aussi. Plus de cent cantons, - exactement 104 sur 222 - n'ont droit qu'à un ou deux conseillers. Encore en est-il qui ne doivent leur unique conseiller qu'au bénéfice du maintien des situations acquises.

On a vu longtemps dans cette situation, un obstacle à l'application de la représentation proportionnelle.

Notre Commission, unanimement favorable à cette application, mais soucieuse de ménager les intérêts régionaux divers de la province, a examiné dans cette pensée les différents systèmes antérieurement préconisés. L'un d'eux, celui que la Section centrale de la Chambre des Représentants avait accueilli avec faveur en 1909 a particulièrement retenu son attention.

Dans ce système où les circonscriptions sont maintenues intégralement dans leurs limites actuelles, les candidats appartenant, d'après leurs déclarations, à un même parti, un même groupe électoral peuvent bien que présentés dans des cantons différents du même arrondissement s'unir ' s'apparenter ' suivant l'expression nouvelle. [...]

A côté d'avantages incontestables, ce système a un défaut grave. Il sacrifie les petits cantons, ceux qui ne disposent que d'un siège ou même de deux. Ces cantons ne retireraient généralement rien de la première répartition : certainement rien s'ils n'ont qu'un conseiller à élire. [...]

Ce danger n'est pas à craindre au même point dans les collèges électoraux élisant au moins 4 ou 5 conseillers, car là, la plupart des élus sont véritablement les élus directs de la circonscription même; [...]

Pour ces motifs, notre Commission a été unanime dans la décision de ne pas maintenir des collèges n'élisant qu'un ou deux conseillers. A quel minimum fallait-il s'arrêter ? L'un des membres de la Commission proposait le minimum de trois seulement, estimant ce minimum suffisant pour que la Proportionnelle produise ses effets et désirable pour éviter de devoir fusionner des cantons à intérêts nettement distincts. Un autre membre suggérait, au contraire, l'adoption pour circonscription électorale, de l'arrondissement administratif tout entier.

Après discussion, la Commission s'est arrêtée au minimum de 4 ou 5 conseillers : plutôt 5 que 4, conciliant ainsi la représentation des intérêts régionaux - qu'auraient compromis des groupements trop étendus - avec la représentation proportionnelle des groupes politiques.

[...]

Si le groupement proposé est admis, le pays comprendrait 101 districts électoraux. Dans 62 d'entre eux, le nombre des conseillers serait de 5 à 7. Un seul district, celui de Furnes-Nieuport, n'obtient que 3 conseillers. Un groupement plus étendu n'était pas possible, la circonscription embrassant l'arrondissement tout entier. 13 districts n'éliront que 4 conseillers et 19 districts en éliront de 8 à 10. Ce chiffre de 10 n'est dépassé que dans 6 districts dont le territoire comprend des chefs-lieux de province qui à eux seuls disposent de plus de 10 sièges (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Bruges et Namur) » (*Doc. parl.*, Chambre, 1920-1921, n^o 314, pp. 3-5).

B.20.3. Dans le rapport des activités de la « Section centrale » de la Chambre des représentants, il fut affirmé :

« Une solution du problème qui fut suggérée dans toutes les sections de la Chambre et qui fut défendue par un des membres de la Section centrale : la formation de circonscriptions électorales correspondant aux arrondissements administratifs existants, a été repoussée en Section centrale par 5 voix contre 1. En faveur de cette solution on avait fait observer que seule, grâce au nombre élevé des conseillers provinciaux à nommer par chaque district électoral, elle assurait, sans qu'il fut besoin à recourir à l'appareillement, une représentation au conseil de tous les groupes honorés lors d'une élection d'un certain nombre de suffrages. Mais la majorité des membres de la Section centrale a repoussé cette solution; d'abord, parce qu'elle sacrifiait les intérêts régionaux (p. 4 *in fine* de l'exposé des motifs); ensuite, parce que l'élection par arrondissement donnait dans certaines provinces aux élus d'un arrondissement la majorité absolue des voix au sein du conseil provincial et dans d'autres provinces une influence trop prépondérante à ces élus » (*Doc. parl.*, Chambre, 1920-1921, n° 430, p. 3).

B.21.1. Les limites des districts électoraux créés par la loi précitée du 19 octobre 1921 furent par la suite corrigées sur certains points, notamment par les normes suivantes.

B.21.2. Par la loi du 20 février 1963 « relative au dédoublement du canton électoral de Hasselt », le district électoral de Hasselt fut scindé en deux districts, à savoir Hasselt et Genk. Les travaux préparatoires de cette loi font apparaître que cette scission faisait suite à l'« énorme expansion démographique qu'allait connaître le centre du Limbourg et notamment la région minière de Genk », qui aurait eu pour effet que « les communes de Hasselt et de Genk ont constitué peu à peu, avec les communes avoisinantes, deux agglomérations distinctes » (*Doc. parl.*, Sénat, 1961-1962, n° 29, p. 1). Il fut ajouté :

« D'ailleurs, le législateur a jugé nécessaire, voici environ trois ans, d'ériger l'agglomération de Genk en canton de justice de paix séparé. Il est donc tout aussi justifié de scinder le canton électoral de Hasselt en deux cantons électoraux d'importance à peu près égale : 66.109 habitants pour Hasselt et 60.437 pour Genk » (*ibid.*, pp. 1 et 2).

B.21.3. Par la loi du 2 avril 1965 « apportant des modifications aux circonscriptions électorales », les limites des districts électoraux furent à nouveau corrigées et ceci comme conséquence de la loi du 8 novembre 1962 « modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes et modifiant la loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et de l'enseignement moyen », qui a modifié les frontières des provinces, arrondissements et communes sur certains points en vue de conférer un « caractère fixe » à la frontière linguistique. Au cours des travaux préparatoires, ces modifications ont été motivées comme suit :

« La loi du 8 novembre 1962 modifiant les limites des provinces, arrondissements et communes ne contient aucune disposition adaptant la loi électorale aux modifications intervenues.

Cette absence, si elle n'était corrigée, risquerait, non seulement de voir des régions n'avoir aucune représentation, mais encore de priver leurs habitants du droit de vote.

Sans modifier en rien la répartition des sièges entre les provinces et à l'intérieur de celles-ci entre les arrondissements existants ou changés, le présent projet de loi a pour but :

1° d'assurer le droit de vote à ceux qui l'ont perdu, sans raison, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 8 novembre 1962.

2° de permettre une répartition des mandats de conseillers provinciaux en fonction des modifications territoriales intervenues » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 690/8, p. 1).

B.21.4. Les frontières des districts électoraux ont à nouveau été corrigées sur certains points à l'occasion de la « fusion des communes » opérée dans les années 1970 et 1980.

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 10 mars 1977, il fut souligné que les adaptations se limitaient « strictement à tirer les conséquences de cette nouvelle situation » (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 10 mars 1977 modifiant : a) le tableau déterminant la composition des cantons électoraux; b) le tableau groupant les cantons électoraux, désignant les chefs-lieux de districts et attribuant le nombre de conseillers à chaque district, *Moniteur belge* du 12 mars 1977, p. 3072).

Dans le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 15 mars 1984, il fut affirmé que « l'adaptation des cantons et districts électoraux se limite aux conséquences de l'installation, à la date du 1^{er} janvier 1983, de la nouvelle commune fusionnée Anvers » (rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 15 mars 1984 modifiant : a) le tableau déterminant la composition des cantons électoraux; b) le tableau groupant les cantons électoraux, désignant les chefs-lieux de districts et attribuant le nombre de conseillers à chaque district, *Moniteur belge* du 17 mars 1984, p. 3445).

B.21.5. Les circonscriptions électorales de l'ancienne province de Brabant furent finalement revues à l'occasion de la scission de cette province, opérée dans les années 1990, en une province du Brabant flamand et une province du Brabant wallon : l'arrondissement administratif de Bruxelles fut scindé en un arrondissement de Bruxelles et un arrondissement de Hal-Vilvorde.

B.22.1. Il peut se déduire de ce qui précède que le législateur a jugé souhaitable de répartir le territoire des provinces en circonscriptions électorales afin de garantir aux régions socio-économiques existant dans ces provinces qu'elles aient des représentants provinciaux.

En fixant les limites des circonscriptions électorales, le législateur est parti du principe que les cantons judiciaires, qui servaient auparavant de circonscriptions électorales, constituaient dans certains cas un obstacle à l'application du système de la représentation proportionnelle, et plus précisément les cantons où le nombre de représentants à élire était faible. C'est pourquoi il fut prévu que les circonscriptions électorales devaient satisfaire à certaines conditions minimales pour ce qui est du nombre d'habitants, afin d'aboutir de cette façon à un nombre suffisant de représentants à élire dans ces circonscriptions.

Par ailleurs, il fut considéré que les circonscriptions électorales ne pouvaient être trop étendues, étant donné que, dans certains cas, cela impliquerait que les représentants d'une circonscription électorale puissent obtenir la majorité absolue - ou une supériorité numérique considérée comme trop grande - au conseil provincial, raison pour laquelle il fut choisi de ne pas utiliser les arrondissements administratifs comme circonscriptions électorales, sauf en ce qui concerne l'« appareillement ».

B.22.2. Il peut également se déduire de l'historique décrit en B.20.1 à B.21.4 que le législateur, en vue de déterminer les districts électoraux, a voulu prendre en considération, d'une part, les réalités administratives, comme le territoire des communes et les subdivisions existantes du territoire en cantons judiciaires et en arrondissements administratifs et, d'autre part, les réalités socio-économiques, plus précisément la circonstance que certaines régions de la province, pour des raisons socio-économiques, devaient être considérées comme des entités distinctes.

B.23. En reprenant dans la disposition attaquée la liste des districts électoraux figurant auparavant dans la législation fédérale, le législateur décrétoal s'est approprié les considérations émises en B.22.1 et B.22.2.

B.24.1. Bien que le législateur décrétoal puisse choisir, afin de garantir la représentation des régions socio-économiques dans la province, d'organiser les élections provinciales sur la base de districts électoraux, il doit prendre en considération les différences quant au seuil électoral naturel qui en découlent.

L'objectif consistant à garantir la représentation des régions socio-économiques dans la province ne peut justifier les différences quant au seuil électoral naturel qui découlent de la répartition en circonscriptions électorales que si ces différences demeurent dans des limites raisonnables.

B.24.2. Comme le font valoir les parties requérantes, l'annexe à la disposition attaquée donne lieu à des seuils électoraux naturels qui varient, en fonction du district électoral, d'environ 3 p.c. à plus de 16 p.c., ce qui n'est par ailleurs nullement réfuté par le Gouvernement flamand.

La répartition en circonscriptions électorales attaquée implique dès lors, dans certaines circonstances, que le poids qui est attribué à un vote émis aux élections provinciales est fortement influencé par la circonscription électorale où ce vote est émis. Les chances pour un candidat d'être élu peuvent aussi fortement dépendre de la circonscription électorale où la candidature est posée.

B.24.3. Bien que chaque répartition en circonscriptions électorales mène à des différences quant au seuil électoral naturel, les différences découlant de la disposition attaquée ne peuvent être considérées comme restant dans des limites raisonnables.

B.24.4. Lorsque le législateur décrétoal choisit d'organiser les élections selon le système de la représentation proportionnelle, il doit en outre tenir compte de ce que ce système ne peut être appliqué utilement que si, dans les circonscriptions électorales, un nombre minimum de représentants peuvent être élus.

B.24.5. Les travaux préparatoires, cités en B.20.2, de la « loi organique des élections provinciales » du 19 octobre 1921 font apparaître que le législateur a estimé que l'application du système de la représentation proportionnelle suppose en principe qu'il y ait, dans chaque circonscription électorale, au moins quatre ou cinq (de préférence cinq) représentants à élire.

B.24.6. Il apparaît de l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 juin 2006 « portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux », cité au B.18, que, dans plusieurs districts électoraux, il y a moins de cinq mandats à répartir. Sur un total de cinquante-deux, neuf districts ont quatre représentants (Bree, Looz, Bilzen, Zottegem, Zele, Evergem, Renaix, Dixmude et Furnes), deux districts ont trois représentants (Herck-la-Ville et Audenarde) et un district a deux représentants (Poperinge).

B.24.7. Bien qu'il puisse être admis qu'un district électoral où quatre mandats sont à répartir est compatible avec le système de la « représentation proportionnelle » utilisé aux élections provinciales, tel n'est pas le cas pour les districts où seuls deux ou trois mandats sont à répartir et où le seuil électoral naturel est, pour cette raison, déraisonnablement élevé.

B.25. Le moyen est fondé.

Le « tableau mentionné à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du décret provincial du 9 décembre 2005 » qui est annexé au décret par la disposition attaquée doit être annulé.

B.26. Pour des raisons de stabilité politique et de sécurité juridique, il y a lieu de maintenir les effets de la disposition annulée, ainsi qu'il est dit au dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule le « tableau visé à l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, du décret provincial du 9 décembre 2005 » qui est annexé, par l'article 2 du décret de la Région flamande du 2 juin 2006 modifiant le décret provincial du 9 décembre 2005, à ce décret;

- maintient les effets de la disposition annulée en ce qui concerne les élections provinciales qui ont précédé la publication du présent arrêt.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 5 décembre 2007.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleul.

Le président,

A. Arts.

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

D. 2007 — 4874

[2007/203521]

Auszug aus dem Urteil Nr. 149/2007 vom 5. Dezember 2007

Geschäftsverzeichnisnummer 4104

In Sachen: Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 und der Anlage (Zusammensetzung der Wahldistrikte) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005, erhoben von der faktischen Vereinigung «Groen!» und anderen.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Bossuyt und M. Melchior, den Richtern P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke und J. Spreutels, und dem emeritierten Vorsitzenden A. Arts gemäß Artikel 60bis des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des emeritierten Vorsitzenden A. Arts,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 21. Dezember 2006 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 22. Dezember 2006 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung von Artikel 2 und der Anlage (Zusammensetzung der Wahldistrikte) des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. Juni 2006, zweite Ausgabe): die faktische Vereinigung «Groen!», mit Sitz in 1070 Brüssel, Sergeant De Bruynestraat 78-82, Elisabeth Meuleman, wohnhaft in 9700 Oudenaarde, Borgveld 9, Joke Vandeputte, wohnhaft in 9300 Aalst, Koolstraat 73, Henk Vandaele, wohnhaft in 8952 Heuvelland, Dorpstraat 7, Sandra Bamps, wohnhaft in 3500 Hasselt, Andreas Vesaliuslaan 23, und Gerd Basteyns, wohnhaft in 2440 Geel, Lieventier 1A.

(...)

II. In rechtlicher Beziehung

(...)

In Bezug auf die angefochtene Bestimmung

B.1.1. Die klagenden Parteien beantragen die Nichtigerklärung von Artikel 2 - einschließlich der Anlage, auf die in diesem Artikel verwiesen wird - des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005, der folgendermaßen lautet:

«Artikel 6 § 1 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 wird wie folgt abgeändert:

1. in Absatz 1 werden die Wörter ' im Sinne von Artikel 88 des Wahlgesetzbuches ' gestrichen;

2. Absatz 3 wird durch folgenden Wortlaut ersetzt:

' Die Liste der Distrikte und die Bestimmung des Distrikthauptortes werden gemäß der diesem Dekret als Anlage beigefügten Tabelle festgelegt. Die Verteilung der Ratsmitglieder auf die Wahldistrikte wird bei jeder vollständigen Erneuerung der Provinzialräte von der Flämischen Regierung für jeden Wahldistrikt auf der Grundlage der gemäß Artikel 5 festgelegten Bevölkerungszahlen mit der Bevölkerung in Einklang gebracht '».

B.1.2. Vor seiner Abänderung durch die angefochtene Bestimmung lautete Artikel 6 § 1 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 folgendermaßen:

«§ 1. Der Provinzialrat wird alle sechs Jahre vollständig erneuert. Die Mitglieder werden direkt gewählt. Sie sind wiederwählbar. Die Wahlen werden pro Distrikt durchgeführt. Ein Distrikt umfasst einen oder mehrere Wahlkantone im Sinne von Artikel 88 des Wahlgesetzbuches.

Die Anzahl Ratsmitglieder eines jeden Distrikts entspricht dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungszahl des Distrikts durch den provinziellen Divisor. Dieser Divisor ergibt sich aus der Teilung der Bevölkerungszahl der Provinz durch die Gesamtzahl zuzuteilender Sitze. Die verbleibenden Sitze entfallen auf die Distrikte mit dem größten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss.

Die Verteilung der Ratsmitglieder auf die Wahldistrikte wird bei jeder vollständigen Erneuerung der Provinzialräte von der Flämischen Regierung auf der Grundlage der Bevölkerungszahlen mit der Bevölkerung in Einklang gebracht. Als Bevölkerungszahl wird die Anzahl Personen berücksichtigt, die eingetragen sind im Nationalregister der natürlichen Personen, die am 1. Januar des Jahres vor der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte ihren Hauptaufenthaltort in den Gemeinden des betreffenden Distriktes hatten.

Die Liste wird spätestens fünf Monate nach der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht».

B.2. In den Vorarbeiten wurde die angefochtene Bestimmung wie folgt erläutert:

«Durch diese Abänderung wird in das Provinzialdekret die Rechtsgrundlage für die Festlegung der Wahldistrikte anlässlich der vollständigen Erneuerung der Provinzialräte aufgenommen. Dies geschieht, indem die Tabelle zur Festlegung der Liste der Wahldistrikte und des Distrikthauptortes dem Dekret als Anlage beigefügt wird. Im Hinblick auf die Förderung der Transparenz wird auch die Verweisung auf das Wahlgesetzbuch in Artikel 6 § 1 gestrichen und wird in der Tabelle auch angeführt, welche Gemeinden einem Wahlkanton angehören. Die Tabelle mit der Einteilung der Distrikte wurde bisher in Artikel 2 des Provinzialgesetzes festgelegt» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 815/1, S. 3).

In Bezug auf die Zulässigkeit

B.3.1. Die erste klagende Partei ist die politische Partei «Groen!».

B.3.2. Laut Artikel 2 Nr. 2 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 muss die vor dem Hof klagende Partei eine natürliche oder juristische Person sein, die ein Interesse nachweist. Politische Parteien, die faktische Vereinigungen sind, haben grundsätzlich nicht die erforderliche Eigenschaft, vor dem Hof zu klagen.

Anders verhält es sich, wenn sie in Angelegenheiten - etwa im Bereich der Wahlgesetzgebung - auftreten, für die sie gesetzlich als separate Entitäten anerkannt werden, und wenn, während ihr Auftreten durch Gesetz anerkannt ist, gewisse Aspekte davon zur Debatte stehen.

B.3.3. Die übrigen klagenden Parteien berufen sich auf ihre Eigenschaft als Kandidat und/oder Wähler bei den Provinzialwahlen.

B.4. Die Flämische Regierung ficht das Interesse der klagenden Parteien aufgrund der Tatsache an, dass der Dekretgeber die zuvor in der föderalen Gesetzgebung geregelte Einteilung in Wahldistrikte inhaltlich nicht geändert habe und diese Einteilung lediglich übernommen habe, um ihr eine «deutlichere und transparentere» Grundlage zu verleihen.

Sie ficht darüber hinaus das Interesse der zweiten, dritten, fünften und sechsten klagenden Partei aufgrund der Tatsache an, dass sie in einem Wahldistrikt mit einer besonders niedrigen natürlichen Mindestschwelle wohnten.

B.5. Die Verfassung und das Sondergesetz vom 6. Januar 1989 erfordern, dass jede natürliche oder juristische Person, die eine Nichtigkeitsklage erhebt, ein Interesse nachweist. Das erforderliche Interesse liegt nur bei jenen Personen vor, deren Situation durch die angefochtene Rechtsnorm unmittelbar und ungünstig beeinflusst werden könnte.

B.6. Das Wahlrecht ist das politische Grundrecht in der repräsentativen Demokratie. Jeder Wähler oder jeder Kandidat weist das erforderliche Interesse nach, um die Nichtigkeitsklärung von Bestimmungen zu beantragen, die sich nachteilig auf seine Stimme oder seine Kandidatur auswirken können.

B.7.1. Die angefochtene Bestimmung fügt sich in den Rahmen der Regelung der Provinzialwahlen ein und regelt unter anderem die Einteilung des Gebietes der Provinzen in Wahlkreise. Die Anlage, auf die diese Bestimmung verweist, enthält die Liste der Wahlkreise und legt somit deren Umfang fest.

Der Umfang eines Wahlkreises kann einen nachteiligen Einfluss haben auf das Gewicht der Stimme eines Wählers, die Kandidatur eines Kandidaten und allgemein die Chancen einer politischen Partei, Vertreter in einem Vertretungsorgan zu erhalten.

B.7.2. Der Umstand, dass der Dekretgeber für die Flämische Region eine bestehende Gesetzesregelung aufrechterhält, entzieht den klagenden Parteien nicht ihr Interesse, da gerade die Aufrechterhaltung des zuvor bestehenden Zustandes Gegenstand ihrer Kritik ist.

Es ist im Übrigen nicht erforderlich, dass eine etwaige Nichtigkeitsklärung den klagenden Parteien einen unmittelbaren Vorteil bietet. Der Umstand, dass sie infolge der Nichtigkeitsklärung der angefochtenen Bestimmung erneut eine Möglichkeit erhalten würden, dass ihre Lage vorteilhafter geregelt würde, reicht aus, um ihr Interesse an der Anfechtung dieser Bestimmung zu rechtfertigen.

B.7.3. Da das Interesse der ersten und der vierten klagenden Partei feststeht, ist die Nichtigkeitsklage zulässig und braucht nicht geprüft zu werden, ob auch die übrigen klagenden Parteien das rechtlich erforderliche Interesse aufweisen.

Zur Hauptsache

B.8. Die klagenden Parteien leiten einen einzigen Klagegrund aus einem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und gegebenenfalls mit Artikel 14 dieser Konvention ab, indem die angefochtene Bestimmung große Unterschiede in Bezug auf die Anzahl Wahlkreise pro Provinz einführe, was erhebliche Unterschiede in Bezug auf die natürliche Mindestschwelle bei den Provinzialwahlen je nach Provinz und Wahlkreis zur Folge habe, ohne dass es dafür eine vernünftige und objektive Rechtfertigung gebe.

B.9. Aus dem Klagegrund, so wie ihn die klagenden Parteien darlegen, geht hervor, dass die Klage gegen die dem Dekret als Anlage beigefügte Tabelle der bei den Provinzialwahlen anzuwendenden Wahlkreise gerichtet ist.

B.10. Die klagenden Parteien führen an, dass der Umfang der Wahlkreise die bei den Wahlen geltende natürliche Mindestschwelle mit beeinflusse und dass die in der Anlage zu der angefochtenen Bestimmung enthaltene Einteilung in Wahlkreise zu großen Unterschieden in Bezug auf die natürliche Mindestschwelle führe, so dass Behandlungsunterschiede zwischen Wählern, Kandidaten und politischen Parteien je nach Provinz, nach Verwaltungsbezirk und nach Wahldistrikt entstünden.

B.11.1. Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention lautet folgendermaßen:

«Die Hohen Vertragsschließenden Teile verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten».

B.11.2. Die in der Flämischen Region durchgeführten Wahlen der Provinzialräte beziehen sich nicht auf die «Wahl der gesetzgebenden Körperschaft» im Sinne der vorerwähnten Bestimmung. Folglich ist Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention nicht anwendbar.

B.11.3. Da Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention nur im Zusammenhang mit einem in dieser Konvention vorgesehenen Recht oder einer darin vorgesehenen Freiheit geltend gemacht werden kann, ist auch diese Bestimmung im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

B.11.4. Insofern im Klagegrund Artikel 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 14 dieser Konvention geltend gemacht werden, ist er unzulässig.

Der Hof beschränkt seine Prüfung daher auf die Artikel 10 und 11 der Verfassung.

B.12. Die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung legt für jede Provinz die Anzahl und die Zusammensetzung der Wahldistrikte je Verwaltungsbezirk fest.

Gemäß dieser Anlage gibt es in der Provinz Antwerpen acht Distrikte und drei Verwaltungsbezirke, in der Provinz Limburg dreizehn Distrikte und drei Verwaltungsbezirke, in der Provinz Ostflandern vierzehn Distrikte und sechs Verwaltungsbezirke, in der Provinz Flämisch-Brabant fünf Distrikte und zwei Verwaltungsbezirke, und in der Provinz Westflandern zwölf Distrikte und acht Verwaltungsbezirke.

B.13. Gemäß Artikel 6 § 1 Absatz 2 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 entspricht die Anzahl Ratsmitglieder eines jeden Distrikts dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungszahl des Distrikts durch den provinziellen Divisor, wobei sich dieser Divisor aus der Teilung der Bevölkerungszahl der Provinz durch die Gesamtzahl zuzuteilender Sitze ergibt. Die verbleibenden Sitze entfallen auf die Distrikte mit dem größten noch nicht vertretenen Bevölkerungsüberschuss.

Daraus folgt, dass die Anzahl der in einem Wahldistrikt zu verteilenden Sitze von der Bevölkerungszahl dieses Distriktes abhängig ist.

B.14. Die Verteilung der Sitze und die Bestimmung der Gewählten in die Provinzialräte werden in den Artikeln 19 und 20 des Provinzialwahlgesetzes vom 19. Oktober 1921 geregelt.

In diesen Bestimmungen wird ein Unterschied gemacht, je nachdem, ob von dem durch Artikel 15 des Provinzialwahlgesetzes den Kandidaten zugestandenem Recht, eine Listengruppierung mit den Kandidaten von Listen, die in anderen Wahldistrikten desselben Verwaltungsbezirks vorgeschlagen werden, einzugehen, Gebrauch gemacht wird oder nicht.

In den Wahldistrikten, in denen nicht von diesem Recht Gebrauch gemacht wird, werden die jedem Distrikt zustehenden Sitze ausschließlich auf Ebene dieses Distriktes aufgeteilt, und zwar gemäß den Regeln von Artikel 19 des Provinzialwahlgesetzes.

In den Wahldistrikten, in denen von dem Recht, eine Listengruppierung einzugehen, Gebrauch gemacht wird, werden die Sitze zunächst auf Ebene des Distriktes zugeteilt gemäß den Regeln von Artikel 20 des Provinzialwahlgesetzes. Die bei dieser ersten Zuteilung noch nicht zugewiesenen Sitze werden über das System der Listenverbindung auf Ebene des Verwaltungsbezirks aufgeteilt. Bis zu dieser zusätzlichen Verteilung werden nur die Listen beziehungsweise Listengruppen zugelassen, die in mindestens einem Distrikt eine Anzahl Stimmen erhalten haben, die mindestens 66 Prozent des Wahldivisors entspricht, gemäß Artikel 20 § 1 Absatz 1 des Provinzialwahlgesetzes. Dieser Wahldivisor ist das Ergebnis der Teilung der allgemeinen Gesamtsumme der gültigen Stimmen im Wahldistrikt durch die Zahl der im Distrikt zu verteilenden Sitze.

B.15.1. Im Gegensatz zu den für die Wahlen der Abgeordnetenversammlung und des Senats geltenden Bestimmungen (Artikel 62 Absatz 2 und 68 § 1 der Verfassung) ist für die Wahlen der Provinzialräte nicht in der Verfassung festgelegt, dass für sie das System der verhältnismäßigen Vertretung gilt.

Die Entscheidung für dieses System, wonach die Mandate auf die Kandidatenlisten und Kandidaten im Verhältnis zu ihrer erhaltenen Stimmenzahl verteilt werden, ergibt sich jedoch aus den Artikeln 19 und 20 des Provinzialwahlgesetzes vom 19. Oktober 1921.

Der Grundsatz der Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung bei den Provinzialwahlen wurde im Übrigen bestätigt durch Artikel 6 § 1 VIII Nr. 4 Buchstabe c) des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen, wonach eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, wenn die Regionen die diesbezügliche Regelung in einem weniger proportionalen Sinn ändern möchten.

B.15.2. Selbst wenn die Wahlen nach einem System der absolut verhältnismäßigen Vertretung stattfinden würden, ist das Phänomen der «verlorenen Stimmen» nicht zu vermeiden. Daraus ist zu schlussfolgern, dass nicht jede Stimme auf den Ausgang der Wahlen das gleiche Gewicht hat und dass nicht jeder Kandidat die gleiche Chance hat, gewählt zu werden.

Darüber hinaus verbietet keinerlei Bestimmung des internationalen Rechts oder des innerstaatlichen Rechts ein Gesetzgeber, der sich für ein System der verhältnismäßigen Vertretung entschieden hat, vernünftige Einschränkungen vorzusehen, um das ordnungsgemäße Funktionieren der demokratischen Einrichtungen zu gewährleisten.

B.16. In Bezug auf die Wahl der Regeln zur Festlegung des Gewichtes der abgegebenen Stimmen auf den Ausgang der Wahlen verfügt der Hof nicht über den Ermessensspielraum des Dekretgebers.

Der Hof muss seine Prüfung der Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmung mit dem Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung somit darauf beschränken zu prüfen, ob der Dekretgeber eine Maßnahme ergriffen hat, die vernünftig zu rechtfertigen ist.

B.17. Grundsätzlich obliegt es dem Dekretgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, die Provinzialwahlen auf der Grundlage eines oder mehrerer Wahlkreise zu organisieren.

Wenn er sich für ein Wahlsystem auf der Grundlage kleinerer Wahlkreise entscheidet, muss er jedoch berücksichtigen, dass die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises die natürliche Mindestschwelle bestimmt, die für den Erhalt eines Sitzes erreicht werden muss.

Die natürliche Schwelle ist untrennbar mit der Zahl der in einem Wahlkreis zu vergebenden Sitze verbunden, was dies in B.13 in Erinnerung gerufen wurde, von der Bevölkerungszahl des Wahlkreises abhängt. Die Höhe der natürlichen Schwelle steht im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der zu vergebenden Sitze und somit auch zur Bevölkerungszahl des Wahlkreises.

B.18. Aus dem Erlass der Flämischen Regierung vom 9. Juni 2006 « zur Verteilung der Provinzialratsmitglieder auf die Wahldistrikte », der im Hinblick auf die 2006 organisierten Provinzialwahlen ausgearbeitet wurde, geht hervor, dass die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Zahl der zu vergebenden Sitze in den Wahldistrikten und den Verwaltungsbezirken mit sich bringt.

Da die Höhe der natürlichen Schwelle im umgekehrten Verhältnis zur Zahl der zu vergebenden Sitze steht, führen diese Unterschiede je nach Wahlkreis und nach Verwaltungsbezirk auch zu erheblichen Unterschieden in Bezug auf die natürliche Mindestschwelle und die Listenverbindungsschwelle.

B.19. Aus den Vorarbeiten zu dem angefochtenen Dekret geht hervor, dass der Dekretgeber nicht die Absicht hatte, die zuvor in der föderalen Gesetzgebung geregelte Einteilung in Wahlkreise inhaltlich zu ändern:

«Der *Minister* bestätigt, dass es nie irgendein Missverständnis in Bezug auf die Begrenzung der Distrikte gegeben hat, denn von Anfang hieß es, dass es einen Status quo geben werde» (*Parl. Dok.*, Flämisches Parlament, 2005-2006, Nr. 815/3, S. 7).

B.20.1. Die in dem angefochtenen Dekret geregelte Einteilung in Wahldistrikte geht auf das Grundlagengesetz vom 19. Oktober 1921 über die Provinzialwahlen zurück.

B.20.2. Aus der Begründung zu diesem Gesetz geht hervor, dass der Gesetzgeber sich bei der Festlegung der Wahlkreise durch die Vorschläge einer durch ministeriellen Erlass eingesetzten «Kommission für die Revision des Provinzialwahlgesetzes» hat leiten lassen. In dem Bericht dieser Kommission, der einen integralen Bestandteil der Begründung bildet, heißt es:

«Bisher fanden die Provinzialwahlen pro Friedensgerichtskanton statt. Die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich ihrer Einwohnerzahl sind sehr groß, und ihre Vertretung im Provinzialrat ist natürlich auch sehr verschieden. Über 100 Kantone - genau 104 von 222 - haben nur Anrecht auf ein oder zwei Ratsmitglieder. Und darunter gibt es welche, die ihr Ratsmitglied nur der Aufrechterhaltung der erworbenen Lage zu verdanken haben.

Es erweist sich, dass diese Lage seit langem ein Hindernis für die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung darstellt.

Unsere Kommission spricht sich voll und ganz für diese Anwendung aus, hat jedoch in der Sorge um die Gewährleistung der verschiedenen regionalen Interessen der Provinz die verschiedenen früher angewandten Systeme geprüft. Eines dieser Systeme, das 1909 von der Zentralsektion der Abgeordnetenversammlung günstig angenommen worden war, hat ihre besondere Aufmerksamkeit erweckt. In diesem System werden die Kreise vollständig innerhalb ihrer jetzigen Grenzen gehalten, und die Kandidaten, die entsprechend ihrer Erklärung derselben Partei und derselben Wahlgruppe angehören, können, obwohl sie in verschiedenen Kantonen desselben Bezirks vorgeschlagen werden, sich zusammenschließen, sich - gemäß dem neuen Begriff - verbinden. [...]

Neben unwiderlegbaren Vorteilen weist dieses System einen großen Nachteil auf. Die kleinen Kantone, die nur über einen oder selbst zwei Sitze verfügen, werden in diesem System geopfert. Im Allgemeinen gehen diese Kantone bei der ersten Verteilung leer aus, vor allem, wenn sie nur ein Ratsmitglied zu wählen haben. [...]

Diesbezüglich haben die Kantone, die mindestens vier oder fünf Ratsmitglieder zu wählen haben, weniger zu befürchten, weil dort die Gewählten meistens direkt Gewählte des Kreises selbst sind; [...]

Aus diesem Grund hat sich unsere Kommission einmütig dafür entschieden, Kollegien, die nur ein oder zwei Ratsmitglieder zu wählen haben, abzuschaffen. Für welche Mindestzahl sollte man sich entscheiden? Eines der Kommissionsmitglieder schlug ein Minimum von nur drei vor mit der Begründung, dieses Minimum reiche aus, um das System der verhältnismäßigen Vertretung wirksam zu machen, und sei wünschenswert, um die Verschmelzung von Kantonen mit deutlich unterschiedlichen Interessen zu vermeiden. Ein anderes Mitglied schlug hingegen vor, den gesamten Verwaltungsbezirk als Wahlkreis anzunehmen.

Nach Beratung einigte sich die Kommission auf ein Minimum von vier oder fünf Ratsmitgliedern; besser fünf als vier, um auf diese Weise die Vertretung der regionalen Interessen - welche durch zu starke Gruppierungen gefährdet würden - mit dem System der verhältnismäßigen Vertretung der politischen Gruppen zu versöhnen.

[...]

Im Fall der Annahme der vorgeschlagenen Gruppierung gäbe es im Land 101 Wahlbezirke. In 62 dieser Bezirke würde es 5 bis 7 Ratsmitglieder geben. Ein einziger Bezirk, nämlich der Bezirk Veurne-Nieuwpoort, würde nur über 3 Ratsmitglieder verfügen. Eine umfassendere Gruppierung war nicht möglich, da der Kreis den gesamten Bezirk umfasst - 13 Bezirke hätten nur 4 Ratsmitglieder und 19 Bezirke hätten 8 bis 10 Ratsmitglieder zu wählen. Die Zahl 10 wird nur in 6 Bezirken übertroffen, da ihr Gebiet Provinzhauptstädte umfasst, die für sich allein bereits über mehr als 10 Sitze verfügen (Brüssel, Antwerpen, Gent, Lüttich, Brügge und Namur)» (*Parl. Dok., Kammer, 1920-1921, Nr. 314, SS. 3-5*).

B.20.3. Im Bericht über die Tätigkeiten der «Zentralsektion» der Abgeordnetenkammer wurde dargelegt:

«Eine Lösung des Problems, die in allen Sektionen der Kammer angeregt und durch eines der Mitglieder der Zentralsektion verteidigt wurde, nämlich die Bildung von Wahlkreisen, die den derzeitigen Verwaltungsbezirken entsprechen, wurde in der Zentralsektion mit 5 Stimmen gegen 1 abgewiesen. Zugunsten dieser Lösung hatte man angeführt, dass dank der hohen Zahl der durch jeden Wahlbezirk zu bestimmenden Provinzialratsmitglieder nur sie eine Vertretung im Rat für alle Gruppen gewährleisten würde, die bei einer Wahl eine gewisse Anzahl Stimmen erhalten würden, ohne auf die Verbindung der Kandidatenlisten zurückgreifen zu müssen. Doch die Mehrheit der Mitglieder der Zentralsektion hat diese Lösung abgelehnt; zunächst, weil sie die Belange der Regionen opferte (S. 4 *in fine* der Begründung); sodann, weil die Wahl pro Bezirk in gewissen Provinzen den Gewählten eines Bezirks die absolute Mehrheit der Stimmen im Provinzialrat verlieh und in anderen Provinzen diesen Gewählten einen viel größeren Einfluss gewährte» (*Parl. Dok., Kammer, 1920-1921, Nr. 430, S. 3*).

B.21.1. Die Grenzen der durch das vorerwähnte Gesetz vom 19. Oktober 1921 geschaffenen Wahlbezirke wurden später in gewissen Punkten korrigiert, unter anderem durch die nachstehend angeführten Normen.

B.21.2. Durch das Gesetz vom 20. Februar 1963 «zur Aufteilung des Wahlkantons Hasselt» wurde der Wahlbezirk Hasselt in zwei Bezirke aufgeteilt, nämlich Hasselt und Genk. Aus den Vorarbeiten zu diesem Gesetz geht hervor, dass diese Aufteilung vorgenommen wurde infolge des «gewaltigen demographischen Wachstums in Mittellimburg, insbesondere im Genker Bergbaugebiet», das dazu geführt haben soll, dass «die Gemeinden Hasselt und Genk sich zusammen mit den Nachbargemeinden zu zwei deutlich getrennten Agglomerationen entwickelt haben» (*Parl. Dok., Senat, 1961-1962, Nr. 29, S. 1*). Es wurde hinzugefügt:

«Vor etwa drei Jahren hat der Gesetzgeber es übrigens als notwendig erachtet, die Agglomeration Genk als selbständigen Friedensgerichtskanton einzurichten. Es ist aus diesem Grund gerechtfertigt, auch den Wahlkanton Hasselt in zwei etwa gleichwertige Wahlkantone von 66 109 (Hasselt) beziehungsweise 60 437 (Genk) Einwohner aufzuteilen» (ebenda, SS. 1 und 2).

B.21.3. Durch das Gesetz vom 2. April 1965 «zur Abänderung der Wahlkreise» wurden die Grenzen der Wahlbezirke erneut korrigiert, und zwar infolge des Gesetzes vom 8. November 1962 «zur Abänderung der Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen und zur Abänderung des Gesetzes vom 28. Juni 1932 über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten und des Gesetzes vom 14. Juli 1932 über die Sprachenregelung im Primar- und Mittelschulwesen», mit dem die Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen in gewissen Punkten geändert wurden, um der Sprachgrenze eine «feste Beschaffenheit» zu verleihen. In den Vorarbeiten wurden diese Änderungen wie folgt begründet:

«Das Gesetz vom 8. November 1962 zur Abänderung der Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen enthält keinerlei Bestimmung zur Anpassung des Wahlgesetzes an die eingeführten Änderungen.

Dieser Mangel könnte, wenn er nicht behoben würde, nicht nur dazu führen, dass einige Gebiete nicht im Parlament vertreten sind, sondern sogar dazu, dass den Einwohnern dieser Gebiete das Stimmrecht entzogen würde.

Der vorliegende Entwurf greift weder in die Sitzverteilung zwischen den Provinzen, noch zwischen den vorhandenen oder geänderten Bezirken innerhalb dieser Provinzen ein; er bezweckt:

1. denjenigen das Stimmrecht zu gewährleisten, die es ohne Grund infolge des Inkrafttretens des Gesetzes vom 8. November 1962 verloren haben;

2. es zu ermöglichen, die Mandate der Provinzialratsmitglieder entsprechend den vorgenommenen territorialen Änderungen aufzuteilen» (*Parl. Dok., Kammer, 1964-1965, Nr. 690/8, S. 1*).

B.21.4. Die Grenzen der Wahlbezirke wurden in gewissen Punkten erneut korrigiert anlässlich der in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführten «Gemeindefusion».

In dem Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 10. März 1977 wurde hervorgehoben, dass die Anpassungen sich auf die «strikt notwendigen Folgen der neuen Lage» beschränken (Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 10. März 1977 zur Abänderung (a) der Tabelle zur Zusammensetzung der Wahlkantone, (b) der Tabelle zur Gruppierung der Wahlkantone, zur Festlegung der Distrikthauptorte und zur Zuweisung der Anzahl Ratsmitglieder an jeden Bezirk, *Belgisches Staatsblatt*, 12. März 1977, S. 3072).

In dem Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 15. März 1984 wurde angeführt, dass «die Anpassung der Wahlkantone und -bezirke sich auf die Folgen der Schaffung der neuen zusammengeführten Gemeinde Antwerpen zum 1. Januar 1983 beschränkt» (Bericht an den König zum königlichen Erlass vom 15. März 1984 zur Abänderung (a) der Tabelle zur Zusammensetzung der Wahlkantone, (b) der Tabelle zur Gruppierung der Wahlkantone, zur Festlegung der Distrikthauptorte und zur Zuweisung der Anzahl Ratsmitglieder an jeden Bezirk, *Belgisches Staatsblatt*, 17. März 1984, S. 3445).

B.21.5. Die Wahlkreise in der ehemaligen Provinz Brabant wurden schließlich angepasst anlässlich der in den 1990er Jahren durchgeführten Aufteilung der Provinz in die Provinzen Flämisch-Brabant und Wallonisch-Brabant; der Verwaltungsbezirk Brüssel wurde aufgeteilt in die Bezirke Brüssel und Halle-Vilvoorde.

B.22.1. Aus den vorstehenden Darlegungen kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber es als wünschenswert erachtet hat, das Gebiet der Provinzen in Wahlkreise aufzuteilen, um auf diese Weise den innerhalb den Provinzen bestehenden sozioökonomischen Regionen provinzielle Vertreter zu gewährleisten.

Bei der Festlegung der Grenzen der Wahlkreise ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, dass die Gerichtskantone, die vorher als Wahlkreis galten, in gewissen Fällen ein Hindernis darstellten für die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung, und insbesondere die Kantone, in denen die Zahl der zu wählenden Vertreter gering war. Deshalb wurde vorausgesetzt, dass die Wahlkreise gewisse Mindestbedingungen bezüglich der Anzahl Einwohner erfüllen mussten, um auf diese Weise in diesen Wahlkreisen zu einer ausreichenden Anzahl zu wählender Vertreter zu gelangen.

Andererseits war man der Auffassung, dass die Wahlkreise nicht zu umfangreich sein sollten, da dies in gewissen Fällen dazu führen würde, dass die Vertreter eines Wahlkreises die absolute Mehrheit - oder eine als zu hoch angesehene Überzahl - im Provinzialrat erhalten würden; aus diesen Gründen entschied man sich dafür, die Verwaltungsbezirke nicht als Wahlkreis zu benutzen, außer für die Listenverbindung.

B.22.2. Aus dem in B.20.1 bis B.21.4 beschriebenen Werdegang kann ebenfalls abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Wahldistrikte einerseits die tatsächlichen Verhältnisse auf Verwaltungsebene, wie das Gebiet der Gemeinden und die bereits vorhandenen Unterteilungen des Gebietes in Gerichtskantone und Verwaltungsbezirke, und andererseits die sozioökonomischen Verhältnisse, insbesondere die Tatsache, dass gewisse Regionen innerhalb der Provinz aus sozioökonomischen Gründen als getrennte Einheiten anzusehen sind, berücksichtigen wollte.

B.23. Indem der Dekretgeber die zuvor in die föderale Gesetzgebung aufgenommene Liste der Wahldistrikte in die angefochtene Bestimmung übernommen hat, hat er die in B.22.1 und B.22.2 dargelegten Erwägungen übernommen.

B.24.1. Obwohl der Dekretgeber sich dafür entscheiden kann, im Hinblick auf die Gewährleistung der Vertretung der sozioökonomischen Regionen in der Provinz die Provinzialwahlen auf der Grundlage der Wahldistrikte durchführen zu lassen, muss er dabei die sich daraus ergebenden Unterschiede in der natürlichen Mindestschwelle berücksichtigen.

Das Ziel, die Vertretung der sozioökonomischen Regionen in der Provinz zu gewährleisten, kann die sich aus der Einteilung in Wahlkreise ergebenden Unterschiede in der natürlichen Mindestschwelle nur rechtfertigen, wenn sich diese Unterschiede in vernünftigen Grenzen halten.

B.24.2. Wie die klagenden Parteien vorbringen, führt die Anlage zu der angefochtenen Bestimmung zu natürlichen Mindestschwellen, die je nach Wahldistrikt zwischen etwa drei Prozent bis mehr als sechzehn Prozent schwanken, was die Flämische Regierung im Übrigen in keiner Weise widerlegt.

Die beanstandete Einteilung in Wahlkreise hat somit unter gewissen Umständen zur Folge, dass das Gewicht einer bei den Provinzialwahlen abgegebenen Stimme stark durch den Wahlkreis, in dem die Stimme abgegeben wird, beeinflusst wird. Auch die Chancen eines Kandidaten, gewählt zu werden, können in starkem Maße abhängig sein von dem Wahlkreis, in dem die Kandidatur erfolgt.

B.24.3. Obschon jede Einteilung in Wahlkreise zu Unterschieden in der natürlichen Mindestschwelle führt, kann bei den sich aus der angefochtenen Bestimmung ergebenden Unterschieden nicht angenommen werden, dass sie sich in vernünftigen Grenzen halten.

B.24.4. Wenn der Dekretgeber sich dafür entscheidet, die Wahlen nach dem System der verhältnismäßigen Vertretung zu organisieren, muss er darüber hinaus berücksichtigen, dass dieses System nur sinnvoll angewandt werden kann, wenn in den Wahlkreisen eine Mindestzahl an Vertretern zu wählen sind.

B.24.5. Aus den in B.20.2 angeführten Vorarbeiten zum Grundlagengesetz vom 19. Oktober 1921 über die Provinzialwahlen geht hervor, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass die Anwendung des Systems der verhältnismäßigen Vertretung grundsätzlich voraussetzt, dass in jedem Wahlkreis mindestens vier oder fünf (vorzugsweise fünf) Vertreter zu wählen sind.

B.24.6. Aus dem in B.18 angeführten Erlass der Flämischen Regierung vom 9. Juni 2006 «zur Verteilung der Provinzialratsmitglieder auf die Wahldistrikte» geht hervor, dass in mehreren Wahldistrikten weniger als fünf Mandate zu verteilen sind. Von insgesamt 52 Distrikten sind neun Distrikte mit vier Vertretern (Bree, Borgloon, Bilzen, Zottegem, Zele, Evergem, Ronse, Diksmuide und Veurne), zwei Distrikte mit drei Vertretern (Herk-de-Stad und Oudenaarde) und ein Distrikt mit zwei Vertretern (Poperinge).

B.24.7. Auch wenn es annehmbar ist, dass ein Wahldistrikt, in dem vier Mandate zu verteilen sind, mit dem bei den Provinzialwahlen angewandten System der «verhältnismäßigen Vertretung» vereinbar ist, gilt dies nicht für Distrikte, in denen nur zwei oder drei Mandate zu verteilen sind und in denen die natürliche Mindestschwelle aus diesen Gründen unvernünftig hoch ist.

B.25. Der Klagegrund ist begründet.

Die «in Artikel 6 § 1 Absatz 3 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 erwähnte Tabelle», die durch die angefochtene Bestimmung dem Dekret als Anlage beigefügt ist, ist für nichtig zu erklären.

B.26. Aus Gründen der politischen Stabilität und der Rechtssicherheit sind die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung aufrechtzuerhalten, wie dies im Urteilstenor angegeben ist.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

- erklärt die «in Artikel 6 § 1 Absatz 3 des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 erwähnte Tabelle», die durch Artikel 2 des Dekrets der Flämischen Region vom 2. Juni 2006 zur Abänderung des Provinzialdekrets vom 9. Dezember 2005 diesem Dekret als Anlage beigefügt ist, für nichtig;

- erhält die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmung hinsichtlich der der Veröffentlichung des vorliegenden Urteils vorausgegangenen Provinzialwahlen aufrecht.

Verkündet in niederländischer, französischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989, in der öffentlichen Sitzung vom 5. Dezember 2007.

Der Kanzler,

P.-Y. Dutilleux.

Der Vorsitzende,

A. Arts.