



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 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 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 een advies te verstrekken over een voorontwerp van bijzonder decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 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 1 juli 2016.

*

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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van bijzonder decreet strekt ertoe het aantal provincieraadsleden in het Vlaamse Gewest te halveren. Hiertoe wordt artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005 gewijzigd (artikel 2). Het aantal provincieraadsleden per provincie wordt bepaald in functie van het inwonersaantal per provincie, met een minimum van 30 leden.

Aan de hand van de huidige inwonersaantallen² leidt de ontworpen regeling tot de volgende zetelverdeling:

provincie	inwonersaantal	aantal zetels	zetels/inwoners
Antwerpen	1.824.136	39	1/46.773
Limburg	863.425	30	1/28.781
Oost-Vlaanderen	1.486.722	36	1/41.298
Vlaams Brabant	1.121.693	35	1/32.048
West-Vlaanderen	1.181.828	35	1/33.767

Samen met dit voorontwerp werd de Raad van State om advies verzocht over een voorontwerp van decreet ‘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’ (hierna: het ontwerp 59.511/AV/3). Dat ontwerp voorziet onder meer in een herindeling van de provinciedistricten (artikel 81 en de bijlage bij het ontwerp).

BIJZONDERE MEERDERHEIDSVEREISTE

3. Luidens artikel 6, § 1, VIII, 4°, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ 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.

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

² Wettelijke bevolkingscijfers op 1 januari 2016: zie http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/bevolking/bevolking_-_cijfers/bevolking_2010_-_2012.jsp.

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 verklaard:

“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 verminderd. Het kiesstelsel betreft alle elementen van het kiessysteem die een invloed hebben op de omzetting van stemmen in zetels.”³

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.”⁴

3.1. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden reeds aangenomen dat de verlaging van het aantal provincieraadsleden ertoe zou kunnen leiden dat de evenredige vertegenwoordiging wordt afgezwakt.⁵ Vermits artikel 2 van het thans voorliggende ontwerp ertoe strekt het aantal provincieraadsleden te halveren, wordt door die bepaling op zich beschouwd, dus zonder rekening te houden met hetgeen wordt bepaald in het ontwerp 59.511/AV/3, de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen inderdaad verminderd.

3.2. 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 volledige beoogde decretale regeling in ogeschouw 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 59.511/AV/3, die strekken tot een herindeling van de provinciedistricten, waarbij de kiesdistricten binnen elke provincie worden verruimd, hetgeen ertoe leidt dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen, toeneemt. Ook moet rekening worden gehouden met de in artikel 49 van dat ontwerp vervatte afschaffing van het systeem van de lijstenverbinding, hetgeen dan weer leidt tot een vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling.

³ *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 11.

⁴ *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/7, 10.

⁵ Adv.RvS 48.756/3 van 26 oktober 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het ‘Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet’ van 8 juli 2011, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1084/1, 202-203. Zie ook adv.RvS 49.193/2 van 16 februari 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het bijzonder decreet van 13 oktober 2011 ‘modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation en matière de composition des collèges et conseils provinciaux’, *Parl.St.* W.Parl. 2009-10, nr. 449/1.

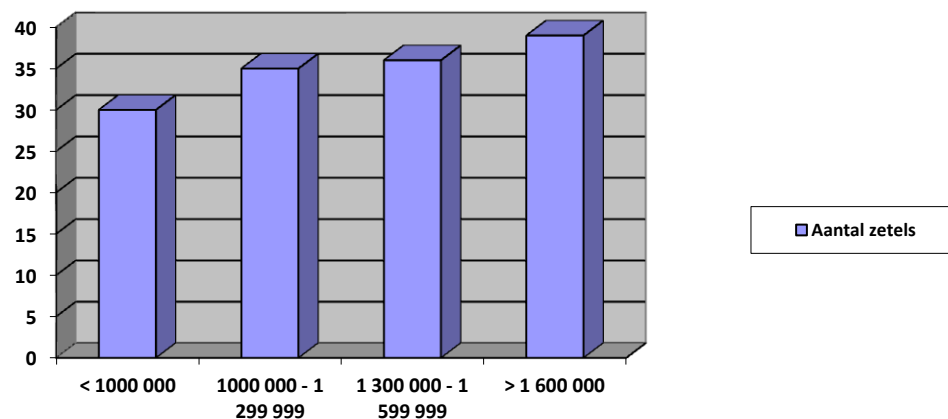
De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de vermindering van de evenredigheid van de zetelverdeling die voortvloeit uit de vermindering van het aantal provincieraadsleden en de afschaffing van het systeem van de lijstenverbinding, wordt gecompenseerd door de vermeerdering van de evenredigheid 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 meerderheidsvereiste ook voor de voormelde bepalingen van het ontwerp 59.511/AV/3 en moeten die bepalingen bijgevolg worden overgeheveld naar het onderhavige ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. Uit het ontworpen artikel 5, § 1, van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (artikel 2 van het ontwerp) vloeit voort dat het aantal provincieraadsleden wordt bepaald aan de hand van het aantal inwoners van de provincies. Daarbij worden 4 schalen gehanteerd. Provincies met minder dan 1.000.000 inwoners tellen 30 provincieraadsleden. Vervolgens neemt het aantal provincieraadsleden toe per bijkomende schijf van 300.000 inwoners, met een maximum van 39 provincieraadsleden voor provincies met meer dan 1.600.000 inwoners.

De verhouding tussen het aantal bijkomende zetels per inwonersschijf van 300.000 inwoners verschilt evenwel: de eerste inwonersschijf van 300.000 leidt tot vijf bijkomende zetels, terwijl de volgende inwonersschijven slechts tot respectievelijk één en drie bijkomende zetels leiden.



Ook leidt de ontworpen regeling ertoe dat het aantal inwoners per zetel verschilt van provincie tot provincie.

Ook al houdt het recht om te kiezen of verkozen te worden niet in dat de zetelverdeling een exacte weerspiegeling van de stemaantallen,⁶ en bij uitbreiding van de inwonersaantallen moet zijn, de vraag rijst of het verschil in behandeling tussen kiezers of kandidaten dat uit de ontworpen regeling zou voortvloeien, bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

4.1. In de memorie van toelichting wordt omtrent de ontworpen regeling het volgende opgemerkt:

“De evenredigheid met de bevolkingsaantallen wordt verfijnd door het gebruik van nieuwe categorieën boven een miljoen inwoners”.

Om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het Vlaams regeerakkoord bevat de beleidsoptie om het aantal provincieraadsleden te halveren, rekening houdend met het inwonersaantal van elke provincie.

Tot op vandaag zijn er in totaal 350 provincieraadsleden, en worden deze over de vijf provincies verdeeld in functie van twee categorieën van provincies: provincies met minder dan 1 miljoen inwoners (63 raadsleden) en provincies met meer dan 1 miljoen inwoners (72 raadsleden). Gelet op het grote verschil in aantal inwoners tussen de provincies (848.962 in Limburg, 1.094.054 in Vlaams-Brabant, 1.169.625 in West-Vlaanderen, 1.453.549 in Oost-Vlaanderen en 1.779.197 in Antwerpen) is er echter een onevenwicht in de verhouding tussen het aantal raadsleden en het aantal inwoners in de vijf provincies.

In het systeem dat nu wordt voorgesteld, worden 175 zetels over de vijf provincies verdeeld, op zodanige wijze dat er rekening wordt gehouden met twee elementen:

- ten eerste een meer gelijklopende verhouding over de vijf provincies heen van het aantal raadsleden per inwoner in vergelijking met het oude systeem;
- ten tweede wenst de regering een minimaal aantal raadsleden te garanderen in alle provincies teneinde een goede werking van de provincieraad mogelijk te maken.

Indien het aantal raadsleden verhoudingsgewijs volgens het aantal inwoners zou worden verdeeld, zou de provincie Antwerpen 46 raadsleden tellen, Vlaams-Brabant 28 raadsleden, West-Vlaanderen 30 raadsleden, Oost-Vlaanderen 37 raadsleden en Limburg (slechts) 22 raadsleden. Er is geoordeeld dat een provincieraad uit minstens 30 raadsleden zou moeten bestaan. Dit impliceert dat de provincie Limburg over 30 raadsleden moet beschikken, waardoor in de oefening de onderlinge verhoudingen tussen de provincies moeten worden aangepast op zodanige wijze dat het totale aantal niet de 175 raadsleden overschrijdt. Dit resulteert in de schalen van het voorontwerp van bijzonder decreet.

Bij het ontwerpen van de nieuwe schalen (om de verhouding zetels/inwoners beter te benaderen zijn het alvast meer schalen dan vroeger) is er dus inderdaad niet uitgegaan van gelijke sprongen tussen de schalen, wel van een meer gelijke verhouding raadsleden/inwoners dan in het verleden (uiteeraard uitgaande van de halvering van het totaal aantal raadsleden en het vooropgestelde minimum van 30).”

⁶ Zie: GwH 26 februari 2003, nr. 30/2003, B.22.3; GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.5; GwH 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.6; GwH 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.19.3; GwH 4 februari 2004, nr. 22/2004, B.19.3; GwH 26 mei 2004, nr. 96/2004, B.9.3; GwH 9 juni 2004, nr. 103/2004, B.8.3; GwH 27 april 2005, nr. 78/2005, B.11.1.

4.2. Er kan worden aanvaard dat in een minimaal aantal raadsleden wordt voorzien teneinde de goede werking van de provincieraad mogelijk te maken. Een minimum van 30 provincieraadsleden voor provincies met minder dan 1.000.000 inwoners lijkt ook niet kennelijk onredelijk. Zelfs indien dat ertoe leidt dat in de betrokken provincies minder stemmen vereist zijn per zetel dan in de overige provincies, lijkt het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, verantwoord vermits hiermee een normale democratische werking van de betrokken instellingen wordt gewaarborgd.⁷

Gelet op de doelstelling om het totale aantal leden van de provincieraden in het Vlaamse Gewest te halveren van 350 naar 175 provincieraadsleden, en te waarborgen dat elke provincieraad minimum dertig zetels telt, wat inhoudt dat aan elk van de vijf provincies minimum dertig zetels moeten worden toegekend, zijn er nog 25 provincieraadszetels te verdelen tussen de provincies met meer dan 1.000.000 inwoners.

Vermits dit volgens de gemachtigde gebeurt om “de verhouding zetels/inwoners beter te benaderen”, dienen er vraagtekens te worden geplaatst bij het gegeven dat, zoals vermeld, de verhouding tussen het aantal bijkomende zetels per bijkomende inwonersschijf van 300.000 inwoners verschilt. Weliswaar is de ontworpen regeling evenrediger dan hetgeen thans is bepaald in artikel 5 van het Provinciedecreet van 9 december 2005, maar dat neemt niet weg dat, ingevolge de ontworpen regeling, ten opzichte van het minimum van 30 zetels, de eerste bijkomende schijf van 300.000 inwoners (voor provincies met 1.000.000 tot 1.299.999 inwoners: 35 zetels) leidt tot vijf bijkomende zetels, de tweede bijkomende schijf van 300.000 inwoners (voor provincies van 1.300.000 tot 1.599.999 inwoners: 36 zetels) leidt tot zes bijkomende zetels, en de derde bijkomende schijf (vanaf 1,6 miljoen inwoners: 39 zetels) leidt tot negen bijkomende zetels. De verschillen die daaruit voortvloeien, lijken moeilijk te verantwoorden gelet op de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling om “de evenredigheid met de bevolkingsaantallen” te *verfijnen*. Het is inzonderheid niet duidelijk wat de verantwoording is voor het relatief kleine verschil (slechts één zetel) tussen, enerzijds, provincies met 1.000.000 tot 1.299.999 inwoners en, anderzijds, 1.300.000 en 1.599.999 inwoners.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁷ Vgl. GwH 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.8.