



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.511/AV/3
van 18 juli 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende wijziging van het Provinciedecreet van
9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van
8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het
decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de
rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’

Op 1 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005, het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

Het voorontwerp is, wat de bevoegdheid inzake de verkiezingsuitgaven betreft (opmerkingen 3 tot 4.6), door de algemene vergadering onderzocht op 12 juli 2016. De algemene vergadering was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Christian BEHRENDT, assessoren, en Wim GEURTS en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER en Brecht STEEN, eerste auditeurs.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 en 28 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2016.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in hoofdzaak toe de regelgeving inzake de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen te wijzigen, teneinde de organisatie van die verkiezingen te vereenvoudigen of een aantal fouten in die regelgeving te verbeteren. Daartoe worden het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikelen 3 tot 81 van het ontwerp), het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 (artikelen 82 tot 93) en het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (artikel 94) gewijzigd.

Zo wordt onder meer de procedure voor het samenstellen en versturen van de kiezerslijsten vereenvoudigd (artikelen 3, 4 en 8) en wordt de autonomie verruimd van het college van burgemeester en schepenen aangaande de indeling van de kiezers in stemafdelingen (artikelen 5 en 83). Tevens wordt het kantonhoofdbureau afgeschaft (artikel 11) en worden een aantal bepalingen van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 hieraan aangepast (artikelen 6, 7, 12, 18 en 50). De bepalingen betreffende de samenstelling van het gemeentelijk hoofdbureau en van het stadsdistrictshoofdbureau worden gewijzigd (artikelen 9 en 10), evenals de bepalingen betreffende de samenstelling van de stembureaus en van de telbureaus (artikelen 13 tot 21). Er wordt voorzien in de mogelijkheid om de oproeping van de kiezers en de dag en de uren waarop de voordrachtsakten en de aanwijzingen van getuigen in ontvangst worden genomen, bekend te maken op de website van de gemeente (artikelen 24 en 34). Ook wordt de procedure vereenvoudigd met betrekking tot de vaststelling van de lijstnamen, de loting van de lijstnummers alsook met betrekking tot de aanvraag tot het gebruik van gemeenschappelijke volgnummers (artikelen 27 tot 33).

Het ontwerp bevat tevens bepalingen die het digitaal stemmen beogen te vereenvoudigen of problemen te vermijden die zich in het verleden hebben voorgedaan. Zo worden de handscanner (artikelen 85, 3°, 88, 89), de teststemmen (artikelen 87 en 92) en het verplichte gebruik van de voorzitterscomputer (artikel 91) afgeschaft. In elke gemeente waar digitaal wordt gestemd, moet een coördinator worden aangesteld die wordt belast met een aantal ondersteuningtaken (artikel 86). Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid om in de door de Vlaamse Regering aangewezen gemeenten gebruik te maken van een audiomodule tijdens de stemming door kiezers met een visuele handicap (artikelen 82, 84 en 89).

Het ontwerp bevat voorts een aantal inhoudelijke wijzigingen, met name een herindeling van de provinciedistricten (artikel 81 en de bijlage bij het ontwerp), de afschaffing van het systeem van de lijstenverbindingen (artikelen 49, 51 en 68 tot 70), de wijziging van de

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

regels voor het bepalen van de maximumbedragen die mogen worden uitgegeven voor de verkiezingsuitgaven (artikelen 73 en 74), en de beperking van verboden campagnemiddelen (artikel 75 van het ontwerp).

2.2. Daarnaast strekt het ontwerp tot de wijziging van artikel 44, § 1, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 teneinde het aantal leden van de bestendige deputatie te verlagen van vijf naar vier (artikel 2).

BEVOEGDHEID

3. Luidens artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten wat de ondergeschikte besturen betreft bevoegd voor

“de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed (...)”.

In het licht van die bepaling doet het voorliggende ontwerp volgende vragen rijzen.

4.1. De artikelen 73 tot 75 van het ontwerp van decreet strekken ertoe de regels voor het bepalen van de maximumbedragen die mogen worden uitgegeven voor de verkiezingsuitgaven, en de verboden campagnemiddelen te wijzigen. Die bepalingen strekken er derhalve niet toe de controle van de verkiezingsuitgaven te regelen, maar wel de beperking ervan.

4.2. Het is vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Behoudens andersluidende bepalingen heeft de bijzondere wetgever het gehele beleid inzake de door hem toegewezen aangelegenheden aan de gemeenschappen en de gewesten overgedragen.²

4.3. Artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 draagt aan de gewesten³ de bevoegdheid over om “de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen” te regelen. Aangezien daarmee in beginsel de volledige bevoegdheid tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan deze verkiezingen is overgedragen, zou er kunnen worden aangevoerd dat de beperking van de verkiezingsuitgaven

² Zie bv. GwH 26 november 2003, nr. 154/2003, B.3.3 tot B.3.5; zie ook o.m.: GwH 26 juni 1986, nr. 25, 2.B.1; GwH 15 oktober 2002, nr. 152/2002, B.4.1 tot B.5.6; GwH 9 oktober 2002, nr. 139/2002, B.4.1 tot B.4.4; GwH 28 maart 2002, nr. 57/2002, B.4.1 tot B.5.6.

³ Aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komt deze bevoegdheid toe op grond van artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

door de gewesten zou kunnen worden geregeld als onderdeel van hun bevoegdheid om de voormelde verkiezingen te regelen.⁴

Wat de bevoegdheidsverdeling betreft, wordt die stelling evenwel tegengesproken door de tekst van artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die een duidelijk onderscheid maakt tussen de bevoegdheid van de gewesten inzake, enerzijds, “de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen” en, anderzijds, de controle van de verkiezingsuitgaven. De toevoeging van de woorden “met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven” in die bepaling zou immers zinloos zijn indien de regeling van de verkiezingsuitgaven een onderdeel vormt van de regeling van de verkiezingen zelf.

De bijzondere wetgever lijkt ook aan te nemen dat de regeling van de verkiezingsuitgaven en de regeling van de verkiezingen twee onderscheiden aangelegenheden zijn. Zoals de Raad van State in advies 36.323/VR van 27 januari 2004⁵ heeft vastgesteld, heeft de bijzondere wetgever het in voetnoot vier aangehaalde advies 31.226/VR ook niet gevolgd:

“Dans son avis 31.226/VR, donné le 1^{er} février 2001, sur un avant-projet de loi spéciale, devenu la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, la section de législation avait considéré que ‘des dispositions relatives aux dépenses électorales concernant les élections des conseils de communauté et de région portent sur les élections de ces conseils proprement dites’.⁶

Des travaux préparatoires de la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, il ressort que le législateur spécial a entendu prendre ses distances avec cet avis.

L'exposé des motifs explique en effet, que, selon l'auteur de l'avant-projet, la limitation et le contrôle des dépenses électorales ‘ne relève pas de la matière électorale, comme visée à l'article 118 de la Constitution’, mais bien de la ‘compétence résiduaire’ du législateur fédéral. Le rattachement de la matière des dépenses électorales à celle-ci plutôt qu'à la matière visée à l'article 118 de la Constitution, permettait à l'auteur du projet de justifier que la même compétence en matière de contrôle de ces dépenses soit accordée au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, qui n'est pas visé par l'article 118, § 2, de la Constitution⁷.”

⁴ In die zin: adv.RvS 31.226/VR van 1 februari 2002 bij een voorontwerp dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de Gewesten en de Gemeenschappen’, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 56.

⁵ Adv.RvS 36.323/VR van 27 januari 2004 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 11 maart 2004 ‘instituant le controle des dépenses électorales engagées pour les élections du Conseil régional wallon’, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 632/2.

⁶ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-709/1, p. 56.

⁷ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Voy. l'article 22, § 5, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, inséré par l'article 29 de la loi spéciale précitée du 13 janvier 2001. La loi du 7 janvier 2002 a d'ailleurs, par identité de motifs, complété l'article 44 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone afin d'étendre cette compétence au Conseil de la Communauté germanophone, elle aussi dépourvue d'autonomie constitutive en la matière (voy. l'article 118, § 2, de la Constitution). Sur ces questions, cons. not. K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, “Recente ontwikkelingen inzake de partijfinanciering en de controle op de verkiezingsuitgaven en de regeringsmededelingen”, in A. Alen (éd.), *De Vijfde Staatshervorming van 2001*, Brugge, 2002, n° 44, pp. 190 et 191; F. Tulkens, “Examen critique des nouveautés en matière de financement des partis politiques, de contrôle des dépenses électorales et des communications gouvernementales fédérées”, in *Les accords du Lambermont et du Lombard - Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage ?*, actes du colloque du Centre de droit public de l'U.L.B. du 22 février 2002, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 289.

Uit wat voorafgaat vloeit voort dat, vermits de regeling van de verkiezingsuitgaven en de regeling van de verkiezingen als twee onderscheiden aangelegenheden zijn geconcipieerd in de zin van de bijzondere wet, de gewesten niet, op grond van hun bevoegdheid inzake “de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen” de beperking van de verkiezingsuitgaven voor die verkiezingen vermogen te regelen.

Door uitdrukkelijk te bepalen dat de bevoegdheid inzake de verkiezingen is overgedragen “met inbegrip van de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed”, heeft de bijzondere wetgever ook aangegeven dat slechts de bevoegdheid voor de “controle” op de naleving van de regels inzake verkiezingsuitgaven is overgeheveld, doch niet de bevoegdheid inzake de “beperking” van de verkiezingsuitgaven.

Dat het, binnen de regeling van de verkiezingsuitgaven, om twee onderscheiden aangelegenheden gaat, is de bijzondere wetgever zeker niet ontgaan, aangezien op het ogenblik van de overdracht van de bevoegdheid deze aangelegenheden werden geregeld door de wet van 7 juli 1994 ‘betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn’.⁸

De Raad van State stelt overigens vast dat artikel 31, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat de gewestelijke verkiezingen betreft, aan de gewesten eveneens slechts de bevoegdheid toekent om de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan besteed zijn te controleren, niet om zelf de regelgeving daarover uit te vaardigen.

Alhoewel de parlementaire voorbereiding van de desbetreffende bepalingen van de bijzondere wet niet uitdrukkelijk het motief aangeeft van de bijzondere wetgever om de bevoegdheid inzake de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed,⁹ niet over te dragen, komt het de Raad van State voor dat de bijzondere wetgever wellicht de samenhang die er bestaat tussen de financiering van de politieke partijen door de federale overheid enerzijds en de beperking van de financiële noden van die partijen door het stellen van grenzen aan de verkiezingsuitgaven anderzijds, niet heeft willen doorbreken.¹⁰

4.4. Reeds in het voormelde advies 36.323/VR van 27 januari 2004¹¹ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving dan ook geoordeeld:

⁸ BS 16 juli 1994. Deze wet werd wat het Vlaams Gewest betreft opgeheven door artikel 66 van het kiesdecreet van 10 februari 2006 voor zover het de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden betreft. De Raad van State heeft hierover geen advies uitgebracht.

⁹ De bevoegdheid inzake de controle op de herkomst van de middelen die aan de verkiezingsuitgaven zijn besteed werd nadien evenwel overgedragen door de bijzondere wet van 25 april 2004 ‘tot wijziging van de artikelen 6, § 1, VIII, 4°, eerste lid, en 31, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 22, § 5, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, teneinde de controlebevoegdheid van de Raden inzake verkiezingsuitgaven en inzake de voor het publiek bestemde mededelingen en voorlichtingscampagnes te verduidelijken.

¹⁰ Deze samenhang blijkt reeds uit de wet van 4 juli 1989 ‘betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen’.

¹¹ Voetnoot 40 in het adv.RvS 36.323/VR van 27 januari 2004, *Parl.St.* W.Parl. 2003-04, nr. 632/2, 11-12.

“Il ne peut être soutenu que c'est l'ensemble de la matière relative au financement des partis politiques et au contrôle des dépenses électorales qui aurait été transféré aux régions, sur la base de l'important transfert de compétence opéré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale précitée du 13 juillet 2001, même s'il est tenu compte de l'alinéa 1^{er}, 1/ et 4/, de cette disposition. On a vu en effet plus haut, sous le n/ 14, que la matière du contrôle des dépenses électorales a été conçue comme une matière en soi par le législateur spécial de 2001, distincte de la matière électorale. L'intitulé de la loi précitée du 7 juillet 1994 distingue d'ailleurs d'une part "la limitation" des dépenses électorales et leur "contrôle", seul ce dernier aspect étant mentionné dans les termes qui se situent dans la phrase liminaire, in fine, de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 4/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Sous la réserve qui sera exprimée ci-après, il y a lieu en principe d'analyser le transfert de compétence opéré en la matière pour les élections provinciales et communales de manière parallèle à celui qui a été effectué pour l'élection des assemblées des entités fédérées”.

In de adviezen 39.980/4 van 27 maart 2006¹² en 53.905/AV¹³ van 13 augustus 2013 heeft de Raad van State dit standpunt bevestigd.

4.5. Uit wat voorafgaat vloeit voort dat het Vlaamse Gewest niet bevoegd is om de beperking van de verkiezingsuitgaven, met inbegrip van de beperking van de campagnemiddelen, te regelen. Vermits de artikelen 73 tot 75 van het ontwerp van decreet er, zoals vermeld (opmerking 4.1), precies toe strekken de beperking van de verkiezingsuitgaven te regelen, moet besloten worden dat de decreetgever op grond van artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet bevoegd is om die bepalingen aan te nemen.

4.6. De decreetgever zou om die bepaling te kunnen aannemen een beroep moeten doen op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden.

Op grond van die impliciete bevoegdheden kan de bevoegdheid van een andere overheid worden betreden voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid, de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.¹⁴

Voor zover de artikelen 190 tot 201 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 de bestaande federale wet overnemen, kon dit worden verantwoord op die grond, ter

¹² Adv.RvS 39.980/4 van 27 maart 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 juni 2006 ‘modifiant le livre I^{er} de la quatrième partie du Code de la démocratie locale et la décentralisation’, *Parl.St.* W.Parl. 2005-06, nr. 357/1, 79-80.

¹³ Voetnoot 25 in het adv.RvS 53.905/AV van 13 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de wet van 6 januari 2014 ‘tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, van het Kieswetboek, van de wet van 19 mei 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van het Europees Parlement en van de wet van 19 mei 1994 tot regeling van de verkiezingscampagne en tot beperking en aangifte van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, alsmede de vaststelling van de toetsingsnorm inzake officiële mededelingen van de overheid’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2972/2, 13.

¹⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie recentelijk GwH 12 maart 2015, nr. 29/2015, B.11.

wille van de leesbaarheid van een geïntegreerde tekst, die immers ook de nieuwe bepalingen over de controle bevat.¹⁵

Voor zover de voorgestelde wijzigingen verder gaan, dienen de stellers van het ontwerp dit te verantwoorden in het licht van de hiervoor vermelde voorwaarden voor de uitoefening van de impliciete bevoegdheden. Op dit punt moet de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet worden aangevuld. Nu bevat die tekst dienaangaande immers geen argumentatie ter zake, zodat de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich moeilijk kan uitspreken over de vraag of aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan.

BIJZONDERE MEERDERHEIDSVEREISTE

5. Luidens artikel 6, § 1, VIII, 4°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten decreten die als gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen vermindert, worden aangenomen met de in artikel 35, § 3, van diezelfde bijzondere wet bedoelde meerderheid.

In de memorie van toelichting bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’, die tot die bepaling heeft geleid, werd hieromtrent het volgende uiteengezet:

“Een tweederde meerderheid is vereist voor elke wijziging van het kiesstelsel voor de verkiezing van de organen van de provincies, de gemeenten, de binnengemeentelijke organen en de agglomeraties en federaties van gemeenten die voor gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen wordt vermindert. Het kiesstelsel betreft alle elementen van het kiessysteem die een invloed hebben op de omzetting van stemmen in zetels.”¹⁶

In de bevoegde commissie heeft de vice-eerste minister en minister van Buitenlandse Zaken dienaangaande het volgende verklaard.

“Wat de verkiezingswijze betreft, is een tweederde meerderheid binnen de gewestraad vereist voor elke maatregel die erop gericht is de evenredigheid van de zetelverdeling te verminderen in verhouding tot de verdeling van de stemmen.”¹⁷

5.1. De afschaffing van het systeem van de lijstenverbinding zou ertoe kunnen leiden dat de evenredige vertegenwoordiging wordt afgezwakt.¹⁸ Zoals het Grondwettelijk Hof heeft opgemerkt, is het systeem van lijstenverbindingen of apparentering immers een middel dat “een meer evenredige vertegenwoordiging op het niveau van de provincieraden” bewerkstelligt.¹⁹

¹⁵ Zie GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.5.1. tot B.5.5.

¹⁶ *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 11.

¹⁷ *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/7, 10.

¹⁸ Zie C. VAN VYVE en I. VOS, “Knelpunten bij de tenuitvoerlegging van de gewestelijke bevoegdheden inzake de ondergeschikte besturen”, in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 114.

¹⁹ GwH 16 februari 2012, nr. 22/2012, B.15.5.

Vermits de artikelen 49, 51 en 68 tot 70 van het ontwerp ertoe strekken het systeem van lijstenverbinding af te schaffen, wordt door die bepalingen op zich beschouwd, dus zonder rekening te houden met de andere bepalingen van het ontwerp, de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen inderdaad verminderd.

5.2. Uit artikel 6, § 1, VIII, 4°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit evenwel voort dat de in die bepaling neergelegde bijzondere meerderheidsvereiste enkel geldt ten aanzien van “decreten” die als gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen vermindert. Bijgevolg moet niet een individuele maatregel, maar de volledig beoogde decretale regeling in ogenschouw worden genomen om te bepalen of de bijzondere meerderheidsvereiste van toepassing is. Maatregelen die de evenredigheid van het kiesstelsel verminderen, moeten desgevallend worden afgewogen tegen maatregelen die de evenredigheid van het kiesstelsel vermeerderen.

In dit geval moet rekening worden gehouden met artikel 81 en de bijlage bij het ontwerp, die strekken tot een herindeling van de provinciedistricten, waarbij de kiesdistricten binnen elke provincie worden verruimd, hetgeen op zich beschouwd ertoe leidt dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen toeneemt. Ook moet rekening worden gehouden met de halvering van het aantal provincieraadsleden waarin wordt voorzien in artikel 2 van het ontwerp van bijzonder decreet waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 59.512/3 heeft gegeven, hetgeen dan weer op zich beschouwd leidt tot een vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling.²⁰

De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling die voortvloeit uit de afschaffing van de lijstenverbinding of de vermindering van het aantal provincieraadsleden wordt gecompenseerd door de vermeerdering van de evenredigheid van de zetelverdeling die voortvloeit uit de verruiming van de provinciedistricten. De Raad van State beschikt niet over het nodige feitelijke inzicht om zich hieromtrent met zekerheid uit te spreken.

Indien dat niet het geval zou zijn, geldt de in artikel 6, § 1, VIII, 4°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalde bijzondere meerderheidsvereiste, niet alleen ten aanzien van artikel 2 van het ontwerp van bijzonder decreet waarover de Raad van State advies 59.512/3 heeft gegeven, dat ertoe strekt het aantal provincieraadsleden te halveren, maar ook ten aanzien van de artikelen 49, 51 en 68 tot 70 van het ontwerp, die ertoe strekken het systeem van lijstenverbinding af te schaffen, en moeten die bepalingen in het voormelde ontwerp van bijzonder decreet worden opgenomen.

VORMVEREISTEN

6. Uit artikel 81 van het ontwerp vloeit voort dat de lijst van de provinciedistricten en de aanwijzing van de provinciedistrictshoofdplaats vastgesteld in de tabel die als bijlage bij het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 is gevoegd, wordt vervangen.

²⁰ Adv.RvS 59.512/3 van 1 juli 2016 over een voorontwerp van bijzonder decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005’.

Op grond van artikel 260 van het Provinciedecreet dient elke provincieraad advies te verlenen over die bijlage. Noch uit de verklaring van de gemachtigde, noch uit de stukken van het dossier blijkt dat aan dit vormvereiste is voldaan, wat dient te worden verholpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

7. Luidens het ontworpen artikel 26 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 bevat de lijst van de kiezers die het college van burgemeester en schepenen aan elke voorzitter van een stembureau bezorgt, “de wijzigingen die zijn aangebracht conform artikel 17, 30 en 33, § 7”, van hetzelfde decreet.

Artikel 30 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen uitspraak doet over elk bezwaar tegen de kiezerslijsten.

Uit artikel 31 van hetzelfde decreet vloeit evenwel voort dat de beslissing van het college slechts definitief is, als de partijen geen verklaring van beroep ondertekenen (vierde lid). Het beroep tegen de beslissing van het college heeft schorsende kracht ten aanzien van elke verandering in de kiezerslijst (zesde lid). Nog volgens die bepaling wordt “[v]an het definitieve karakter van de beslissing (...) melding gemaakt in het bijzonder register, vermeld in het eerste lid, en [wordt] de beslissing tot wijziging van de kiezerslijsten (...) onverwijld ten uitvoer gebracht” (vierde lid).

In het ontworpen artikel 26 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 moet dan ook worden verwezen naar artikel 31, vierde lid, van hetzelfde decreet, in plaats van naar artikel 30 van dat decreet. Het is immers overeenkomstig artikel 31, vierde lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 dat de kiezerslijsten worden gewijzigd.

Artikel 87

8. Luidens artikel 87 van het ontwerp wordt in artikel 14 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012, het tweede lid opgeheven. Artikel 14 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 telt evenwel geen tweede lid.²¹

²¹ Dat artikel luidt: “In aanwezigheid van de leden van het stembureau gaat de voorzitter vóór de opening van het stembureau na of de teller van de uitgebrachte stemmen op nul staat en of de stembus leeg is, en hij verzegelt de stembus. Bij wijze van test brengen de voorzitter en eventueel een of meerdere leden van het stembureau stemmen uit die enkel dienen om na te gaan of de apparatuur correct functioneert. De afgedrukte stembiljetten met de aldus uitgebrachte stemmen worden niet in de stembus gedeponereerd.”

Volgens de memorie van toelichting “wordt de verplichting om teststemmen uit te brengen, opgeheven” om vergissingen te vermijden, waarbij vergeten wordt de testmodus te verlaten. Allicht wordt met artikel 87 van het ontwerp dan ook beoogd om de tweede en de derde zin van artikel 14 van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 op te heffen. De tekst dient in die zin te worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Yves KREINS

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT