

Rolnummer 5323
Arrest nr. 91/2012 van 12 juli 2012

## A R R E S T

---

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 175, 5°, van het Vlaamse decreet van 8 juli 2011 « houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », ingesteld door Joris Van Hauthem.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Bossuyt en R. Henneuse, en de rechters E. De Groot, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 24 februari 2012 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 februari 2012, heeft Joris Van Hauthem, wonende te 1750 Lennik, Scheestraat 21, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 175, 5°, van het Vlaamse decreet van 8 juli 2011 « houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 25 augustus 2011).

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 26 juni 2012 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. De Roo, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partij;

. Mr. K. Caluwaert *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en J.-P. Moerman verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. Om zijn belang te staven, stelt de verzoeker dat hij « politiek actief [is] zowel op nationaal als lokaal niveau ». Tevens beroept hij zich op zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid in de gemeente Lennik.

Hij klaagt aan dat de bestreden bepaling, die voor de toewijzing van de zetels voor de verkiezingen van de stadsdistrictsraden de toepassing van het « systeem D'Hondt » vooropstelt, een discriminatie inhoudt op het vlak van de bevoegdheden van de raadsleden van een stadsdistrict (hierna : districtsradsleden) in vergelijking met die van de gemeenteraadsleden, die worden verkozen met toepassing van het « systeem Imperiali ».

A.1.2.1. De Vlaamse Regering voert in een eerste exceptie aan dat de beroepen gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn wegens laattijdigheid. Volgens de Vlaamse Regering bestrijdt de verzoeker in wezen de voorheen bestaande regeling, die is overgenomen uit de federale regelgeving, zonder dat het de bedoeling was op dat vlak opnieuw wetgevend op te treden.

A.1.2.2. Als tweede exceptie voert de Vlaamse Regering aan dat de verzoeker niet doet blijken van een belang bij zijn beroep.

Bij een vernietiging zouden de vroegere bepalingen herleven en zulks zou de verzoeker geen voordeel opleveren.

Bovendien grijpt de bestreden bepaling wel in op het verloop van de kiesverrichtingen, maar heeft zij geen invloed op het stemgedrag van de kiezer. De nieuwe regeling kan met andere woorden niet tot gevolg hebben dat de verzoeker in zijn hoedanigheid van politiek mandataris minder stemmen zou halen.

Ten slotte vraagt de Vlaamse Regering zich af waarom de verzoeker in het verleden niet is opgekomen tegen de verkiezingsuitslagen op basis van het « systeem D'Hondt », dat door het bestreden decreet alleen maar wordt bevestigd. Hij had daarover een prejudiciële vraag kunnen doen stellen aan het Hof.

A.1.3. De verzoeker antwoordt dat de wetgeving waarvan de bestreden bepaling deel uitmaakt, niet is beperkt tot een loutere coördinatie. Het loutere feit dat de wetgever zich een eerdere wetgeving eigen maakt, verhindert op zich niet dat een beroep wordt ingesteld binnen zes maanden na de bekendmaking.

De verzoeker stelt dat hij wel degelijk een belang heeft bij de vernietiging, nu de Vlaamse Regering minstens op termijn ertoe gedwongen zal zijn een nieuwe regeling uit te werken.

#### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.2.1. De verzoeker voert aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden doordat een onverantwoord onderscheid wordt gemaakt aan « tussen gemeenteraadsleden die hun bevoegdheden uitoefenen in een gemeente waar geen stadsdistricten bestaan en stadsdistrictsraadsleden die dezelfde bevoegdheden uitoefenen in een gemeente waar deze aan de stadsdistrictsraad werden gedelegeerd ».

De verzoeker doet opmerken dat aan de districtsraadsleden bevoegdheden worden gedelegeerd vanuit de gemeenteraad van de gemeente waar zij hun functie uitoefenen (artikel 282 van het Gemeentedecreet). Dat impliceert dat alle bevoegdheden van een districtsraadslid oorspronkelijk tot de bevoegdheden van een gemeenteraadslid behoren. In gemeenten waar geen districtsraad bestaat, worden dezelfde bevoegdheden vanzelfsprekend uitgeoefend door gemeenteraadsleden.

Volgens de verzoeker ontstaat er een ongelijkheid nu voor het uitoefenen van dezelfde bevoegdheden de zetelverdeling op een andere wijze wordt berekend.

Bij eenzelfde aantal kiezers en te verdelen zetels zal een districtsraadslid een ander aantal stemmen moeten behalen dan een gemeenteraadslid.

Hoewel beiden zich in objectief vergelijkbare situaties bevinden, worden zij op verschillende wijze behandeld, zonder objectieve noodzaak daartoe, zonder dat het doel van dat onderscheid wordt verduidelijkt en zonder dat dit onderscheid wordt gerechtvaardigd.

A.2.2. De Vlaamse Regering wenst eerst in het algemeen op te merken dat het beroep kennelijk is opgevat als verlengstuk van het parlementair debat en uitsluitend bestaat in opportuniteitskritiek op bepalingen die de decreetgever alleen maar heeft bevestigd.

De Vlaamse Regering erkent dat er een verschil in behandeling bestaat, in die zin dat de verdeling van de zetels over de lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen gebeurt met toepassing van het « systeem Imperiali », terwijl bij de verkiezingen voor de stadsdistrictsraden het « systeem D'Hondt » wordt toegepast.

Volgens de Vlaamse Regering impliceert het gelijkheidsbeginsel echter niet dat de wetgever verplicht is in een identieke regeling te voorzien. Rekening houdend met de ruime beleidsvrijheid waarover de decreetgever beschikt, staat niets eraan in de weg dat het verschil in behandeling in voorkomend geval substantieel is.

Wat de organisatie van verkiezingen betreft, is de beleidsvrijheid van de decreetgever zo mogelijk nog ruimer, zodat de toetsing van het Hof des te meer marginaal moet zijn.

De Vlaamse Regering is van mening dat niet kan worden voorbijgegaan aan de permanente spanning, in een representatieve democratie, tussen, enerzijds, een tendens om de band tussen de kiezer en de verkozenen zo nauw mogelijk te maken en, anderzijds, het streven naar een minimale politieke stabiliteit. Een te directe vorm van democratie kan leiden tot versnippering en onbestuurbare situaties.

Welk stelsel de decreetgever ook kiest, steeds zal hierop beleidskritiek kunnen worden uitgebracht. Zulke kritiek is een opportuniteitskritiek, waarover het Hof zich niet vermag uit te spreken.

Volgens de Vlaamse Regering toont de verzoeker niet aan hoe het in het beste geval impliciet uitgebrachte beleidsoordeel kennelijk onredelijk zou zijn geweest. In voorkomend geval zou ook het vorige beleidsoordeel, dat alleen maar werd bevestigd, kennelijk onredelijk zijn geweest, hoewel de verzoeker daartegen nooit is opgekomen.

De Vlaamse Regering betoogt dat de keuze voor het « systeem Imperiali » hetzij het « systeem D'Hondt » op zich genomen legitiem is en dat noch het ene, noch het andere systeem kennelijk onredelijk is.

Dat blijkt ook uit het feit dat met de bestreden bepaling alleen maar de *status quo ante* werd bevestigd. Een vernietiging zou overigens impliceren dat al de vorige verkiezingen ongrondwettig waren.

Anders dan de verzoeker beweert, kan volgens de Vlaamse Regering uit het enkele feit dat gemeenteraadsleden en districtsraadsleden vergelijkbare bevoegdheden kunnen uitoefenen, in geen enkel opzicht een discriminatie worden afgeleid. De gemeenteraad en stadsdistrictsraad zijn twee te onderscheiden organen, en een verschillende regeling is dan ook noodzakelijk.

De *ratio legis* om stadsdistrictsraden op te richten, was om een betere betrokkenheid van de kiezers bij het binnengemeentelijke beleid mogelijk te maken en aldus het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen. De keuze om voor de verkiezing van de stadsdistrictsraden het « systeem D'Hondt » toe te passen en aldus de voorkeur te geven aan de democratische legitimiteit boven de versterking van het lokale bestuur, is in die optiek dan ook gerechtvaardigd. De nood aan democratische legitimiteit voor de verkiezing van de stadsdistrictsraden keert als een rode draad weer in de parlementaire voorbereiding van diverse wetten en decreten.

Dat het niet onredelijk is om hieraan tegemoet te komen door de verdeling van de zetels over de lijsten voor de stadsdistrictsraden door middel van het meer democratische « systeem D'Hondt » te laten verlopen, is volgens de Vlaamse Regering evident. Het Hof heeft dat overigens bevestigd bij zijn arrest nr. 22/2012 van 16 februari 2012.

A.2.3. De verzoeker antwoordt dat er, wat de wijze van verkiezing betreft, geen redelijke verantwoording is voor het verschil, nu districtsraadsleden bevoegdheden uitoefenen die in gemeenten zonder stadsdistrictsraden door gemeenteraadsleden worden uitgeoefend.

Een districtsraadslid dat dezelfde bevoegdheden uitoefent die in een andere gemeente door een gemeenteraadslid worden uitgeoefend, dient een ander aantal stemmen te behalen om die functie te verkrijgen.

Hoewel beiden zich in objectief vergelijkbare situaties bevinden, worden zij op verschillende wijze behandeld, zonder dat dit beantwoordt aan een objectieve noodzaak, zonder dat het doel van dat onderscheid wordt verduidelijkt en zonder dat dit onderscheid wordt gerechtvaardigd.

Het is juist dat het Hof zich niet in de plaats van de decreetgever kan stellen. Dat vraagt de verzoeker niet. De verzoeker vraagt enkel dat het Hof zou nagaan of de decreetgever niet een maatregel heeft genomen die niet in redelijkheid kan worden verantwoord.

De verzoeker wenst niet in te gaan op de respectieve voor- en nadelen van het « systeem Imperiali » in vergelijking tot het « systeem D'Hondt ». Hij bestrijdt enkel het gegeven dat voor de verkiezingen van

gemeenteraden en stadsdistrictsraden een verschillend systeem wordt gehanteerd, zonder dat hiervoor een redelijke verantwoording of motivering kan worden gegeven.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.3.1. De verzoeker voert aan dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn geschonden « doordat zonder noodzaak binnen één gemeente een niet-gemotiveerd en niet-gerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen gemeenteraadsleden enerzijds en stadsdistrictsraadsleden die hun bevoegdheden in delegatie ontvangen van de gemeenteraad anderzijds ».

Volgens de verzoeker bevoordeelt het « systeem Imperiali » de grotere partijen nog meer dan het « systeem D'Hondt ».

Al naargelang een bevoegdheid wordt gedelegeerd of niet, zal ze moeten worden uitgeoefend door een verkozen orgaan waarvan de leden hun zetel op een verschillende manier hebben verkregen.

De verzoeker is van mening dat er geen wettige reden is om de berekening van de toewijzing van de zetels voor beide functies op verschillende wijze te doen.

A.3.2. De Vlaamse Regering voert aan dat de verzoeker geen belang heeft bij het middel. Hij behoort niet tot de categorieën waarop het tweede middel betrekking heeft. Hij kan in de gemeente Lennik noch kiezen, noch verkozen worden voor een stadsdistrictsraad en die gemeente komt niet in aanmerking om een stadsdistrictsraad op te richten.

Ten gronde is de Vlaamse Regering in ondergeschikte orde van mening dat de grief kan worden teruggebracht tot een kritiek op de verdeling van de zetels over de lijsten volgens het « systeem Imperiali » bij de verkiezing van de gemeenteraden en volgens het « systeem D'Hondt » bij de verkiezing van de districtsraden.

Wat dat betreft, verwijst de Vlaamse Regering naar de weerlegging van het eerste middel.

A.3.3. De verzoeker antwoordt dat hij wel degelijk belang heeft bij zijn beroep.

Indien het in de toekomst mogelijk wordt in Lennik stadsdistrictsraden in te voeren, zou de verkiezing van de districtsraadsleden hoogstwaarschijnlijk gebeuren volgens de nu bestreden regeling.

De verzoeker blijft erbij dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden.

- B -

#### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.1. De Vlaamse Regering voert aan dat het beroep laattijdig is, omdat het in werkelijkheid gericht is tegen de voorheen bestaande regeling, die is overgenomen uit de vroegere federale regelgeving, zonder dat het de bedoeling was op dat vlak opnieuw wetgevend op te treden.

Volgens de Vlaamse Regering heeft de verzoeker bovendien geen belang bij zijn beroep.

B.2. De bestreden bepaling maakt deel uit van artikel 175 van het Vlaamse decreet van 8 juli 2011 « houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » (hierna : het decreet van 8 juli 2011), dat bepaalt :

« De bepalingen, vermeld in artikel 165 tot en met 174, zijn van overeenkomstige toepassing op de verkiezingen voor de stadsdistrictsraden met dien verstande dat :

- 1° ‘ gemeentelijk hoofdbureau ’ wordt gelezen als ‘ stadsdistrictshoofdbureau ’;
- 2° ‘ gemeentesecretariaat ’ wordt gelezen als ‘ secretariaat van het stadsdistrict ’;
- 3° ‘ gemeenteraadsverkiezingen ’ wordt gelezen als ‘ stadsdistrictraadsverkiezingen ’;
- 4° ‘ gemeente ’ wordt gelezen als ‘ stadsdistrict ’;

5° artikel 166, eerste lid, wordt gelezen als ‘ Het stadsdistrictshoofdbureau deelt het stemcijfer van iedere lijst achtereenvolgens door 1, 2, 3, 4 enzovoort en rangschikt de quotiënten in de volgorde van hun belangrijkheid, tot er voor alle lijsten samen zoveel quotiënten worden bereikt als er leden te kiezen zijn. ’ ».

Het eerste lid van artikel 166, waarnaar in de bestreden bepaling wordt verwezen, bepaalt :

« Het gemeentelijk hoofdbureau deelt het stemcijfer van iedere lijst achtereenvolgens door 1;  $1 \frac{1}{2}$ ; 2;  $2 \frac{1}{2}$ ; 3;  $3 \frac{1}{2}$ ; 4;  $4 \frac{1}{2}$  enzovoort en rangschikt de quotiënten in de volgorde van belangrijkheid, tot er voor alle lijsten samen zoveel quotiënten worden bereikt als er leden te kiezen zijn ».

B.3. De bestreden bepaling en het zo-even geciteerde eerste lid van artikel 166 van het decreet van 8 juli 2011 hebben betrekking op de wijze waarop het aantal te begeven zetels respectievelijk voor de verkiezingen van de stadsdistrictsraden en voor die van de gemeenteraden tussen de deelnemende partijen of lijsten worden verdeeld in verhouding tot het stemmenaantal dat die partijen of lijsten hebben behaald, met het oog op een evenredige vertegenwoordiging.

Daarbij wordt telkens gebruik gemaakt van een reeks delers waarbij voor elke partij of lijst het stemcijfer (dit is het totaal van de geldige stemmen voor die partij of lijst) telkens wordt gedeeld door een oplopende noemer. In het « systeem D'Hondt » wordt een delerreeks

gehanteerd met als opeenvolgende noemers 1, 2, 3, 4, enz. In het « systeem Imperiali » wordt een delerreeks gehanteerd met als opeenvolgende noemers 1; 1 1/2; 2; 2 1/2; 3; 3 1/2; 4; 4 1/2, enz. In beide systemen gaat de eerste zetel naar de partij of lijst die het hoogste quotiënt heeft behaald en de volgende zetels - zoveel als er te verdelen zijn - komen vervolgens toe aan de partij of lijst met het daaropvolgende quotiënt gerangschikt in een aflopende orde.

B.4.1. De verzoeker beroept zich op zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid in de gemeente Lennik.

Hij voert tevens aan dat hij « politiek actief [is] zowel op nationaal als lokaal niveau ».

B.4.2. De verzoeker vecht niet het « systeem Imperiali » aan dat krachtens artikel 166 van het decreet van 8 juli 2011 wordt gehanteerd voor de verkiezing van de gemeenteraden, maar het « systeem D'Hondt » zoals dat krachtens de bestreden bepaling wordt gehanteerd voor de verkiezing van de districtsraden.

De gemeente Lennik, waar de verzoeker de hoedanigheid van gemeenteraadslid heeft, is niet onderverdeeld in stadsdistricten, nu dergelijke binnengemeentelijke territoriale organen krachtens artikel 41, derde lid, van de Grondwet enkel kunnen worden opgericht in gemeenten met meer dan 100 000 inwoners.

De verzoeker voert niet aan dat hij kandidaat of kiezer is of zulks met een redelijke graad van waarschijnlijkheid zou kunnen zijn in een gemeente waar verkiezingen worden georganiseerd voor stadsdistrictsraden.

Hij zet evenmin uiteen in welk opzicht het gebruik van het « systeem D'Hondt » voor de verkiezingen van de stadsdistrictsraden krachtens de bestreden bepaling, hem ongunstig zou kunnen raken.

B.5. Er blijkt niet hoe de verzoeker, met de hoedanigheden en grieven die hij aanvoert, doet blijken van een voldoende persoonlijk en rechtstreeks belang bij zijn beroep tegen een bepaling waarvan hij niet aannemelijk maakt dat de vernietiging hem een voordeel zou kunnen opleveren.

B.6. Het beroep is niet ontvankelijk, bij gebrek aan het door de Grondwet en door artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereiste belang van de verzoeker.



Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 12 juli 2012.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt