



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 64.473/3
van 16 november 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de organisatie van een provinciale volksraadpleging’

Op 18 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de organisatie van een provinciale volksraadpleging’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2018.

*

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

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan de bepalingen betreffende de volksraadpleging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 (hierna: het Provinciedecreet).¹

In het ontwerp worden de nadere procedureregels voor de organisatie van een provinciale volksraadpleging vastgelegd (artikelen 1 tot 27 van het ontwerp), alsmede het “model van formulier om een volksraadpleging te houden op initiatief van de inwoners” (artikel 28 en bijlage 1), de “modellen van attesten die vereist zijn om een andere potentiële deelnemer aan een volksraadpleging te machtigen” (artikelen 29 en 30 en bijlagen 2 en 3) en het “model van volmachtformulier” (artikel 31 en bijlage 4).

Het ontwerp strekt tevens tot de (gedeeltelijke) opheffing van de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ‘tot vaststelling van het model van het formulier houdende het verzoek tot organisatie van een volksraadpleging’ (artikel 32), van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 ‘houdende vaststelling van de nadere procedureregels voor de organisatie van een provinciale volksraadpleging’ en van het ministerieel besluit van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van het model van het volmachtformulier voor de provinciale volksraadpleging’ (artikel 33).

Het te nemen besluit treedt in werking op 3 december 2018 (artikel 34).

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt, onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, rechtsgrond in de in het eerste lid van de aanhef ervan vermelde artikelen 204, vierde lid,² 211, § 1, 3^o en 7^o, en § 3, eerste lid,³ 214*bis*⁴ en 214*quater*⁵ van het Provinciedecreet.

¹ Zijnde de bepalingen van hoofdstuk IV (‘De provinciale volksraadpleging’) van titel VI (‘Participatie van de burger’) van het Provinciedecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 6 juli 2018 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005’, dat in werking treedt op 3 december 2018 (artikel 229, eerste lid, van het decreet van 6 juli 2018).

² Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 28, 32 en bijlage 1 van het ontworpen besluit.

³ Dat rechtsgrond biedt voor, respectievelijk, artikel 29 en bijlage 2, artikel 30 en bijlage 3, en artikel 31, 33, 2^o, en bijlage 4 van het ontworpen besluit.

⁴ Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 1 tot 24, 27 en 33, 1^o, van het ontworpen besluit.

⁵ Dat rechtsgrond biedt voor artikel 24, derde lid, 25 en 27, derde lid, van het ontworpen besluit.

3.2. Naar luid van artikel 26 van het ontworpen besluit zijn alle uitgaven voor de provinciale volksraadpleging ten laste van de provincie.

Een dergelijke bepaling kan niet worden beschouwd als een procedureregeling voor het houden van een provinciale volksraadpleging, zodat artikel 214*bis* van het Provinciedecreet er geen rechtsgrond voor biedt. Ook de overige in het eerste lid van de aanhef van het ontworpen besluit aangehaalde bepalingen van het Provinciedecreet, of enige andere bepaling, bieden hiervoor geen rechtsgrond.

Daarbij komt nog dat in artikel 214*ter*, tweede zin, van het Provinciedecreet reeds wordt bepaald dat de aan de organisatie van de volksraadpleging verbonden kosten worden gedragen door de provincie. Voor artikel 26 van het ontworpen besluit is bijgevolg niet alleen geen rechtsgrond, die bepaling is bovendien ook overbodig. Ze moet dan ook worden weggelaten uit het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp op 13 juli 2018 worden de procedureregels voor de organisatie van een provinciale volksraadpleging “zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de procedure, vermeld in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011. Wanneer de volksraadpleging gehouden wordt met een digitaal stelsysteem, worden de procedureregels voor de organisatie van een volksraadpleging zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de procedure vermeld in het Digitaal Kiesdecreet van 25 mei 2012.” Voorts wordt in die nota uiteengezet dat het ontwerp “integraal (is) afgestemd op het besluit van de Vlaamse Regering betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen, goedgekeurd op 18 mei 2018”.

4.2. Over het ontwerp dat tot het laatstvermelde besluit van de Vlaamse Regering heeft geleid, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het advies 63.197/3 van 7 mei 2018 het volgende opgemerkt:

“Vele bepalingen van het ontwerp bevatten een volledige en nieuwe tekst die is geïnspireerd op het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, terwijl in andere bepalingen ervan enkel artikelen uit het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Bij dat laatste procedé wordt soms, maar niet op een consequente wijze en in vele gevallen zeer onvolledig, aangegeven dat het betrokken artikel met wijziging van bepaalde woorden van toepassing wordt verklaard (zie de artikelen 16, eerste lid, en 28, tweede lid). Ook worden soms uitzonderingen gemaakt op de toepasbaarheid. In een aantal bepalingen van het ontwerp wordt dan nog opnieuw verwezen naar bepalingen van artikel 16, eerste lid, namelijk in artikel 16, vierde lid, 2°, 4°, 7° tot 9°, artikel 17, eerste en derde lid, artikel 22, § 2, 4° en 5°, artikel 28, tweede lid, 6°, 8° en 10°, en artikel 28, derde lid, waardoor zij geheel ontoegankelijk worden.

Daargelaten dat het niet consistent is twee technieken te vermengen, doet in dit geval het gehanteerde procedé van regelgeving bij verwijzing afbreuk aan de

toegankelijkheid van de regelgeving en dreigt het talrijke toepassings- en interpretatiemoeilijkheden te veroorzaken.⁶ Er dient derhalve van het hanteren van dat procedé te worden afgezien. De betrokken bepalingen dienen te worden vervangen door autonome bepalingen.”⁷

4.3. Hetzelfde geldt voor het voorliggende ontwerp.

Zo zijn de artikelen 16, eerste lid, en 27, tweede lid, van het ontwerp zo goed als identiek aan de artikelen 16, eerste lid, en 28, tweede lid, van het ontwerp waarover de Raad van State advies 63.197/3 heeft gegeven.⁸ Het gaat evenzeer om bepalingen waarbij op een weinig consequente en in vele gevallen zeer onvolledige wijze artikelen van het Lokaal en Provinciaal Provinciedecreet van 8 juli 2011 met wijziging van bepaalde woorden van toepassing wordt verklaard.

Ook wordt in de artikelen 16, vierde lid, 2°, 4°, 7° tot 9°, 17, eerste en derde lid, 22, § 2, 4° en 5°, 27, tweede lid, 6°, 8° en 10, en 27, vijfde lid, van het ontwerp rechtstreeks of onrechtstreeks verwezen naar artikel 16, eerste lid, van het ontwerp, waardoor die bepalingen geheel ontoegankelijk worden, zoals ook het geval was in de artikelen 16, vierde lid, 2°, 4°, 7° tot 9°, 17, eerste en derde lid, 22, § 2, 4° en 5°, 28, tweede lid, 6°, 8° en 10°, en 28, derde lid, van het ontwerp waarover de Raad van State advies 63.197/3 heeft gegeven.

⁶ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Zo kan bijvoorbeeld wat betreft artikel 16, eerste lid, van het ontwerp op het volgende worden gewezen:

- in artikel 132, § 3, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, dat in artikel 16, eerste lid, 2°, van het ontwerp wordt vermeld, wordt gewag gemaakt van “de getuigen”, terwijl in de ontworpen procedureregels niet wordt voorzien in de aanwijzing van getuigen;
- in artikel 16, eerste lid, 4°, van het ontwerp wordt, in tegenstelling tot wat betreft andere artikelen het geval is, ervan geen gewag gemaakt dat het woord “kiezers” moet worden gelezen als “deelnemers aan de gemeentelijke volksraadpleging”;
- artikel 16, eerste lid, 6°, van het ontwerp is onvolledig nu in het erin vermelde artikel 138 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet gewag wordt gemaakt van “verkiezing”, “kiesgerechtigd”, “verkiezingen” en “een getuige”;
- artikel 16, eerste lid, 9°, van het ontwerp is onvolledig nu in de tweede zin van het erin vermelde artikel 141 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, gewag wordt gemaakt van “voor alle verkiezingen samen”;
- artikel 16, eerste lid, 10°, van het ontwerp is onvolledig nu in het erin vermelde artikel 142 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, dat erin van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, de woorden “per verkiezing” en “de getuigen” voorkomen;
- artikel 16, eerste lid, 11°, van het ontwerp is onvolledig nu in het erin vermelde artikel 143 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet wordt verwezen naar artikel 132, § 3, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet, waarin gewag wordt gemaakt van de woorden “de getuigen”.
- artikel 16, eerste lid, 12°, van het ontwerp is niet accuraat nu in artikel 146 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet de woorden “gemeentelijk hoofdbureau” voorkomen, terwijl in alle bepalingen van het ontwerp het woord “hoofdbureau” wordt gehanteerd.
- artikel 16, eerste lid, 13°, is niet accuraat nu in artikel 147, 4°, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet wordt verwezen naar artikel 132, § 3, van dat decreet waarin de woorden “de getuigen” voorkomen.

Wat betreft artikel 28, tweede lid, van het ontwerp rijzen gelijkaardige toepassingsmoeilijkheden.”

⁷ Adv.RvS 63.197/3 van 4 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 18 mei 2018 ‘betreffende de organisatie van een gemeentelijke volksraadpleging en een volksraadpleging in het district, en betreffende de samenstelling en de werking van de Vlaamse Adviescommissie voor Volksraadplegingen’, opmerking 7.

⁸ Met uitzondering van artikel 16, eerste lid, 4°, van het ontwerp, dat is aangepast naar aanleiding van de opmerking in de aangehaalde voetnoot 8 van advies 63.197/3, en artikel 27, tweede lid, van het ontwerp, waarin punt 13 is weggelaten naar aanleiding van opmerking 15 van het advies 63.197/3.

Om de in het voormelde advies aangehaalde redenen moeten de voormelde bepalingen worden vervangen door autonome bepalingen.

5. In het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 bestaat voor de kiezer de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij het college van burgemeester en schepenen tegen de kiezerslijsten (deel II, titel VI), meer bepaald tegen een ten onrechte inschrijving, weglating of schrapping van de lijst, alsook tegen een onjuistheid in de voorgeschreven vermeldingen. In een dergelijk bezwaar is niet voorzien voor de (potentiële) deelnemer aan een provinciaal referendum. De vraag rijst, mede gelet op het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, of in deze mogelijkheid ook niet zou moeten worden voorzien in het voorliggende ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 4

6.1. Artikel 210, § 1, eerste lid, van het Provinciedecreet, zoals gewijzigd bij artikel 174 van het decreet van 6 juli 2018 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005’, luidt:

“Op de dertigste dag voor de volksraadpleging maakt de deputatie een lijst op van de deelnemers aan de volksraadpleging.”

Naar luid van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp bezorgt het college van burgemeester en schepenen “(u)iterlijk dertig dagen voor de provinciale volksraadpleging” tegen ontvangstbewijs of met een aangetekende zending aan de voorzitter van het provinciale hoofdbureau twee door de burgemeester en algemeen directeur voor echt verklaarde uittreksels van de lijst van de potentiële deelnemers aan de provinciale volksraadpleging, opgemaakt per stemafdeling. De vraag rijst hoe de deputatie overeenkomstig artikel 210, § 1, eerste lid, van het Provinciedecreet, de dertigste dag voor de volksraadpleging een lijst kan opmaken van de deelnemers aan de volksraadpleging, wanneer het college van burgemeester en schepenen tot die dag heeft om aan de voorzitter van het provinciale hoofdbureau – en dus niet eens aan de deputatie – de lijst van de potentiële deelnemers aan de provinciale volksraadpleging te bezorgen.

Een gelijkaardig probleem dient zich aan ten aanzien van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat het college van burgemeester en schepenen “(u)iterlijk op de vijfendertigste dag” voor de dag van de volksraadpleging een voorzitter en een plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau aanduidt “uit de potentiële deelnemers aan de provinciale volksraadpleging”. Ook hier rijst de vraag hoe die termijn kan worden nageleefd, aangezien de lijst van potentiële deelnemers aan de volksraadpleging waaruit de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau worden aangeduid, uiterlijk op de dertigste dag voor de volksraadpleging moet worden opgemaakt.

6.2. Hieromtrent om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De voorzitter van het provinciaal hoofdbureau is van rechtswege de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of de magistraat die hij aanwijst. Deze persoon is dus al langer dan 30 dagen voor de VRP bekend. De algemeen directeur is de algemeen directeur van de gemeente, zijn handtekening is nodig samen met die van de burgemeester omdat er altijd een ambtelijke tegenhandtekening nodig is.

De manier van werken is als volgt: de lijst met potentiële deelnemers moet eerst worden opgemaakt per gemeente, de gemeente houdt immers de bevolkingsregisters bij, niet de provincie. Dus de gemeente (het CBS) maakt deze lijst op, uiterlijk 30 dagen voor de VRP. De deputatie kan enkel de lijsten, die zij dan van de gemeente krijgt, samenvoegen. De gemeente maakt de lijsten op en verstuurt die naar de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau (die dus al bekend is).

De voorzitter en plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau worden aangewezen door het CBS, uit de lijst met potentiële deelnemers die het CBS zelf uiterlijk 30 dagen voor de VRP heeft opgemaakt. Dat gaat dus.

Voor de duidelijkheid kan eventueel geëxpliciteerd worden hoe de lijsten met deelnemers van de gemeenten (of van de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau) bij de deputatie moeten terechtkomen.”

6.3. Ofschoon met die suggestie kan worden ingestemd, wordt geen oplossing geboden voor het probleem dat, vermits het college van burgemeester en schepenen de lijst van de potentiële deelnemers aan de provinciale volksraadpleging slechts uiterlijk dertig dagen voor de provinciale volksraadpleging bezorgt, het zeer moeilijk of zelf onmogelijk wordt voor de deputatie om de lijst van de deelnemers aan de volksraadpleging tijdig op te maken.

Omgekeerd kan de burgemeester en schepenen de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter van het gemeentelijk hoofdbureau niet aanduiden vooraleer de lijst met potentiële deelnemers aan de provinciale volksraadpleging wordt aangemaakt.

Bijgevolg moeten de termijnen bepaald in de artikelen 2, eerste lid, en 4, tweede lid, van het ontwerp worden aangepast in het licht van het voorgaande.

Artikel 16

7. Er wordt, wat artikel 16, eerste lid, van het ontwerp betreft, verwezen naar opmerking 4.3.

Artikelen 24 en 25

8. Naar luid van artikel 24, derde lid, van het ontwerp maakt “de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau (...) de resultaten van de provinciale volksraadpleging openbaar bekend en deelt ze mee aan de provinciegouverneur”. In artikel 25, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de uitslag van de provinciale volksraadpleging door de provinciegouverneur publiek bekendgemaakt wordt.

Gevraagd wat de openbare bekendmaking door de voorzitter van de provinciale volksraadpleging inhoudt en hoe deze zich verhoudt tot de publieke bekendmaking door de provinciegouverneur, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De dubbele bekendmaking van de uitslag is overeenkomstig de regeling in het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet (artikel 186 LPKD). Daar wordt de uitslag ook eerst openbaar afgekondigd door de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau, en dan publiek bekendgemaakt door de Vlaamse regering.”

Artikel 186 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 luidt:

“De voorzitter van het provinciaal hoofdbureau kondigt de uitslag van de algemene telling van de stemmen en de namen van de kandidaten die tot provincieraadslid of opvolger gekozen zijn, in het openbaar af.

Onmiddellijk na de afkondiging, vermeld in het eerste lid, zendt de voorzitter van het hoofdbureau aan de Vlaamse Regering een staat waarin voor elke voorgedragen lijst het stemcijfer en het aantal verkregen zetels worden vermeld.

De Vlaamse Regering maakt de uitslag van de algemene telling van de stemmen en de namen van de kandidaten die tot provincieraadslid of opvolger gekozen zijn, publiek bekend.”

Het lijkt aangewezen om in artikel 24, derde lid, van het ontwerp dezelfde terminologie te gebruiken als in artikel 186, eerste lid, van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2001 door te schrijven dat de voorzitter van het provinciaal hoofdbureau de resultaten van de volksraadpleging afkondigt, in plaats van bekendmaakt.

Artikel 27

9.1. Er wordt, wat artikel 27, tweede lid, van het ontwerp betreft, verwezen naar opmerking 4.3.

9.2. In artikel 27, tweede lid, 2°, en vijfde lid, van het ontwerp schrijve men “gemeentelijk hoofdbureau” (in plaats van “hoofdbureau”).

9.3. In artikel 27, tweede lid, 7°, van het ontwerp moet het woord “artikel” worden vervangen door “de artikelen”.

9.4. Artikel 27, derde lid, van het ontwerp herneemt wat in artikel 24, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald, terwijl overeenkomstig artikel 27, zesde lid, 5°, van het ontwerp laatstvermelde bepaling van toepassing is als de provinciale volksraadpleging wordt gehouden met een digitaal stelsysteem. De gemachtigde was het ermee eens dat artikel 27, derde lid, van het ontwerp overbodig is en geschrapt kan worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT