

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.312 van 30 april 2019
in de zaak A. 227.046/X-17.403.**

**GEMEENTERAADSVERKIEZING VAN 14 OKTOBER 2018
TE VILVOORDE**

In zake: Ntonga Mbami MONSEMPO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere
kantoor houdend te 1000 Brussel
Emile De Motlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

Derde:

de STAD VILVOORDE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gitte Laenen
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Met een op 26 december 2018 ingediend verzoekschrift stelt Ntoga Mbami Monsempo beroep in tegen het arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen van 14 december 2018 waarbij zijn bezwaar tegen de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2018 te Vilvoorde onontvankelijk wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen heeft het administratief dossier ingediend.

De stad Vilvoorde heeft een memorie van antwoord ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 april 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Manoël De Keukelaere, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Wim Mommaers, die *loco* advocaat Gitte Laenen verschijnt voor de stad Vilvoorde, zijn gehoord.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Er nemen aan de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2018 te Vilvoorde acht lijsten deel. Verzoeker is lijsttrekker van lijst 7 UF. De lijst behaalt twee gemeenteraadszetels; verzoeker is verkozen.

Hij dient op 8 november 2018 “klacht [in] tegen de resultaten van de gemeentelijke verkiezingen”. Hij maakt melding van drie vastgestelde “onregelmatigheden”:

“1^e vaststelling:

Tot op de avond van de verkiezingen, voor tot op heden onbekende redenen, hadden sommige kiezers nog steeds geen oproepingsbrief ontvangen. De gemeentelijke autoriteiten hebben geen enkele communicatie hieromtrent naar de bevolking gestuurd om deze te informeren. Enkele kiezers hebben het gemeentesecretariaat verwittigd en deze hebben, krachtens artikel 53 van het decreet van 8/7/2011, de deuren van het gemeentehuis geopend in de morgen van 13 en 14 oktober, om deze kiezers toe te staan hun uitnodigingsbrief op te halen.

[...]

3^e vaststelling:

Na analyse van de verkiezingen stel ik vast dat er in Vilvoorde slechts 24.445 inwoners effectief gestemd hebben dit op 28437 ingeschreven personen op de kieslijst. Dus -3992 personen (stemmen).”

In dat kader stelt verzoeker de Raad voor Verkiezingsbetwistingen vervolgens zeven vragen, onder andere naar het aantal kiezers dat geen oproepingsbrief heeft ontvangen, naar het aantal kiezers dat zich op het gemeentesecretariaat heeft aangemeld om een oproepingsbrief af te halen, de oorzaak van het verzuim, en de getroffen kieswijk.

In zijn arrest van 23 november 2018 bevindt de Raad voor Verkiezingsbetwistingen het bezwaar van verzoeker onontvankelijk. Hij overweegt daartoe wat volgt:

“Het verzoekschrift bevat geen inventaris, noch overtuigingsstukken als bijlage, noch een verklaring van de verzoeker dat hij niet in het bezit is van een afschrift van de bestreden beslissing. Dit sluit aan bij de vaststelling dat verzoeker de resultaten van de gemeentelijke verkiezingen van 14 oktober te Vilvoorde aanvecht zonder middelen aan te halen die de processen-verbaal betreffen waarin deze resultaten zijn opgenomen. De beweerde onregelmatigheid bij de organisatie van de verkiezingen werd zoals verzoeker zelf aangeeft, overeenkomstig artikel 53 van het [Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011] afgehandeld waardoor verzoeker er eigenlijk toe komt een aantal vragen te stellen aan de Raad voor Verkiezingsbetwistingen die bezwaarlijk als bezwaar kunnen worden aangemerkt.

Vastgesteld wordt dat het verzoekschrift niet voldoet aan de voorwaarden bepaald door [de] artikelen 15, 5°, 16, 1° en 17 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.”

Vervolgens verklaart de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezingsuitslag te Vilvoorde geldig.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Krachtens artikel 6 van het koninklijk besluit van 15 juli 1956 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in geval van beroep als bedoeld bij artikel 76bis van de gemeentekieswet’ is, onder anderen, “al wie van een belang kan doen blijken” gerechtigd om een memorie van antwoord aan de Raad van State te sturen.

De gemeente is geen zo een belanghebbende. Ter zake blijft de Raad van State bij de zienswijze, die hij eerder ook al in bijvoorbeeld de arresten nr. 53.397 van 19 mei 1995 en nr. 93.325 van 16 februari 2001 aannam, dat als zodanig een gemeente er geen belang bij heeft een rechtsvordering in te stellen voor of tegen de geldigverklaring van een gemeenteraadsverkiezing en dat het niet aan de organen van de gemeente staat om in dat verband een standpunt in te nemen.

5. Er is bijgevolg reden om de stad Vilvoorde buiten de zaak te stellen en de memorie van antwoord die zij heeft ingediend ter “verdediging van de verkiezingsresultaten”, uit het debat te weren.

De argumenten die zij aanvoert om dat niet te doen, kunnen niet overtuigen. De onzekerheid en onduidelijkheid doordat de nieuwe politieke leiding van de stad in gevaar komt en de beweerde weerslag daarvan op de werking van de stedelijke administratie, zijn niet relevant in het kader van het specifieke contentieux van de geldigverklaring van gemeenteraadsverkiezingen

en kunnen geen toereikend rechtstreeks belang in hoofde van de stad verantwoorden. Ook de omstandigheid dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen de stad Vilvoorde ten onrechte wel als een belanghebbende partij heeft beschouwd, kan dat niet.

V. Onderzoek van het beroep

Uiteenzetting van verzoeker

6. Verzoeker voert in een enig middel in de eerste plaats aan dat helemaal niet blijkt dat de artikelen 15, 5°, 16, 1°, en 17, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 'houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges' (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014) "sowieso enkel substantiële vormvereisten zouden betreffen" en dat het voegen van een inventaris, een bestreden beslissing of een verklaring dat er geen afschrift werd verkregen van de bestreden beslissing, op straffe van nietigheid zouden zijn voorgeschreven. De zaak is door de griffier in een definitief register ingeschreven, kreeg een rolnummer toebedeeld en is ten gronde ten volle behandeld. Dit veronderstelt dat het verzoekschrift als afdoende werd beschouwd om ten gronde te worden behandeld; het bestreden arrest miskent de correcte draagwijdte van de voormelde bepalingen. Het is overigens "uitermate formalistisch" te eisen dat bij een bezwaarprocedure tegen verkiezingen een concrete bestreden beslissing op straffe van nietigheid zou moet worden gehecht aan het verzoekschrift. Het voorwerp was klaar en duidelijk. Het is voorts "helemaal absurd" om te poneren dat op straffe van nietigheid een lege inventaris moest zijn gevoegd bij het verzoekschrift. De motivering in het arrest is "allesbehalve afdoende".

In de tweede plaats voert verzoeker aan dat de Raad voor Verkiezingsbetwistingen in gebreke bleef "om op zijn minst een minimaal maar degelijk onderzoek te voeren naar de grond van de bezwaren". Uit een e-mailwisseling tussen de gemeentelijke administratie en de post blijkt dat er

problemen waren met de oproepingsbrieven. Tevens kan niet worden betwist dat er in Vilvoorde een hogere graad van absenteïsme was dan gemiddeld het geval in Vlaanderen. Mocht bijvoorbeeld blijken dat de wijk Koningslo, waar verzoeker traditioneel een groot deel van zijn electoraat haalt, specifiek zou zijn getroffen door een probleem van absenteïsme “en dat zulks verschilde van het ‘gebruikelijk absenteïsme’ bij voorgaande verkiezingen, dan mag men veronderstellen dat de onregelmatigheden m.b.t. de oproepingsbrieven een invloed konden hebben op de zetelverdeling”. Gelet op verzoekers concrete vragen en bezwaren, gebod de zorgvuldigheid dat minstens inzage zou zijn gedaan van de afsluitende processen-verbaal per stembureau.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing verwerpt verzoekers bezwaarschrift omdat er, in strijd met de artikelen 15, 5°, 16, 1°, en 17, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014, geen inventaris was bijgevoegd, geen overtuigingsstukken en geen verklaring dat hij niet in het bezit is van een afschrift van de bestreden beslissing.

8. De bedoelde artikelen 15, 16 en 17 behoren tot deel 1 “Algemene bepalingen” van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014.

Volgens artikel 15, 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei bevat het verzoekschrift minstens de volgende gegevens: “een inventaris van de overtuigingsstukken”.

Artikel 16, 1° en 4°, van hetzelfde besluit schrijven voor dat verzoeker in voorkomend geval de volgende documenten bij het verzoekschrift voegt: “1° een afschrift van de bestreden beslissing of een verklaring van de verzoeker dat hij niet in het bezit is van een dergelijk afschrift”; “4° de overtuigingsstukken die in de inventaris zijn vermeld en overeenkomstig die inventaris genummerd zijn”.

Artikel 17 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 luidt:

“§ 1. De griffier schrijft elk inkomend verzoekschrift in op een voorlopig register in de volgorde van ontvangst.

§ 2. De griffier schrijft het verzoekschrift niet op het definitieve register in als:

1° de stukken, vermeld in artikel 16, 2°, niet gevoegd zijn bij het verzoekschrift dat uitgaat van een rechtspersoon;

2° het verzoekschrift niet is ondertekend door de verzoeker of zijn raadsman;

3° het verzoekschrift geen woonplaatskeuze in België bevat overeenkomstig artikel 7, § 1;

4° er geen afschrift van de bestreden beslissing of een verklaring van de verzoeker dat hij niet in het bezit is van een dergelijk afschrift, bij het verzoekschrift gevoegd is;

5° de schriftelijke volmacht, vermeld in artikel 16, 3°, niet bij het verzoekschrift gevoegd is;

6° de stukken, vermeld in artikel 16, 4°, niet bij het verzoekschrift gevoegd zijn;

7° er geen inventaris bij het verzoekschrift gevoegd is van de overtuigingsstukken die allemaal overeenkomstig die inventaris genummerd zijn. De griffier schrijft een verzoekschrift houdende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid onmiddellijk in op het definitieve register.

Behalve in geval van verkiezings- of mandaatgeschillen, stelt de griffier, in voorkomend geval, de verzoeker in staat om de vormvereisten, vermeld in het eerste lid, te regulariseren binnen een vervalt termijn van acht dagen die ingaat op de dag na de betekening van het verzoek tot regularisatie.

De verzoeker die zijn verzoekschrift tijdig regulariseert, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending of neerlegging. Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.”

In deel 4 ‘Verkiezingsbetwistingen en mandaatgeschillen’ van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 schrijft artikel 107, tweede lid, voor:

“In afwijking van artikel 17, § 2, kan de verzoeker de vormvereisten niet regulariseren na het verstrijken van de termijn om het verzoekschrift in te dienen.”

9. De geciteerde bepalingen voorzien niet in de sanctie van de onontvankelijkheid of de rechtsongeldigheid van het ingediende bezwaar.

Voorts kan er niet worden uit afgeleid dat de betrokken vormvereisten niet vatbaar zouden zijn voor regularisatie. Mag die regularisatie van de vormvereisten, gelet op artikel 17, § 2, derde lid, en artikel 107, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2004, in een verkiezings- of mandaatgeschil niet nog gebeuren na het verstrijken van de termijn om het verzoekschrift in te dienen, binnen die termijn is ze toegelaten, wat op zijn beurt inhoudt dat de griffier verzoeker in voorkomend geval tot deze regularisatie in staat stelt.

Het blijkt niet dat de griffier te dezen verzoeker de gelegenheid tot de regularisatie van welk vormvereiste ook heeft gegeven.

10. Vastgesteld wordt tevens dat, blijkens artikel 16, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014, “de overtuigingsstukken die in de inventaris zijn vermeld en overeenkomstig die inventaris genummerd zijn” alleen “in voorkomend geval” bij het verzoekschrift moeten worden gevoegd.

Zijn er geen overtuigingsstukken – zoals bij het bezwaarschrift dat verzoeker op 8 november 2018 indiende – dan kan artikel 17, § 2, 6°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 geen toepassing vinden en valt er ook niets op te nemen in een inventaris die met toepassing van artikel 17, § 2, 7°, bij het verzoekschrift gevoegd zou moeten worden.

11. Voorts stelt de Raad van State vast dat het voorschrift – in artikel 16, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2004 – om bij het verzoekschrift een afschrift van “de bestreden beslissing” te voegen, of een verklaring van verzoeker dat hij niet in het bezit van een dergelijk afschrift is, zich – op straffe van als een excessief formalisme te moeten worden opgevat – niet laat betrekken en toepassen op de verkiezing van een gemeenteraad die bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen bestreden wordt.

12. Waar de Raad voor Verkiezingsbetwistingen ten slotte ter sprake brengt dat verzoeker geen middelen aanvoert die de processen-verbaal betreffen waarin de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2018 te Vilvoorde zijn opgenomen, wordt opgemerkt dat zulks voor de ontvankelijkheid van zijn bezwaarschrift niet vereist is. Ook andere bezwaren tegen de verkiezing vermogen een ongeldigverklaring ervan te verantwoorden indien ze de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden.

13. Uit wat voorafgaat volgt dat het arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen verzoekers bezwaar niet op goede grond als niet rechtsgeldig heeft verworpen. Verzoekers beroep bij de Raad van State is in die mate gegrond.

Er is derhalve reden om het bestreden arrest te vernietigen en alsnog uitspraak te doen over verzoekers initieel tegen de gemeenteraadsverkiezing te Vilvoorde aangevoerde bezwaren, in zoverre hij ze voor de Raad van State herneemt.

Concreet gaat het (nog) om één bezwaar dat berust op twee vaststellingen: “sommige kiezers” hebben geen oproepingsbrief ontvangen en bijna 4000 kiesgerechtigden zijn niet gaan stemmen. Hieruit mag volgens verzoeker afgeleid worden “dat de onregelmatigheden [...] een invloed konden hebben op de zetelverdeling”.

14. Zoals de artikelen 203 en 204 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 aangeven, kan de verkiezing alleen ongeldig worden verklaard op grond van een bezwaar. Wie de verkiezing ongeldig verklaard wil zien moet met het oog hierop onregelmatigheden aanvoeren die de zetelverdeling tussen de verschillende lijsten kunnen beïnvloeden. Het is niet de taak van de rechter, en hem zelfs niet toegelaten, er zelf naar op zoek te gaan of ze uit te werken.

De aangevoerde onregelmatigheden moeten door de bezwaar-indiener maximaal gepreciseerd en gestaafd worden. Het volstaat niet voor een verzoekende partij om losweg een paar bedenkingen en vragen op te werpen en het dan geheel aan de rechter over te laten om uit te zoeken wat er mogelijk van aan zou kunnen zijn, zodat het in feite de rechter is die aan de bezwaren gestalte geeft.

15. Wat de problemen met de oproepingsbrieven betreft, bracht verzoeker aanvankelijk geen enkele precisering bij. Voor de Raad van State verwijst hij naar een uitwisseling van e-mails tussen de gemeentelijke administratie en de post.

Inderdaad blijkt daaruit, zoals verzoeker doet gelden, dat de verantwoordelijke van de postdiensten op 28 september 2018 schreef dat postbodes lieten opmerken “dat er niet altijd voor iedereen een kaart toegekomen is (...maar dat kan natuurlijk andere redenen hebben die wij niet kennen)”. De stad antwoordde er op 30 september 2018 op dat burgers die overleden zijn of ambtshalve werden afgevoerd normaal geen oproepingsbrief ontvangen en dat dit kan verklaren waarom er niet altijd voor iedereen een kaart is toegekomen.

Voor het overige komen in het e-mailverkeer slechts drie “concrete situaties” ter sprake waarin geen oproepingsbrief is ontvangen.

16. Voorts blijkt het absenteïsme te Vilvoorde tijdens de jongste gemeenteraadsverkiezing effectief te verschillen van “het ‘gebruikelijk absenteïsme’ bij voorgaande verkiezingen”. Namelijk lag het flink láger dan in 2012.

Indien verzoeker zich de moeite had getroost de nodige opzoekingen te doen, dan zou hij hebben vastgesteld dat bij de gemeenteraadsverkiezing te Vilvoorde in 2012 23.755 stemmen (geldige en andere) waren uitgebracht op 27.130 ingeschreven kiezers; dit is een opkomst van 87, 56 % tegen gemiddeld 91,6 % in Vlaanderen.

Bij de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2018 daarentegen werden in totaal 25.638 stemmen uitgebracht, en niet slechts 24.445 zoals verzoeker in zijn bezwaarschrift schrijft, op 28.424 ingeschreven kiezers; dit is een opkomst van 90,2 % tegen gemiddeld 92,6 % in Vlaanderen.

17. Verzoeker blijft in gebreke een minimum aan concrete, nauwkeurige indicaties te verstrekken voor zijn bezwaar dat het met de bedeling van de oproepingsbrieven voor de verkiezingen te Vilvoorde dermate erg gesteld was dat er zich een abnormaal hoog absenteïsme heeft voorgedaan, met een mogelijke invloed op de zetelverdeling tot gevolg.

Het besproken bezwaar dient dan ook te worden verworpen zonder dat er reden is om, zoals in ondergeschikte orde door verzoeker gevraagd, het auditoraat te belasten met een onderzoek van de processen-verbaal van de stembureaus en van “alle andere stukken die het nodig zou achten”.

BESLISSING

1. De Raad van State stelt de stad Vilvoorde buiten de zaak.

2. De Raad van State vernietigt het arrest van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen van 14 december 2018 waarbij het bezwaar van Ntonga Mbami Monsempo tegen de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2018 te Vilvoorde als onontvankelijk wordt verworpen.

3. De Raad van State verklaart de gemeenteraadsverkiezing van 14 oktober 2018 te Vilvoorde geldig.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig april 2019, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust