



KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 3 mei 2000 door de Voorzitter van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "tot wijziging van de organieke wet op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van 8 juli 1976", heeft op 13 juni 2000 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet streeft een dubbel oogmerk na.

In de eerste plaats wordt voorzien in de mogelijkheid dat, naast Belgen, ook onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie verkozen worden tot lid of opvolger van een raad voor maatschappelijk welzijn (wijziging van artikel 7 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; artikel 1 van het voorstel).

Voorts wordt bepaald dat op eenzelfde kieslijst voor de verkiezing van de leden van een raad voor maatschappelijk welzijn het aantal kandidaten van hetzelfde geslacht niet meer mag bedragen dan de helft van het aantal kandidaten op die lijst (voorgesteld artikel 11, § 1bis, van de organieke wet van 8 juli 1976; artikel 2 van het voorstel).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

De paragrafen 1 en 3 van dit artikel hebben betrekking op de toekenning van het passief kiesrecht, voor het lidmaatschap van de raden voor maatschappelijk welzijn, aan de onderdanen van de andere lidstaten van de Europese Unie.

.../...

De uitoefening van openbare mandaten in organen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn behoort tot de politieke rechten in de zin van artikel 8 van de Grondwet (1) (2).

Volgens het tweede lid van die grondwetsbepaling is de staat van Belg een vereiste om die rechten te kunnen

-
- (1) Arbitragehof, arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, overweging B.16.3.1., Verz. 1990, 121. Op te merken valt dat het Arbitragehof geen onderscheid maakt naargelang de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn rechtstreeks via algemene verkiezingen of indirect door de gemeenteraad worden gekozen. De bepalingen die ter beoordeling aan het Arbitragehof waren voorgelegd, hadden immers betrekking op de gemeenten genoemd in de artikelen 7 en 8, 3° tot 10°, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.
- (2) Het begrip "politieke rechten" in de zin van artikel 8 van de Grondwet moet worden onderscheiden van het begrip waarnaar wordt verwezen in artikel 145 van de Grondwet om de respectieve bevoegdheden van de gewone rechtbanken en de administratieve rechtscolleges te preciseren. Volgens de dominante rechtsleer heeft de Grondwetgever gewild dat vreemdelingen uitgesloten worden van de volgende politieke rechten : "droits de participer - personnellement ou par des représentants - à l'activité des assemblées délibérantes, en particulier celles qui doivent décider de l'impôt et du contingent" (F. Delpérée, Droit constitutionnel, Larcier, 1987, 155; "Les étrangers et les élections en Belgique", A.P.T., 1978-79, 34 e.v.). Het Arbitragehof sluit zich blijkbaar daarbij aan, aangezien het de uitoefening van politieke mandaten op plaatselijk niveau, ongeacht of het gaat om mandaten in gemeentelijke instellingen dan wel om mandaten in openbare centra voor maatschappelijk welzijn, als politieke rechten in de zin van artikel 8 van de Grondwet beschouwt.

.../...

uitoefenen. De overige vereisten worden bepaald door de "Grondwet en de overige wetten op de politieke rechten".

Wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn betreft, worden die overige vereisten hoofdzakelijk door de gemeenschappen bepaald. Bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur is de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen immers zo gewijzigd dat "het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", in beginsel naar de gemeenschappen wordt overgeheveld.

Na die bevoegdheidsoverheveling is artikel 8 van de Grondwet gewijzigd om sommige categorieën van vreemdelingen bepaalde politieke rechten toe te kunnen kennen.

Zo is artikel 8 aangevuld met de volgende twee leden :

"In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald" (1).

(1) In een overgangsbepaling staat dat de wet bedoeld in het vierde lid niet kan worden aangenomen vóór 1 januari 2001.

Onder het woord "wet" in de zin van die twee leden moet een federale wet worden verstaan. Immers, als de Grondwetgever de gemeenschappen en gewesten binnen hun respectieve bevoegdheden de mogelijkheid had willen geven om vreemdelingen politieke rechten te verlenen, dan had hij niet alleen naar de wet, maar ook naar het decreet en naar de regel in artikel 134 van de Grondwet verwezen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien duidelijk dat het woord "stemrecht" in de zin van die leden zowel slaat op het actieve als op het passieve kiesrecht (1).

Artikel 8, derde lid, bepaalt tot slot dat bij de wet politieke rechten kunnen worden verleend aan burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben "overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België". Het is dus alleen in de mate dat zulks in een internationale of supranationale verplichting wordt bepaald dat onderdanen van lidstaten van de Europese Unie stemrecht kunnen krijgen (2). Vanaf 1 januari 2001 kan het recht dat hen aldus zal zijn toegekend, worden uitgebreid tot andere vreemdelingen die in België wonen.

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 354/5, blz. 4 en volgende; Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1131/3, blz. 27. Zie in dat verband J. Van Nieuwenhove, "Parlementair recht - toekenning van stemrecht aan vreemdelingen", T.B.P., 1999, 188.

(2) J. Van Nieuwenhove, ibidem.

Volgens het huidige internationaal recht behoeft België onderdanen van lidstaten van de Europese Unie het actieve en het passieve kiesrecht alleen te geven bij gemeenteraadsverkiezingen (1).

De parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet getuigt overigens van de wil om, bij de huidige stand van het internationaal recht, de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben niet het recht te geven lid te worden van de raad voor maatschappelijk welzijn, noch het recht deel te nemen aan de rechtstreekse verkiezing van de leden van die raad.

In het verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden van de Senaat staat immers de volgende gedachtewisseling :

"De eerste minister verklaarde in zijn inleidende uiteenzetting dat de beoogde regeling enkel van toepassing zal zijn op rechtstreekse verkiezingen, wat de OCMW-raden uitsluit.

Het lid wijst er echter op dat in bepaalde faciliteitengemeenten de OCMW-raden, tezamen met de gemeenteraden, rechtstreeks worden verkozen. Is de beoogde regeling hiervoor ook van toepassing of niet ? Indien niet, dan is volgens het lid het gevaar groot dat er een verschil in samenstelling zou kunnen ontstaan tussen de gemeenteraden en de OCMW-raden van dezelfde gemeenten.

...

(1) In de bijlage bij richtlijn 94/80/EG van de Raad, die de werkingssfeer van die richtlijn bepaalt, is voor België alleen sprake van gemeenten.

(...) de eerste minister (verduidelijkt) dat alle OCMW-raden uitgesloten zijn van de beoogde regeling, ook die OCMW-raden die rechtstreeks worden verkozen. Het gevaar voor verschillende meerderheden in de gemeenteraad en de OCMW-raad kan zich volgens de eerste minister enkel voordoen in het schoolvoorbeeld waarbij de EU-burgers verkozen zouden worden op louter Europese lijsten. Indien zij kandidaat zouden zijn op lijsten van bestaande politieke partijen, zal het geheel van de lijst stemmen in de gemeenteraad om de leden van de OCMW-raden aan te stellen. Maar er zijn geen niet-Belgische-EU-burgers die kandidaat kunnen zijn" (1).

Uit de voorgaande overwegingen blijkt het volgende :

1. de uitoefening van mandaten in organen van openbare centra voor maatschappelijk welzijn behoort tot de politieke rechten in de zin van artikel 8 van de Grondwet, ongeacht of die mandaten via algemene rechtstreekse verkiezing worden toegewezen dan wel indirect door de gemeenteraden;
2. het komt de federale wetgever toe vreemdelingen de mogelijkheid te geven - actief en passief - deel te nemen aan de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en in voorkomend geval van het vast bureau; volgens de Grondwet mag de federale wetgever dat evenwel alleen doen als hij krachtens een internationale of supranationale bepaling daartoe verplicht is jegens de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben;

(1) Parl. St., Senaat, 1998-99, nr. 1-1131/3, blz. 26.

3. in geen enkele bepaling van internationaal of supranationaal recht wordt thans opgelegd de onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie actief en passief kiesrecht te geven bij de verkiezing van de organen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering evenwel van de actieve deelneming van die onderdanen aan de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, wanneer die deelneming een prerogatief van de gemeenteraadsleden is (1).

Het besluit is dan ook dat bij de huidige stand van het internationaal recht en de Grondwet de paragrafen 1 en 3 van artikel 1 van het voorstel door de decreetgever niet aangenomen kunnen worden.

Artikel 2

Dit artikel strekt ertoe in de organieke wet van 8 juli 1976 op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn een bepaling op te nemen, naar luid waarvan op een kieslijst voor de verkiezing van de leden van een raad voor maatschappelijk welzijn het aantal kandidaten van hetzelfde geslacht niet meer mag bedragen dan de helft van het totale aantal kandidaten op die lijst.

-
- (1) Burgers van de Europese Unie die tot gemeenteraadslid zijn gekozen, zullen dus kunnen deelnemen aan de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn in de meeste gemeenten waar die leden indirect worden gekozen. Volgens richtlijn 94/80/EG mogen die tot gemeenteraadslid gekozen burgers immers alleen niet deelnemen aan "de benoeming van de kiescolleges van een parlementaire vergadering en evenmin aan de verkiezing van de leden daarvan" (artikel 5, lid 4).

Een zodanige bepaling, die inhoudt dat elke lijst een minimumaantal kandidaten van elk geslacht moet tellen, wijkt af van het beginsel van de strikte gelijkheid van de verkiesbare kandidaten (1).

Hoe legitiem de bedoeling van de indieners van het voorstel ook moge zijn, namelijk het bevorderen van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de raden voor maatschappelijk welzijn, de decreetgever zou bij gebrek aan enige grondwettelijke machtiging het evenredigheidsbeginsel schenden, indien hij dat doel zou willen bereiken via een systeem dat de gelijkheid in de verkiezingsstrijd zou tenietdoen door het recht om zich verkiesbaar te stellen te beperken.

Opdat de voorgestelde regeling aangenomen zou kunnen worden, dient eerst de Grondwet herzien te worden, met name om daarin het beginsel van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op kandidatenlijsten op te nemen.

In dit verband moet erop gewezen worden dat de verklaring tot herziening van de Grondwet, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 mei 1999, titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar maakt, o.m. "om een nieuw artikel in te voegen betreffende het recht op gelijkheid van vrouwen en mannen". Zoals uit de parlementaire voorbereiding van de verklaring tot herziening blijkt, wordt

(1) Zie M. Uyttendaele en J. Sohier, "Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité", J.T., 1995, 249-256.

aldus o.m. de invoering mogelijk gemaakt van de "paritaire democratie bij de politieke besluitvorming" (1).

Zolang de Grondwet niet in die zin is aangepast, kan artikel 2 van het voorstel niet worden aangenomen (2).

-
- (1) Zie het verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen, Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 2150/3, blz. 18.
- (2) Zie, in dezelfde zin, advies L. 29.910/2 van de Raad van State van 3 april 2000 over een voorontwerp van wet tot beperking met de helft van de devolutive kracht van de lijststemmen en tot afschaffing van het onderscheid tussen kandidaat-titularissen en kandidaat-opvolgers voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, het Europees Parlement, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en de provincie- en gemeenteraden, Parl. St., Kamer, 1999-2000, nr. 50-666/1, blz. 26-28.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	Y. KREINS,	
	D. ALBRECHT,	
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	P. LIENARDY,	
	Ph. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
	H. COUSY,	
	J. KIRKPATRICK,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier,
Mevrouw	B. VIGNERON	toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. L. DETROUX en J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. J. DRIJKONINGEN, referendaris, en B. RONGVAUX, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER