

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.983/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 maart 2006 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het gemeentedecreet van 15 juli 2005", heeft op 21 maart 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ¹, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal wijzigingen van uiteenlopende aard aan te brengen in het gemeentedecreet van 15 juli 2005.

Luidens de memorie van toelichting wordt met die wijzigingen beoogd:

- "- ten aanzien van de installatie van de gemeenteraad beter rekening te houden met de eventualiteit dat de gemeenteraad, ingeval van betwisting en daaropvolgend ongeldig verklaring van de verkiezingen, niet van rechtswege samen kan komen op de in het gemeentedecreet vastgestelde datum;
- in een sanctie te voorzien voor verkozenen die bij de voordracht van de burgemeester, van de voorzitter van de gemeenteraad, van de schepenen, van de voorzitter van de districtsraad of van een lid van het districtscollege meer dan één akte van voordracht zouden ondertekenen;
- een regeling uit te werken die het mogelijk maakt dat verkozenen op eenzelfde lijst twee fracties vormen uiterlijk bij de installatie van de gemeenteraad, om zo tegemoet te komen aan de gevolgen van de realiteit van de kartelvorming bij de verkiezingen;

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

- de regeling te verfijnen inzake de vervanging van rechtswege van een lid van het college van burgemeester en schepenen, ingeval niet voldaan is aan de vereiste aanwezigheid van beide geslachten in het uitvoerend college van de gemeente;
- een regeling uit te werken waardoor een voordracht en een eventuele benoeming van de burgemeester kan gebeuren vóór de installatie van de gemeenteraad;
- de mogelijkheden tot participatie van de inwoners aan het beleid te vergroten door het invoeren van het burgerinitiatief" ².

VORMVEREISTEN

3. Blijkens de stukken gevoegd bij de adviesaanvraag heeft de Vlaamse Regering op 24 februari 2006 beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden, te gelasten over het voorliggende ontwerp het advies in te winnen van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur en de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen.

Die adviezen zijn niet in het aan de Raad van State voorgelegde dossier opgenomen en in ieder geval heeft de Vlaamse Regering ervan geen kennis genomen en erover niet beraadslaagd vooraleer het ontwerp om advies aan de Raad van State voor te leggen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd ³.

(2) Memorie van toelichting, p. 1.

(3) Er moet worden opgemerkt dat de Raad van State principieel pas om advies kan worden gevraagd dan nadat het betrokken ontwerp alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt en het tot het vaststellen van het ontwerp bevoegde orgaan de mogelijkheid heeft gehad het ontwerp eventueel aan te passen in het licht van de vervulde vormvereisten (R.v.St., Roos, nr. 71.514, 3 februari 1998). De stukken met betrekking tot die vormvereisten dienen overigens te worden opgenomen in het aan de Raad van State bezorgde dossier. De adviesaanvrager wordt verzocht zich in de toekomst aan deze regel te conformeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

4. Aangezien het ontwerp alleen gewestaangelegenheden regelt, dient artikel 1 geredigeerd te worden als volgt:

"Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid."

Artikel 2

5. Wat betreft het ontworpen artikel 7, § 1, derde lid, van het gemeentedecreet, is het niet duidelijk wat er dient te gebeuren indien ook de nieuwe verkiezing ongeldig wordt verklaard.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Het tweede lid en de ontworpen, derde en vierde leden van artikel 7, § 1, van het gemeentedecreet zijn van toepassing wanneer een nieuwe verkiezing plaats moet hebben, ongeacht het aantal nieuw te houden verkiezingen. De installatievergadering wordt samengeroepen binnen tien dagen nadat de uitslag definitief is.

Het tweede, derde en vierde lid van artikel 7, § 1, van het gemeentedecreet zal slechts voorrang hebben op het eerste lid als de installatie van de gemeenteraad niet kan plaatsvinden op de eerste werkdag van de maand januari."

Het verdient aanbeveling die toelichting op te nemen bij de artikelsgewijze bespreking.

Artikel 3

6. Het ontworpen artikel 8, § 1, eerste lid, zesde volzin, van het gemeentedecreet voorziet in een sanctie voor de verkozene die meer dan één akte van voordracht ondertekent. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat die sanctie slechts geldt voor de duur van de betrokken zittingsperiode, en dat, indien de betrokken mandataris reeds één van de in het genoemde artikel 8, § 1, eerste lid, zesde volzin, vermelde mandaten bekleedt, het betrokken mandaat van rechtswege vervalt.

De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om de tekst op dit punt aan te vullen.

Die opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald voor het ontworpen artikel 45, § 1, eerste lid, vijfde volzin, van het gemeentedecreet (artikel 7, 1°, van het ontwerp), en het ontworpen artikel 59, § 1, tweede lid, van het gemeentedecreet (artikel 9 van het ontwerp).

Artikel 5

7. Wat betreft de afzonderlijke akte inzake fractievorming die wordt vermeld in het ontworpen artikel 38, § 2, van het gemeentedecreet, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de Vlaamse Regering een model van afzonderlijke akte inzake fractievorming zal ontwerpen.

Het verdient aanbeveling de Vlaamse Regering daarmee uitdrukkelijk te gelasten, en dit naar analogie van artikel 23, § 4, van de Gemeentekieswet van 4 augustus 1932.

8. Gelet op het ontworpen artikel 38, § 2, eerste lid, 8°, van het gemeentedecreet, naar luid waarvan aan de gemeentesecretaris tegen ontvangstbewijs een afschrift van de akte inzake fractievorming overhandigd wordt, verdient het aanbeveling om in artikel 276, eerste lid, van het gemeentedecreet een bepaling op te nemen dat de gemeentesecretaris moet worden vervangen door de districtssecretaris.

9. Op de vraag van de auditeur-verslaggever of voor het ontworpen artikel 38, § 2, vierde lid, tweede volzin, van het gemeentedecreet moet worden aangenomen dat de gemeenteraad zich enkel zal moeten uitspreken in het geval er effectief twee fracties zullen worden gevormd (met toepassing van het ontworpen artikel 38, § 2, eerste lid, 2°, laatste zinsnede, van het gemeentedecreet), heeft de gemachtigde van de regering verklaard:

"Inderdaad, dat is trouwens de reden dat er expliciet wordt verwezen naar het eerste lid. De raad moet zich enkel uitspreken over de vraag of aan de voorwaarden inzake fractievorming, zoals beschreven, is voldaan. Hij spreekt zich niet uit over de fractievorming zelf, waartoe uitsluitend de verkozenen op de lijst zelf beslissen. De raadsbeslissing creëert eveneens de mogelijkheid om over deze

.../...

beslissing desgevallend een uitspraak in het kader van het bestuurlijk toezicht te bekomen."

Die bedoeling blijkt echter onvoldoende uit de tekst. Het ontwerp dient op dit punt aangevuld te worden.

Artikel 6

10. De Raad van State geeft de stellers van het ontwerp ter overweging om, *mutatis mutandis*, in artikel 274, § 4, tweede lid, van het gemeentedecreet in een dienovereenkomstige wijziging te voorzien als wordt beoogd bij artikel 6, 1°, van het ontwerp (ontworpen artikel 44, § 4, tweede lid, tweede en derde volzin, van het gemeentedecreet).

11. Wat betreft het ontworpen artikel 44, § 4, derde lid, van het gemeentedecreet, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat de hypothese van een lijst bestaande uit één persoon, die erin slaagt te worden verkozen en vervolgens ook nog eens toe te treden tot een college, kan voorkomen "wanneer een verkozene van een één manslijst tot de meerderheid toetreedt, ten einde een werkbare meerderheid in de raad te vormen".

Op de vraag wat er dient te gebeuren indien de twee verkozenen van twee éénpersoonslijsten beiden "zouden toetreden tot het college" heeft de gemachtigde verklaard:

"Deze kans is inderdaad erg minimaal, ook gelet op het aantal te begeven schepenmandaten. Als twee éénmanslijsten elk één verkozene hebben en bovendien ook in het college worden opgenomen lijkt dit een dermate scheeftrekking van de politieke verhoudingen in het college te zullen veroorzaken, dat deze mogelijkheid toch veeleer als theoretisch moet worden beschouwd, al kan zij nooit helemaal worden uitgesloten. Om die reden zal de tekst worden aangepast."

Artikel 8

12. In het ontworpen artikel 51, tweede lid, tweede volzin, van het gemeentedecreet schrijve men "enkel" in plaats van "alleen".

Artikel 10

13. Artikel 10 voegt in titel VI van het gemeentedecreet een "hoofdstuk II*bis*. Het burgerinitiatief" in, bestaande uit de artikelen 200*bis* tot 200*quinqies*.

Luidens het ontworpen artikel 200*bis*, eerste lid, eerste volzin, van het gemeentedecreet hebben de inwoners "het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad". Uit die bepaling blijkt dat het burgerinitiatief niet geldt voor de districtsraden.

De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat er uitdrukkelijk is voor geopteerd om het instrument van het burgerinitiatief enkel voor te behouden voor de vergaderingen van de gemeenteraad en niet voor de districtsraden.

De Raad van State wenst echter op te merken dat de gemeenteraad met toepassing van artikel 282, § 1, van het gemeentedecreet bepaalde bevoegdheden kan overdragen aan de districtsraden. Voor die bevoegdheden zal het weinig zinvol zijn "voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad".

De Raad van State stelt vast dat de ontworpen bepaling een verschil in behandeling lijkt in te voeren tussen, enerzijds, de burgers van gemeenten waarvan de gemeenteraad geen bevoegdheden heeft overgedragen aan de districtsraden en, anderzijds, de burgers van de gemeenten waarvan de gemeenteraad wel van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Die laatstgenoemden worden immers door de ontworpen bepaling de mogelijkheid ontnomen van het burgerinitiatief gebruik te maken, wat betreft de aan de districtsraden overgedragen bevoegdheden.

Het is de Raad niet duidelijk of voor dit verschil in behandeling een in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel deugdelijke verantwoording kan worden gegeven.

.../...

14. Wat het begrip "burgerinitiatief" betreft, wenst de Raad van State erop te wijzen dat in artikel 159, § 4, van het gemeentedecreet hetzelfde begrip wordt gehanteerd. De vraag rijst of met dat begrip hetzelfde initiatief wordt bedoeld als dat waarvan gewag wordt gemaakt in het opschrift van het ontworpen hoofdstuk *I Ibis*.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT