

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.565/3

49.566/3

VAN 10 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING

VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 april 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over

- 1° een ontwerp van decreet “houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn” (49.565/3);
- 2° een ontwerp van bijzonder decreet “tot aanvulling van het decreet houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn” (49.566/3),

heeft het volgende advies gegeven:

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 ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. De aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor advies voorgelegde ontwerpen van decreet en van bijzonder decreet zijn het resultaat van aanpassingen die zijn aangebracht aan een voorontwerp van decreet waarover de Raad van State reeds eerder, op 26 oktober 2010, het advies 48.756/3 heeft gegeven ².

In de mate dat de bepalingen van de thans voor advies voorgelegde ontwerpen inhoudelijk overeenstemmen met bepalingen van het toentertijd voor advies voorgelegde voorontwerp, heeft de Raad van State zijn adviesbevoegdheid uitgeput. Enkel bepalingen die nieuw zijn in vergelijking met het oorspronkelijke voorontwerp, kunnen derhalve worden onderzocht.

2.1. In het voormelde advies 48.756/3 werd opgemerkt dat het voorontwerp van decreet bepalingen bevatte waardoor wat betreft de provincieraden de evenredige vertegenwoordiging kan worden verminderd en dat deze bepalingen in een afzonderlijk ontwerp van decreet moesten worden opgenomen dat, gelet op artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met een bijzondere meerderheid dient te worden aangenomen. Deze opmerking betrof enerzijds de bepalingen die voorzagen in de invoering van een kiesdrempel voor de provincieraadsverkiezingen en anderzijds de bepalingen inzake het verlagen van het aantal

¹ Aangezien het om ontwerpen van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl. St.* VI. Parl. 2010-2011, nr. 1084/1, 187-213; nr. 1085/1, 11-37.

provincieraadsleden³. Ingevolgde die opmerking werden de betrokken bepalingen⁴ opgenomen in een afzonderlijk ontwerp van bijzonder decreet, dat is opgevat als een wijzigend ontwerpdecreet, waardoor de betrokken bepalingen worden ingevoegd in de tekst die met een gewone meerderheid moet worden aangenomen.

Gelet op de wijzigingen die de betrokken bepalingen aldus na het advies van de Raad van State hebben ondergaan, kunnen de bepalingen van het ontwerp van bijzonder decreet bijgevolg beschouwd worden als nieuwe bepalingen, die naar aanleiding van de onderhavige adviesaanvraag kunnen worden onderzocht. De strekking van de betrokken bepalingen is weliswaar dezelfde als die van de reeds door de Raad van State onderzochte bepalingen, maar de wijze waarop ze worden ingevoerd is verschillend. De Raad van State zal deze bepalingen dan ook enkel vanuit dat oogpunt onderzoeken.

2.2. Voorts bevat het ontwerp van decreet waarvoor een gewone meerderheid vereist is, enkele bepalingen die niet voorkwamen in het voorontwerp van decreet waarover de Raad van State het voornoemde advies 48.756/3 heeft gegeven. Het betreft de artikelen 204, tweede lid, 216, derde lid, en 218, § 4, tweede lid, tweede zinsdeel⁵, van het ontwerp van decreet.

2.3. Het onderzoek van de Raad van State is bijgevolg beperkt tot de bepalingen van het ontwerp van bijzonder decreet (voor wat betreft de wijze waarop ze worden ingevoegd) en de zo-even vermelde bepalingen van het ontwerp van decreet waarvoor een gewone meerderheid vereist is.

3. In de adviesaanvraag wordt na de vermelding van de twee voor advies voorgelegde teksten het volgende vermeld: “De adviesaanvraag heeft betrekking op de volgende specifieke vragen: [...]”.

³ *Ibid.*, nr. 1084/1, 202-204; nr. 1085/1, 26-28. De Raad van State voegde hier wel aan toe dat het effect van de verlaging van het aantal provincieraadsleden enigszins gecompenseerd wordt door de verruiming van de kiesdistricten binnen elke provincie en dat hij niet over alle gegevens beschikt om zich met zekerheid uit te spreken over de vraag of de vermindering van het aantal provincieraadsleden te dezen beschouwd moet worden als een regeling waardoor de evenredige vertegenwoordiging wordt verminderd.

⁴ Het betreft de artikelen 178, 181, § 2, derde lid, 1°, en 267 (ontworpen artikel 5, § 1, van het Provinciedecreet), van het voorontwerp van decreet (voor wat betreft de laatstgenoemde bepaling wordt verwezen naar opmerking 2 in het voornoemde advies 48.756/3).

⁵ Met name de woorden “tenzij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen of de Raad van State, op grond van een gedeeltelijke vernietiging van de verkiezing, oordeelt dat de kiezerslijst niet opnieuw moet worden opgemaakt”.

Overeenkomstig artikel 2, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, kunnen de voorzitters van de in die bepaling opgesomde wetgevende vergaderingen aan de afdeling Wetgeving de tekst van ontwerpen of voorstellen van wet, decreet of ordonnantie of van amendementen op deze ontwerpen en voorstellen voor advies voorleggen. Algemene of specifieke vragen die naar aanleiding van een adviesaanvraag worden geformuleerd, kunnen bijgevolg enkel worden onderzocht in de mate dat ze samenhangen met bepalingen die in dezelfde adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving voor advies worden voorgelegd en waarvoor zij haar adviesbevoegdheid niet heeft uitgeput.

De vier vragen die in de adviesaanvraag vermeld worden, komen aan bod bij het onderzoek van de *sub* 2.3 vermelde bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Artikelen 204, tweede lid, 216, derde lid, en 218, § 4, tweede lid, tweede zinsdeel, van het ontwerp van decreet (Parl. St. VI. Parl. 2010-2011, nr. 1084/1)

4. In het voormelde advies 48.756/3, alsook in het in dat advies geciteerde advies 38.080/AV/3, oordeelde de Raad van State dat voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor wat betreft de instelling van de Raden voor Verkiezingsbetwistingen in de plaats van de bestendige deputaties voor de geschillen met betrekking tot de lokale verkiezingen. Er werd daarbij ook aanvaard dat de decreetgever kon bepalen dat de bevoegdheid van de Raden voor Verkiezingsbetwistingen de gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen omvat ⁶.

Dezelfde conclusie gold voor wat betreft de noodzakelijke formele aanpassingen van bestaande bepalingen die ingevolge de voornoemde maatregel nodig waren voor wat betreft het beroep in hoogste aanleg bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Aangezien de Raden voor Verkiezingsbetwistingen de verkiezingen geheel of gedeeltelijk ongeldig kunnen verklaren, werd aanvaard dat dezelfde bevoegdheid uitdrukkelijk aan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kon worden toegekend als een logisch uitvloeisel van de bevoegdheid van de Raad voor verkiezingsbetwistingen ⁷.

⁶ *Parl. St. VI. Parl. 2010-2011, nr. 1084/1, 193-197; nr. 1085/1, 17-21.*

⁷ *Ibid.*, nr. 1084/1, 197-200; nr. 1085/1, 21-24.

De artikelen 204, tweede lid, en 216, derde lid, van het ontwerp voorzien in de bevoegdheid voor de Raden voor Verkiezingsbetwistingen en voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State om de bepalingen aan te duiden die bij de hervkiezing opnieuw moeten worden uitgevoerd. Artikel 218, § 4, tweede lid, tweede zinsdeel, van het ontwerp vormt hiervan een bijzondere toepassing.

Om dezelfde redenen als vermeld in het voormelde advies 48.756/3 kan ook hier worden besloten dat voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een rechterlijke beslissing met betrekking tot de gehele of gedeeltelijke ongeldigverklaring van de verkiezingen veronderstelt immers dat kan worden gepreciseerd welke onderdelen van de kiesverrichtingen moeten worden overgedaan en welke niet, zowel voor de Raden voor Verkiezingsbetwistingen als voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ontwerp van bijzonder decreet (Parl. St. VI. Parl. 2010-2011, nr. 1085/1)

Algemene opmerking

5. Het ontwerp van bijzonder decreet is opgevat als een wijzigend ontwerpdecreet. De ontworpen bepalingen die het bevat, worden ingevoegd in de tekst die met een gewone meerderheid moet worden aangenomen. De stellers van de ontwerpen wensen aldus één enkele geïntegreerde tekst voor de lokale en provinciale verkiezingen tot stand te brengen.

Tegen deze werkwijze, die de transparantie van de betrokken regeling ten goede komt, bestaan geen juridische of wetgevingstechnische bezwaren.

5.1. In een beperkt aantal gevallen vereisen de Grondwet of de krachtens de Grondwet uitgevaardigde bijzondere wetten dat decreten of ordonnanties met een bijzondere meerderheid worden aangenomen. Omwille van de herkenbaarheid van de decreten die met een bijzondere meerderheid zijn goedgekeurd, is in de wetgevingspraktijk de gewoonte gegroeid om ze aan te duiden als “bijzonder decreet”. Deze laatste benaming wordt evenwel niet voorgeschreven of zelfs gebezigd door de Grondwet of de krachtens de Grondwet uitgevaardigde bijzondere wetten, die enkel bepalen dat indien decreten of ordonnanties betrekking hebben op welbepaalde, specifiek omschreven aangelegenheden, zij in het betrokken parlement met een bijzondere meerderheid moeten worden aangenomen. Het is dit vereiste, dat betrekking heeft op de wijze

waarop het betrokken rechtsvoorschrift tot stand komt, dat van wezenlijk belang is, en niet de benaming die aan dit voorschrift wordt gegeven ⁸.

De door de stellers van het ontwerp gevolgde werkwijze heeft als voordeel dat niet enkel het vereiste van een bijzondere meerderheid, bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in acht wordt genomen, maar dat tevens wordt vermeden dat de decretale regeling met betrekking tot de lokale en provinciale verkiezingen wordt verspreid over twee afzonderlijke teksten, hetgeen de transparantie ervan niet ten goede zou komen ⁹.

5.2. Men zou tegen de door de stellers van het ontwerp gevolgde werkwijze kunnen aanvoeren dat de herkomst van de in te voegen bepalingen die een bijzondere meerderheid vereisen, niet voldoende duidelijk is en dat daardoor bij een volgende voorgenomen wijziging van de regel ten onrechte de indruk zou kunnen ontstaan dat ook deze bepalingen met een gewone meerderheid kunnen worden aangenomen.

Dit nadeel weegt volgens de Raad van State evenwel niet op tegen het zo-even geschetste voordeel, met name dat de regeling met betrekking tot de lokale en provinciale verkiezingen in één enkele tekst is opgenomen. Het bijzonderemeerderheidsvereiste bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 4°, eerste lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft nu eenmaal tot gevolg dat bepalingen die met een gewone meerderheid moeten worden aangenomen, een volgende keer met een bijzondere meerderheid moeten worden gewijzigd, althans wanneer die wijziging tot gevolg heeft dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen vermindert in vergelijking met de op dat moment vigerende regeling. Voor de wijziging van bepalingen die om die laatste reden met een bijzondere meerderheid zijn aangenomen, zal een volgende keer een gewone meerderheid volstaan, wanneer

⁸ Zie bv. Grondwettelijk Hof, nr. 52/2010, 6 mei 2010, B.11.1-2: “Het bestreden decreet machtigt [...] de inrichtende machten van het gemeenschapsonderwijs om bevoegdheden als inrichtende macht over te dragen aan een autonoom orgaan, namelijk een intergemeentelijke onderwijsvereniging. Een dergelijke machtiging dient te geschieden bij een met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen aangenomen decreet. [...] Er dient te worden vastgesteld dat, ook al komt het niet tot uiting in de titel van het bestreden decreet, het is aangenomen met een tweederde meerderheid van de uitgebrachte stemmen. [...] Bijgevolg is aan de vereiste van artikel 24, § 2, van de Grondwet voldaan.”

⁹ Zie ook de werkwijze die in de rechtsleer is voorgesteld voor wat betreft de analoge problematiek, op het niveau van de federale overheid, voor teksten die moeten worden aangenomen volgens een verschillende wetgevingsprocedure (Zie G. VAN DER BIESEN, “Een variant van de splitsingstheorie”, *T.v.W.* 2007, 256-258 en “De valse start van de Belgische wetgeving. Over artikel 1”, *ibid.*, 258-261).

een verhoging van deze evenredigheid voorligt¹⁰. Aangezien het betrokken bijzonderemeerderheidsvereiste niet zozeer betrekking heeft op een specifieke aangelegenheid, maar wel op de wijze waarop die aangelegenheid wordt geregeld, met name op het effect van de beoogde regeling, is het niet erg zinvol om te streven naar twee onderscheiden teksten. Doorslaggevend is uiteindelijk dat bij de parlementaire behandeling voor elke afzonderlijke bepaling het geëigende meerderheidsvereiste wordt nageleefd¹¹.

Veeleer dan te moeten achterhalen of een bepaling met een gewone, dan wel een bijzondere meerderheid werd aangenomen of gewijzigd, zal bij een volgende wijziging van de ontworpen regeling voor elke ontworpen wijzigingsbepaling afzonderlijk moeten worden nagegaan wat het effect ervan is voor de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling van de stemmen. Indien zou blijken dat er voor ten minste één bepaling een vermindering van die evenredigheid voorligt, zullen twee afzonderlijke ontwerpen van wijzigingsdecreet moeten worden uitgewerkt en elk met de geëigende meerderheid moeten worden aangenomen, ook al brengen die ontwerpen wijzigingen aan in dezelfde basistekst.

Artikel 3

6. De aan het in artikel 3 van het ontwerp genoemde artikel 181, § 2, derde lid, toe te voegen bepaling is een onderdeel van een opsomming, dat, net zoals overigens de bestaande bepaling in artikel 181, § 2, derde lid, genummerd moet worden¹².

Artikel 4

7. Artikel 4 kan om redenen van eenvoud en transparantie beter worden geredigeerd als een bepaling waarbij het Provinciedecreet rechtstreeks wordt gewijzigd, veeleer dan als een in een andere tekst in te voegen wijzigingsbepaling. Daartoe volstaat het de eerste inleidende zin en de bijhorende aanhalingstekens te laten wegvallen.

¹⁰ Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de ontworpen kiesdrempel van vijf procent zou worden verlaagd tot drie procent of indien het aantal leden van de provincieraden wordt verhoogd.

¹¹ Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat een amendement dat ertoe strekt uit een ontwerp van bijzonder decreet een bepaling te laten wegvallen die de evenredigheid van de zetelverdeling vermindert, met een gewone meerderheid kan worden aangenomen (omdat het amendement de evenredigheid van de zetelverdeling juist niet vermindert).

¹² *Omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek*, nr. 115, 1°.

Artikel 5

8. Afgezien van het feit dat het eigenlijk overbodig is om de algemene regel inzake de inwerkingtreding van wetgevende normen en besluiten te herhalen, kan de gelijktijdige inwerkingtreding van beide aan te nemen decreten best uitdrukkelijk worden gewaarborgd ¹³.

Aangezien de vermindering van het aantal provincieraadsleden eerst op 1 januari 2013 haar beslag kan krijgen, moet de inwerkingtreding van artikel 4 van het ontwerp afzonderlijk worden geregeld.

Rekening houdend met het voorgaande, redigere men artikel 5 als volgt:

“Art. 5. Dit bijzonder decreet treedt in werking op dezelfde dag als het decreet van ... houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, met uitzondering van artikel 4, dat in werking treedt op 1 januari 2013.”

¹³ Er bestaat overigens geen juridisch of wetgevingstechnisch bezwaar om de inwerkingtreding van een bijzonder decreet te laten afhangen van de inwerkingtreding van een decreet dat met een gewone meerderheid wordt aangenomen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer W. PAS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS