



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 76.639/3

van 2 juli 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 13 september 2012 houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de lokale en provinciale verkiezingen, wat betreft de bewaartermijn van stembiljetten’

Op 31 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 13 september 2012 houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de lokale en provinciale verkiezingen, wat betreft de bewaartermijn van stembiljetten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juli 2024.

\*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen strekt tot wijziging van artikel 3 van het ministerieel besluit van 13 september 2012 ‘houdende de bepaling van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken bij de lokale en provinciale verkiezingen’ (enig artikel van het ontwerp). In die bepaling wordt een lid ingevoegd naar luid waarvan de provinciegouverneur de stembiljetten vermeld in artikel 158, § 2, 3°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en de stembiljetten vermeld in artikel 23, § 1, eerste lid, van het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012 tot een jaar na de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen bewaart.

### RECHTSGROND

4. Blijkens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2017 ‘houdende de delegatie van diverse bevoegdheden inzake de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen, de stadsdistrictsraadsverkiezingen, de verkiezingen van de raad voor maatschappelijk welzijn en de provincieraadsverkiezingen aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid’, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 174 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

In het voormelde artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2017 wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het binnenlands bestuur en het stedenbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om, ter uitvoering van de artikelen 174 en 175 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, de modaliteiten (lees: nadere regels) te bepalen van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken die betrekking hebben op de gemeenteraads- en stadsdistrictsraadsverkiezingen.

Zoals blijkt uit artikel 1 van het ministerieel besluit van 13 september 2012 heeft de ontworpen regeling niet alleen betrekking op de stukken vermeld in artikel 174 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, maar ook op de stukken vermeld in artikel 189 van dat decreet. Bijgevolg vindt het ontwerp ook rechtsgrond in artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2017, naar luid waarvan de minister ter uitvoering van artikel 189 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 de modaliteiten (lees: nadere regels) bepaalt van de opslag, de organisatie en de vernietiging van de stukken die betrekking hebben op de provincieraadsverkiezingen. Dat artikel 24 vindt op zijn beurt rechtsgrond in het voormelde artikel 189.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ moet bijkomend worden verwezen naar artikel 189 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 en naar artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2017.

### Enig artikel

6.1. Uit de rubriek ‘Motivering’ in de aanhef kan worden afgeleid dat de ontworpen regeling is ingegeven door het gegeven dat in artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 ‘tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de stembiljetten ter beschikking gesteld kunnen worden voor wetenschappelijke doeleinden’ wordt bepaald dat de onderzoeksinstelling de stembiljetten die ter beschikking zijn gesteld, terugbezorgt aan de provinciegouverneur van de provincie waartoe de gemeente of het stadsdistrict behoort, uiterlijk twaalf maanden na de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen. Nog volgens die motivering moet “[d]e bewaartermijn van de stembiljetten die ter beschikking gesteld kunnen worden voor wetenschappelijke doeleinden, (...) bijgevolg verlengd worden van zes maanden naar twaalf maanden”.

Erop gewezen dat artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 de minister machtigt om, op verzoek van de onderzoeksinstelling, de voormelde termijn te verlengen met maximaal een jaar, antwoordde de gemachtigde:

“De verlenging van de termijn heeft alleen betrekking op de stembiljetten die een onderzoeksinstelling al gekregen heeft. Als de minister de termijn waarbinnen die moeten terugbezorgd worden aan de provinciegouverneur, verlengt, heeft dat geen effect op de bewaartermijn van de stukken die de provinciegouverneur zelf nog steeds in bewaring heeft. De stembiljetten die de onderzoeksinstelling heeft, liggen natuurlijk niet meer in bewaring bij de provinciegouverneur. Wanneer de onderzoeksinstelling de stembiljetten teruggeeft, en de oorspronkelijke bewaartermijn van 1 jaar is inmiddels verstreken, dan moeten die stukken ook onmiddellijk vernietigd worden.”

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat gedurende twaalf maanden te rekenen vanaf de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen een onderzoeksinstelling kan vragen dat stembiljetten haar ter beschikking worden gesteld, en dat met het oog daarop de provinciegouverneur de stembiljetten gedurende dezelfde termijn moet bewaren. De onderzoeksinstelling moet vervolgens hetzij de stembiljetten in kwestie binnen diezelfde periode van twaalf maanden terugbezorgen, hetzij een verlenging van die termijn vragen, in welk geval de provinciegouverneur de stembiljetten vernietigt die na meer dan een jaar te rekenen vanaf de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen worden terugbezorgd.

Er kan worden aangenomen dat de mogelijkheid waarin artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 voorziet om de termijn te verlengen binnen dewelke een onderzoeksinstelling de stembiljetten moet terugbezorgen, niet impliceert dat een onderzoeksinstelling ook gedurende die verlengde termijn kan vragen dat stembiljetten ter beschikking worden gesteld, zodat de bewaartermijn van die stembiljetten derhalve niet moet worden verlengd. Desgevallend zou de ontworpen regeling wel kunnen worden aangevuld met een regeling voor het geval de onderzoeksinstelling die een verlenging krijgt, de stembiljetten meer dan een jaar na de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen terugbezorgt.

6.2.1. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat enkel de bewaartermijn van niet-betwiste stembiljetten wordt verlengd tot een jaar, terwijl luidens artikel 1, 2°, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 in geval van stemming met potlood en papier alleen stembiljetten die behoren tot categorie 2 vermeld in artikel 155, § 3, eerste lid, 2°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011, zijnde stembiljetten met een of meer naamstemmen, ter beschikking kunnen worden gesteld voor wetenschappelijke doeleinden.

Gevraagd waarom de bewaartermijn enkel voor niet-betwiste stembiljetten een jaar bedraagt, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Art. 158, §2, 3° LPKD: Naast de niet-betwiste stembiljetten, vermeld in 3° zijn er alleen de betwiste stembiljetten, vermeld in 2°. Bij stemming op papier worden alleen de stembiljetten met naamstemmen (categorie 2, als vermeld in artikel 155, §3, eerste lid, 2°, LPKD) ter beschikking gesteld voor wetenschappelijke doeleinden. Andere categorieën stembiljetten (met alleen lijststemmen, blanco en ongeldige stembiljetten en betwiste stembiljetten) zijn niet zinvol voor een wetenschappelijk onderzoek. De betwiste stembiljetten behoren dus ook niet tot de categorie stembiljetten die ter beschikking kunnen gesteld worden voor wetenschappelijk onderzoek.

Art. 23, §1, eerste lid DKD: naast de stembiljetten, vermeld in het eerste lid, zijn er alleen de stembiljetten, vermeld in het tweede lid. Dat zijn de teruggenomen stembiljetten, die door de voorzitter van het stembureau onbruikbaar gemaakt zijn en dus niet meegeteld zijn bij het verkiezingsresultaat. Daarom worden ze ook niet bruikbaar geacht voor wetenschappelijk onderzoek.”

6.2.2. Artikel 155, § 5, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 bepaalt:

“§ 5. Leden van het telbureau en getuigen kunnen opmerkingen voorleggen aan het telbureau, dat over de betwiste stembiljetten beslist. Het bezwaar, het advies van de getuigen en de beslissing van het bureau worden in het proces-verbaal opgenomen.

Als het bureau beslist dat een stembiljet geldig is, schrijft de voorzitter op het stembiljet ‘geldig’. Dat biljet wordt ondergebracht in de categorie waartoe het behoort.

Als het bureau beslist dat een stembiljet ongeldig is, schrijft de voorzitter op het stembiljet ‘ongeldig’. Dat biljet wordt ondergebracht in de categorie van de ongeldige stemmen.

De op de wijze, vermeld in het tweede en het derde lid, geldig en ongeldig verklaarde stembiljetten worden door twee leden van het bureau en door een getuige, als die aanwezig is, geparafeerd en in een aparte verzegelde enveloppe gestoken.”

Nog los van de vraag op grond waarvan kan worden geoordeeld dat betwiste stembiljetten niet zinvol zijn voor wetenschappelijk onderzoek, moet worden vastgesteld dat uit het voormelde artikel 155, § 5, voortvloeit dat de categorie van de betwiste stembiljetten biljetten bevat die vervolgens geldig worden verklaard door het telbureau. Meer nog, het kan gaan om geldig verklaarde stembiljetten met een of meer naamstemmen, categorie waarvan artikel 1, 2°, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 bepaalt dat ze ter beschikking kunnen worden gesteld voor wetenschappelijke doeleinden.

Gelet op wat voorafgaat lijkt de verlenging van de bewaartermijn waarin het ontworpen artikel 3, tweede lid, van het ministerieel besluit van 13 september 2012 voorziet te moeten worden uitgebreid tot de stembiljetten vermeld in artikel 158, § 2, 2°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011.

6.3. Uit de ontworpen regeling vloeit tevens voort dat de bewaartermijn van een jaar te rekenen vanaf de definitieve geldigverklaring van de verkiezing geldt voor alle geldige stembiljetten, zijnde zowel de geldige lijststemmen als de geldige naamstemmen, terwijl luidens artikel 1, 2°, a), van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2024 in geval van stemming met potlood en papier alleen stembiljetten met een of meer naamstemmen ter beschikking kunnen worden gesteld voor wetenschappelijke doeleinden.

Gevraagd waarom de ontworpen regeling dan naar artikel 158, § 2, 3°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 verwijst, antwoordde de gemachtigde:

“De stembiljetten met naamstemmen (categorie 2) worden samen met de stembiljetten met lijststemmen (categorie 1) in een verzegeld pak aan de provinciegouverneur bezorgd (artikel 158, §2, 3°, LPKD). Wij stellen voor dat dat verzegeld pak in zijn geheel wordt bewaard tot een jaar na de definitieve geldigverklaring van de verkiezingen, om te vermijden dat al die pakken na zes maanden zouden moeten worden geopend om de stembiljetten van categorie 2 eruit te halen. Dat zou een

arbeidsintensief proces zijn dat niet zinvol is als die stembiljetten uiteindelijk niet gebruikt worden voor wetenschappelijke doeleinden.”

Onder voorbehoud van opmerking 6.2.2 kan hiermee worden ingestemd, aangezien uit artikel 155, § 8, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 blijkt dat de geldige lijststemmen en de geldige naamstemmen in een en dezelfde verzegelde enveloppe worden gestoken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE