KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 maart 1997 door de Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden en Gelijke Kansenbeleid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen", heeft op 17 april 1997 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het ontwerp van decreet beoogt een meer evenwichtige vertegenwoordiging tot stand te brengen van mannen en vrouwen in organen, opgericht bij decreet, bij besluit van de Vlaamse regering of bij ministerieel besluit, waarvan de bevoegdheid in hoofdzaak bestaat uit het verlenen van advies - uit eigen beweging of op verzoek - aan de Vlaamse regering, de individuele ministers en de ministeriële departementen of diensten van de Vlaamse regering (artikel 2).

Ten hoogste twee derde van de leden van die adviesorganen mag van hetzelfde geslacht zijn (artikel 3). Indien niet wordt voldaan aan die voorwaarde, kan het adviesorgaan geen rechtsgeldig advies uitbrengen (artikel 4).

De Vlaamse regering kan, op gemotiveerd verzoek van het adviesorgaan, afwijkingen toestaan op de verplichting van artikel 3 (artikel 5). Wordt de afwijking niet toegestaan, dan moet het adviesorgaan binnen drie maanden te rekenen vanaf de datum van de weigering voldoen aan de in artikel 3 gestelde verplichting (artikel 6).

De Vlaamse regering legt jaarlijks een evaluatieverslag voor aan het Vlaams Parlement (artikel 7).

Voor de adviesorganen opgericht vóór de datum van inwerkingtreding van het decreet, bestaat er een overgangsregeling. Zij dienen uiterlijk op 31 december 1999 te voldoen aan de voorwaarde van artikel 3 (artikel 8).

ANTECEDENTEN

1. De federale wet van 20 juli 1990 ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met adviserende bevoegdheid (1) voerde de principiële verplichting in met het oog op het begeven van mandaten in adviesorganen, opgericht bij wet, wetskrachtig besluit, en bij koninklijk of ministerieel besluit, telkens een man en een vrouw voor te dragen. Over het voorontwerp van deze wet had de afdeling wetgeving van de Raad van State op 14 september 1989 haar advies nr. 19.253/1/V verleend (2).

2. Een voorontwerp van wet tot wijziging van de sub 1 hiervoren vermelde wet van 20 juli 1990 maakte het voorwerp uit van het advies nr. 25.301/1 van de afdeling wetgeving, verleend op 7 november 1996 (3). Dat voorontwerp, dat thans bij de Kamer van volksvertegenwoordigers aanhangig is, beoogt hoofdzakelijk - zoals het thans voor advies voorgelegd voorontwerp van decreet - de verplichting in te stellen om adviesorganen zodanig samen te stellen dat ten hoogste twee derde van de leden ervan van hetzelfde geslacht is, alsmede een sanctieregeling in te stellen waarbij enerzijds

---

(1) Belgisch Staatsblad van 9 oktober 1990; ibid. errata, 23 november 1990.

(2) Parl. Doc., Kamer, nr. 1129/1, 89/90, pp. 7-11.

(3) Parl. Doc., Kamer, nr. 860/1, 96-97.

de betrokken voordracht kan worden teruggestuurd indien niet minstens één man en één vrouw wordt voorgedragen en waarbij, indien meer dan twee derde van de leden van hetzelfde geslacht is, geen rechtsgeldig advies kan worden uitgebracht. Dat laatste is ook terug te vinden in het voorontwerp van decreet waarover thans advies wordt gevraagd.

3. De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft tenslotte op 12 januari 1995 het advies nr. 23.164/1 verleend over een voorstel van Vlaams decreet, ingediend door mevrouw L. MAXIMUS, "houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen", alsmede over amendementen op dat voorstel (1). Krachtens dat voorstel van decreet - dat dateert van voor het sub 2 hiervoren aangehaalde voorontwerp van wet - zou de regel gelden dat slechts twee derde van de leden van een adviesorgaan opgericht bij decreet of bij beslissing van de Vlaamse Executieve of van één of meer van haar leden of van hun departementen of diensten, van hetzelfde geslacht mag zijn.

4. Volledigheidshalve dient ook melding te worden gemaakt van een ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 27 april 1995 houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in

---

(1) Vl. Parl., Stuk 179, nr. 3, (B.Z. 1992).

adviesorganen, waarover het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet is gevraagd (1).

5. Aangezien het thans voorliggend ontwerp van decreet een aantal bepalingen overneemt van de drie hiervoren genoemde teksten en, blijkens de memorie van toelichting, de inhoud van het ontwerp onder meer steunt op de evaluatie van de federale ervaringen, zal hierna meermaals worden verwezen naar de desbetreffende adviezen van de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2 (2)

1. Het ontworpen toepassingsgebied ondervangt in ruime mate de kritiek die de Raad van State desbetreffend uitte in de adviezen L. 19.253/1 (wet 20 juli 1990) en L. 23.164/1 (voorstel van decreet). Toch werpt de ontworpen bepaling nog een aantal vragen op. Teneinde die vragen - hierna onder punt 2 te behandelen - uit de weg te kunnen gaan zou, zoals dat reeds is gebeurd in het voormelde advies L. 19.253/1, nog steeds kunnen worden gesuggereerd hetzij de adviesorganen waarop het ontwerpdecreet van toepassing zal zijn daarin rechtstreeks aan te wijzen, hetzij die bevoegdheid te

---

(1) Belgisch Staatsblad van 23 juni 1995.

(2) Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat, op artikel 1 van een normatieve tekst na, de volgende artikelen ervan verkort worden aangeduid en dat wordt geschreven "Art. 2", "Art. 3", "Art. 4", enz.

delegeren aan de Vlaamse regering. Zulks zou des te eenvoudiger zijn daar zulk een lijst reeds behoort tot de bij het ontwerp gevoegde stukken welke aan de Raad van State zijn bezorgd.

2. Indien op die suggestie niet zou worden ingegaan dient de aandacht te worden gevestigd op de volgende problemen.

2.1. De definitie van artikel 2 is in die zin onvolledig dat bij voorbaat niet uit te sluiten valt dat sommige bestaande adviesorganen in het verleden werden opgericht bij wet, wetskrachtig besluit, koninklijk besluit of ministerieel besluit om te adviseren in aangelegenheden welke thans tot de bevoegdheid van de gewesten of gemeenschappen behoren.

2.2. Door het gebruik van de term "geïnstitutionaliseerde" willen de stellers van het ontwerp voorkomen dat bijvoorbeeld ook tijdelijke werkgroepen onder de regeling vallen. Deze terminologie is vaag en misleidend. De "institutionalisering" blijkt reeds voldoende uit de oprichting bij decreet of besluit en zegt niets over het al dan niet permanent karakter van het adviesorgaan. Beter ware dan ook het woord "geïnstutionaliseerd" te vervangen door "permanent" of "bestendig".

2.3. Adviesorganen welke advies geven aan het Vlaams Parlement komen niet voor in de opsomming. Het is de vraag of zulks wel de bedoeling is. Volgens de gemachtigde van de

regering betreft het hier alvast geen bewuste keuze. Weliswaar lijken er thans geen adviesorganen met die bevoegdheid te bestaan, doch het is niet uitgesloten dat er in de toekomst opgericht worden. Aldus zou het nu reeds opnemen van die categorie in de opsomming als voordeel hebben dat later opgerichte adviesorganen meteen onder de regeling vallen, derhalve zonder dat telkens het decreet moet worden aangepast. Dat alles uiteraard onder het voorbehoud dat het wel degelijk in de bedoeling ligt om organen welke het Vlaams Parlement adviseren onder de regeling te brengen.

2.4. De woorden "afhankelijk van de door de Vlaamse regering toegestane delegaties" in het zinsdeel volgend op het derde streepje kunnen worden weggelaten. Gelet op het principe van de collegiale beraadslaging is het optreden van een individuele minister hoe dan ook afhankelijk van een delegatie van de regering (zie artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen).

Artikel 3

Het vereiste stellen dat ten hoogste twee derde van de leden van het adviesorgaan van hetzelfde geslacht mag zijn, zonder daarbij te voorzien in een regeling ten aanzien van de voordragende instanties, kan tot problemen bij de toepassing aanleiding geven. Artikel 2, § 1, van de wet van 20 juli 1990 bepaalt wat dat betreft dat, "telkens in een adviesorgaan één of meerdere mandaten ten gevolge van een voordrachtprocedure te begeven zijn, dient per mandaat, door

elke voordragende instantie, de kandidatuur van minstens één man en één vrouw voorgedragen te worden". In de huidige stand van de wetgeving vormt zulks vooralsnog de enige geldende verplichting om de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen na te streven. Het ware aangewezen een soortgelijke verplichting in te stellen ten aanzien van adviesorganen waarvan de leden op voordracht worden aangewezen.

Artikelen 4 en 5

1. Ten aanzien van soortgelijke bepalingen in het ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 20 juli 1990, merkte de afdeling wetgeving in haar voornoemd advies L. 25.301/1 op wat volgt :

> "Wanneer een adviesorgaan niet is samengesteld op de wijze welke is voorgeschreven door het ontworpen artikel 2bis, § 1, van de wet, zal het betrokken adviesorgaan niet op rechtsgeldige wijze advies kunnen uitbrengen. Daar een dergelijke sanctie gevolgen kan hebben voor de wettigheid van de beslissingen waaromtrent het advies diende te worden uitgebracht, is het van belang dat derden er zich kunnen van vergewissen dat, op het vlak van de samenstelling van het betrokken adviesorgaan, de verplichtingen, bedoeld in het ontworpen artikel 2bis van de wet van 20 juli 1990, werden nageleefd. Met name dient duidelijk te blijken dat van het voorschrift van het ontworpen artikel 2bis, § 1, van de wet, wordt afgeweken met inachtneming van de procedure, beschreven in paragraaf 2 van hetzelfde artikel. Het ontwerp bevat evenwel geen bepaling waaruit valt af te leiden hoe derden zouden kunnen weten dat een afwijking van de verplichting, vervat in het ontworpen artikel 2bis, § 1, van de wet, werd "aanvaard" overeenkomstig de terzake beschreven procedure.".

2. Wat meer bepaald de mogelijkheid betreft, geschapen door artikel 5 van het ontwerp, om afwijkingen toe te staan op de twee derde regel, leert een vergelijking met de wet van 20 juli 1990 dat deze voorziet in twee gevallen waarin de verplichtingen voortvloeiend uit de wet niet van toepassing zijn : enerzijds het niet van toepassing verklaren van de wet op een bepaald adviesorgaan door de Koning, "omwille van functionele redenen of om redenen die verband houden met zijn bijzondere aard", anderzijds het verlenen van een afwijking aan een bepaald adviesorgaan, "indien onmogelijk kan voldaan worden aan de voorwaarden (...) mits bijzondere motivering opgenomen in het voordrachtdocument". Het voorzien van die twee hypothesen is logisch te noemen : enerzijds betreft het adviesorganen waar het uit de aard ervan niet aangewezen is de regel toe te passen (men denke bijvoorbeeld aan "vrouwenoverlegorganen"), anderzijds betreft het adviesorganen welke niet die bijzondere aard hebben maar waar het in de praktijk onmogelijk blijkt te zijn om de regel toe te passen. De redactie van het ontworpen artikel 5 van het ontwerp vermengt echter beide hypothesen. Het ware beter dat ook in dit ontwerp de twee hypotheses duidelijk van elkaar worden onderscheiden en uitdrukkelijk erin wordt voorzien. Hierbij kan de tekst van artikel 3 van de wet van 20 juli 1990 als voorbeeld dienen.

3. Waar artikel 5 bepaalt dat de afwijking wordt toegestaan "op gemotiveerd verzoek van het adviesorgaan", gaat het eraan voorbij dat de verplichting van artikel 3 in eerste instantie gericht is tot de benoemende overheid en dat zij derhalve de onmogelijkheid moet vaststellen en, in

voorkomend geval, een afwijking moet vragen. Dezelfde opmerking geldt bij artikel 6 van het ontwerp.

Artikel 7

Het komt de decreetgever niet toe zich in te laten met de interne bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse regering. De woorden "waarbij elke minister een stand van zaken opstelt" moeten dan ook worden weggelaten. Voorts wordt artikel 7 duidelijkheidshalve geformuleerd als volgt :

"Art 7. De Vlaamse regering legt jaarlijks aan het Vlaams Parlement een evaluatieverslag voor in verband met de toepassing van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.".

Artikel 8

1. Bij een soortgelijke bepaling in het voormelde ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 20 juli 1990, merkte de afdeling wetgeving in haar voornoemd advies L. 25.301/1 op wat volgt :

> "Dit artikel (...) doet de vraag rijzen of niet in een bijzondere regeling moet worden voorzien voor wat betreft de mandaten van leden van adviesorganen welke pas na 31 december 1999 aflopen en er daarenboven op dat ogenblik nog niet is voldaan aan de verplichting welke is ingeschreven in het ontworpen artikel 2bis, § 1, van de wet, noch een afwijking is toegestaan overeenkomstig het bepaalde in het ontworpen artikel 2bis, § 2. In dergelijke gevallen lijkt het

onvermijdelijk dat, om te voldoen aan de ontworpen wetgeving, zal moeten worden ingegrepen in bestaande benoemingen. Het ontwerp bepaalt echter niets daaromtrent.".

2. Het ware juister de tweede volzin als volgt te schrijven : "Onverminderd artikel 5, dienen tegen 31 december 1999 alle adviesorganen te voldoen aan artikel 3.".

Artikel 9

Het ontwerp kan bezwaarlijk terugwerken in de tijd en aldus retroactief de samenstelling van bestaande adviesorganen beïnvloeden. Volgens de gemachtigde van de regering is dat ook niet de bedoeling. De datum van 1 maart 1997 zal derhalve moeten worden vervangen door een in de toekomst liggende datum.

Slotopmerking

Het ontwerp bevat geen uitvoeringsbepaling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden,
	G. SCHRANS, E. WYMEERSCH,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS J. DE BRABANDERE