KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 december 1996 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd «overweging van decreet»" (Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 470/1), heeft op 21 januari 1997 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL.

Het voorstel van decreet strekt ertoe de stemgerechtigde inwoners van het Vlaamse Gewest de mogelijkheid tot wetgevend initiatief te geven, genaamd "overweging van decreet" (artikel 2).

De overweging van decreet moet schriftelijk en via aangetekend schrijven worden ingediend bij de voorzitter van het Vlaams Parlement. Zij mag noch in persoonlijke naam, noch in naam van een groepering worden ingediend, maar mag wel ondertekend worden door een aantal stemgerechtigde kiezers. De overweging van decreet moet vergezeld zijn van een petitie met minstens 5.000 handtekeningen van stemgerechtigde kiezers (artikelen 3 en 4).

De voorzitter van het Vlaams Parlement neemt de overweging van decreet in ontvangst namens het gehele Parlement. In geen geval mag deze laatste aan één of meer (Vlaamse) volksvertegenwoordigers in persoon gericht zijn (artikel 4).

Na de indiening ervan beoordeelt het uitgebreid bureau van het Vlaams Parlement de ontvankelijkheid van de overweging; het kan zich daarbij zowel op de vorm als op de inhoud van de overweging baseren (artikel 5). De voorzitter van het uitgebreid bureau is verplicht om, inzake de ontvankelijkheid, het beredeneerd advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State te vragen. De overweging kan enkel behandeld worden, eerst in de bevoegde commissie en daarna in plenaire vergadering, indien zowel de afdeling wetgeving van de Raad van State als het uitgebreid bureau de overweging ontvankelijk verklaren (artikelen 6 tot 8).

.../...

Overwegingen waarvan de inhoud indruist tegen de rechten van de mens of tegen de vigerende internationale, nationale of regionale wetgeving, worden niet behandeld. Overwegingen over onderwerpen die op het moment van de indiening in het Vlaams Parlement in behandeling zijn, worden afgewezen. Een overweging kan verder enkel handelen over zaken van algemeen belang; hierover beslist het uitgebreid bureau. In geen geval bindt de concrete inhoud van de ingediende overweging de bevoegde commissie of de plenaire vergadering; zij dienen enkel de geest van de ingediende overweging te respecteren (artikel 9).

Wanneer de overweging de normale wetgevende (decreterende) procedure heeft doorlopen en "gestemd" wordt, krijgt zij "kracht van wet". Zij wordt als decreet ondertekend door de voorzitter van het Vlaams Parlement en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (artikel 11).

In de loop van de procedure wordt de indiener die de overweging zelf heeft ondertekend op de hoogte gebracht van het verloop van de procedure. Hij wordt echter niet ingelicht over de inhoudelijke werkzaamheden (artikel 10).

OVEREENSTEMMING MET DE GRONDWET EN MET DE BIJZONDERE WET TOT HERVORMING DER INSTELLINGEN.

1. De indiener van het voorstel beschouwt de voorgestelde rechtsfiguur "overweging van decreet" als "een vorm van verzoekschrift" (toelichting, blz. 3), reden waarom hij de grondwettigheid ervan steunt op de artikelen 28 en 57 van

de Grondwet (toelichting, blz. 3). Vermits deze laatste bepaling alleen handelt over het aanbieden van verzoekschriften aan de (federale) Wetgevende Kamers, vermeldt hij zowel in artikel 1 van het voorstel als in de toelichting het inhoudelijk hiermee overeenstemmend artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Vermits voornoemd artikel 41 behoort tot de aangelegenheden waarin het Vlaams Parlement over de zogenaamde "constitutieve autonomie" beschikt, zou het, weliswaar alleen bij wege van "bijzonder meerderheidsdecreet" (1), de in voornoemd artikel 41 bedoelde aangelegenheid - het aanbieden van verzoekschriften aan de Raden - nader kunnen regelen (artikel 49, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 35, § 3, van dezelfde bijzondere wet, en uitvoering gevend aan artikel 118, § 2, van de Grondwet).

2. Het voorstel van decreet werpt diverse grondwettigheids- en wettigheidsbezwaren op, die zelfs met het beroep op voornoemde "constitutieve autonomie" niet kunnen worden ondervangen.

Zowel uit de beschreven strekking van het voorstel als uit de toelichting blijkt immers duidelijk dat het voorstel beoogt aan groepen van burgers een vorm van wetgevend initiatiefrecht toe te kennen. Dit doel wordt met

---

(1) Met name een decreet, "aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is" (artikel 118, § 2, van de Grondwet).

name in artikel 2 tot uiting gebracht : "Dit decreet verleent de stemgerechtigde inwoners van het Vlaams Gewest de mogelijkheid tot wetgevend initiatief. Het wetgevend initiatief van de inwoners van het Vlaams Gewest wordt overweging van decreet genoemd, hierna overweging te noemen".

3. Deze rechtsfiguur heeft volgens de toelichting tot doel de onvolkomenheden van het in artikel 33 van de Grondwet vervatte systeem van de "getrapte" (representatieve) democratie op te vangen door de "effectieve participatie in het beleid vanwege de burger" te waarborgen via de toekenning aan een groep van burgers van het recht om voorstellen in te dienen met betrekking tot een bepaalde materie.

Dergelijk procédé is niet in overeenstemming te brengen met het representatief stelsel, zoals dat door de grondwetgever is opgevat. In een advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 mei 1985 overwoog deze - weliswaar in een ander verband, met name dat van het al dan niet bindend referendum in aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten - onder meer het volgende :

> "De instellingen van de Gemeenschappen en de Gewesten (...) behoren (...) tot hetgeen men het «representatief stelsel» noemt. (...).
>
> (...) De decreterende macht die (...) aan de Gemeenschaps- en de Gewestraden is toegekend, zou met de burgers enkel kunnen worden gedeeld op voorwaarde dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt gewijzigd (...).

Maar er dient zelfs te worden aangenomen dat, nu de artikelen 59bis en 59ter van de Grondwet (1) bepalen dat de Gemeenschapsraden sommige aangelegenheden bij decreet regelen, die toekenning van bevoegdheid elke rechtstreekse bemoeiïng van de burgers met de uitoefening van de decreterende macht uitsluit, afgezien van de nadere bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikel 107quater (2) van zijn kant staat de bijzondere wetgever slechts toe de gewestelijke bevoegdheden op te dragen aan «gewestelijke organen» welke «samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen»" (3).

Volgens het voorstel van decreet dient een decreetgevend initiatief van een groep van burgers, eenmaal het ontvankelijk is verklaard, door het Vlaams Parlement te worden besproken (artikelen 7 en 8). Al zijn de bevoegde commissie en de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement vrij dat initiatief al dan niet goed te keuren en al hoeven zij niet de inhoud maar alleen de geest van het voornoemd initiatief te eerbiedigen (artikel 9, laatste lid), toch is een dergelijke tussenkomst van burgers bij de (mogelijke) totstandkoming van wetgevende normen niet verenigbaar met het representatief stelsel, waarin de wetgevende lichamen zich niet vereenzelvigen met de kiezers.

---

(1) Thans de artikelen 127 tot 130 van de Grondwet.

(2) Thans artikel 39 van de Grondwet.

(3) Parl. St., Kamer, 1983-84, nr. 783/2, blz. 10.

4. Het beschreven initiatiefrecht van groepen van burgers is bovendien strijdig met de grondwets- en bijzondere wetsbepalingen, die het recht van decreetgevend initiatief in gemeenschaps- en gewestaangelegenheden regelen. Volgens artikel 132 van de Grondwet, dat van toepassing is op de gemeenschappen, berust het recht van initiatief bij de regering en bij de leden van de raad. Artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevestigt die bepaling inzake gemeenschapsaangelegenheden, en breidt het toepassingsgebied van de erin vervatte regel uit tot de gewestaangelegenheden.

5. Zoals hiervóór (nr. 2) reeds werd gesteld, kan de "constitutieve autonomie", bedoeld in artikel 49, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en van toepassing op onder meer de regeling van het petitierecht in artikel 41 van de bijzondere wet, de voornoemde grondwettigheids- en wettigheidsbezwaren niet ondervangen.

Deze "constitutieve autonomie" staat vanzelfsprekend niet toe af te wijken van het bepaalde in de voornoemde grondwetsbepalingen. Bovendien kan op die grond evenmin worden afgeweken van artikel 18 van de bijzondere wet. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers duidelijk dat de mogelijke wijzigingen van de voornoemde bijzondere wet, op grond van de "constitutieve autonomie", beperkt dienen te worden tot de aangelegenheden die thans

het voorwerp vormen van de in artikel 49, § 1, van de bijzondere wet opgesomde bepalingen, en mogen dergelijke wijzigingen de bedoelde aangelegenheden niet te buiten gaan (1).

Zoals reeds is uiteengezet, gaat het voorstel verder dan het in artikel 41 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bedoelde petitierecht (2). Het regelt daardoor een aangelegenheid die niet gerekend kan worden tot het toepassingsgebied van de "constitutieve autonomie".

6. Al het voorgaande leidt ertoe te besluiten dat het voorstel van decreet strijdig is, zowel met de Grondwet, inzonderheid de artikelen 33 en 132, als met artikel 18 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

---

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/2, blz. 18, en nr. 558/5, blz. 447-448.

(2) Zulks blijkt bijvoorbeeld nog uit het feit dat, eenmaal het decreetgevend initiatief van een groep van burgers ontvankelijk is verklaard, het Vlaams Parlement volgens het voorstel van decreet verplicht is hierover te beraadslagen (zie reeds hiervóór, nr. 3); dergelijke verplichting geldt immers niet voor verzoekschriften.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS, L. HELLIN,	staatsraden,
	A. ALEN, H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.