

Rolnummer 2264
Arrest nr. 135/2002 van 25 september 2002

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 15 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en A. Arts, en de rechters L. François, P. Martens, M. Bossuyt, A. Alen en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 99.152 van 26 september 2001 in zake I. Colette en P. Roberti de Winghe tegen de bestendige deputatie van de provincieraad van Waals-Brabant, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 8 oktober 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 15 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, vergeleken met artikel 15 van de nieuwe gemeentewet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het bij de verkiezingen een voorrangregeling bij staking van stemmen invoert, waardoor de kandidaat die een vroeger mandaat in de raad voor maatschappelijk welzijn heeft uitgeoefend, kan worden verkozen in plaats van een kandidaat die zich niet op een dergelijk mandaat kan beroepen, terwijl de bij artikel 12 van de wet van 8 juli 1976 ingevoerde regeling ertoe strekt de democratische vernieuwing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn te verzekeren en voormeld artikel 15 aldus het beoogde doel miskent en op een met dat doel onevenredige wijze ertoe leidt dat een kandidaat die voorheen dat mandaat heeft uitgeoefend, voorrang wordt verleend ? »

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Bij de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn door de gemeenteraad van Graven op 12 januari 2001 behaalde I. Colette, kandidaat-werkend lid, hetzelfde aantal stemmen als vier andere kandidaten, aan wie de vier beschikbare zetels werden toegewezen krachtens artikel 15 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dat onder meer bepaalt dat, in een dergelijk geval, de jongste kandidaat die jonger dan 60 jaar is en die nog nooit een zetel in een raad voor maatschappelijk welzijn heeft gehad, moet worden uitgeschakeld.

In het bezwaar dat hij voor de bestendige deputatie tegen de verkiezing heeft ingediend, stelt de uitgeschakelde kandidaat meer bepaald de vraag of het voormelde artikel 15, doordat bij staking van stemmen voorrang wordt verleend aan de kandidaten die al lid zijn van een raad voor maatschappelijk welzijn, geen discriminatie in het leven roept tussen de nieuwe kandidaten en de uittredende mandatarissen aan wie aldus een hernieuwingspremie wordt toegekend. In dat opzicht vergelijkt de kandidaat de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn met die van de schepenen, omdat beide verkiezingen in de tweede graad gebeuren en de gemeenteraadsleden de kiezers zijn; hij betoogt dat artikel 15 van de nieuwe gemeentewet bij staking van stemmen voor de verkiezing van een schepen voorziet in een herstemming tussen de twee kandidaten en bepaalt dat bij staking van stemmen bij de herstemming de oudste kandidaat het haalt : de gemeenteraadsleden brengen aldus hun stem opnieuw uit om te kiezen tussen de kandidaten met een gelijk aantal stemmen, waarbij aan de uittredende kandidaat geen enkele voorrang wordt verleend.

De bestendige deputatie heeft het bezwaar verworpen, onder meer om reden dat de wetgever voor de schepenen een verkiezingswijze heeft ingevoerd die totaal verschillend is van die voor de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, hij voor de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn het stelsel van het meervoudige stemrecht heeft toegepast om een maximale vertegenwoordiging van de minderheden aan te moedigen, in artikel 13 van de wet van 8 juli 1976 het aantal stemmen waarover elk gemeenteraadslid beschikt voor de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn wordt bepaald, waarbij dat aantal schommelt naar gelang van het aantal leden dat voor de raad voor maatschappelijk welzijn moet worden verkozen, en om reden dat de verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn, hoewel net zoals voor de schepenen ook bij geheime stemming, in één enkele stemronde geschiedt. De bestendige deputatie voegt daaraan toe dat de voorkeursregeling reeds bij artikel 11 van de wet van 10 maart

1925 tot regeling van de openbare onderstand werd ingevoerd en dat de voorkeur werd verleend aan de kandidaten die al met een mandaat bekleed waren of die voorheen een mandaat in een instelling van openbare onderstand uitoefenden, veeleer dan aan de oudste kandidaat, teneinde de jacht op de oudste kandidaten te verhinderen.

In het beroep tot vernietiging tegen die beslissing voor de Raad van State leiden de verzoekers - onder wie de uitgeschakelde kandidaat - onder meer een middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet, doordat de in artikel 15 vastgelegde voorkeuren een discriminatie in het leven zouden roepen in het voordeel van de kandidaten die, op de dag van de verkiezing, al lid zijn van de raad voor maatschappelijk welzijn of die ouder zijn, en in het nadeel van de « nieuwe » kandidaten, en zij vragen dat de hiervoor vermelde prejudiciële vraag aan het Hof zou worden gesteld.

De Raad van State heeft dat verzoek ingewilligd.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 8 oktober 2001 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 22 november 2001 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 december 2001.

Memories zijn ingediend door :

- I. Colette, wonende te 1390 Graven, rue de Florival 37, en P. Roberti de Winghe, wonende te 1390 Graven, rue de Beaussart 7, bij op 27 december 2001 ter post aangetekende brief;

- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 10 januari 2002 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 januari 2002 ter post aangetekende brieven.

I. Colette en P. Roberti de Winghe hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 18 februari 2002 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 27 maart 2002 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 8 oktober 2002.

Bij beschikking van 8 mei 2002 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 mei 2002.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 mei 2002 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 mei 2002 :

- zijn verschenen :

- Mr. L. Evrard *loco* Mr. P. Levert, advocaten bij de balie te Brussel, voor I. Colette en P. Roberti de Winghe;

- . Mr. D. Pire, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers L. François en M. Bossuyt verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Waalse Regering betoogt dat de wetgever van 1925 gekozen heeft voor de evenredige verkiezing van de leden van de commissie van openbare onderstand (thans de raad voor maatschappelijk welzijn) door een zeer beperkt aantal kiezers (men mag niet uit het oog verliezen dat de fusie van de gemeenten pas 50 jaar later tot stand is gekomen), namelijk de gemeenteraadsleden. Hoe beperkter het aantal kiezers, hoe groter nochtans het risico van een staking van stemmen. De parlementaire voorbereiding verantwoordt de aldus gemaakte keuze door de beperking van de regel volgens welke de oudste kandidaat het haalt, want die regel zou de jacht op de oudste kandidaat uitlokken. Het blijkt impliciet dat de voorkeur van de wetgever uitging naar de keuze om de kandidaat met de meeste ervaring, veeleer dan de oudste kandidaat, een premie toe te kennen.

A.1.2. De Waalse Regering meent dat tussen de twee in het geding zijnde verkiezingen een objectief verschil bestaat, want zij strekken niet ertoe dezelfde organen samen te stellen. Bovendien beoogt de verkiezing van de schepenen (behalve in sommige gemeenten met een bijzondere regeling) bij de meerderheid een politieke wil los te weken, wat een tweede stemronde denkbaar maakt. De verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn beoogt daarentegen zo goed mogelijk de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties te verzekeren; een proportionele stemming is niet bestaanbaar met een tweede stemronde.

Vermits de regeling van de wet van 1976 soms de minderheid bevoordeelt, kan dus niet worden gesteld dat die wordt benadeeld.

A.1.3. Volgens de Waalse Regering vormen de uitoefening van een vroeger mandaat en de duur ervan een objectief criterium. De wetgever beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid en de keuze voor het criterium van de « premie voor het uittreedende lid » is een keuze onder vele die het Hof niet vermag te beoordelen. Alle kiesstelsels moeten de situaties van staking van stemmen regelen door een objectief criterium in te voeren dat niets heeft van de logica van de verkiezing (zie artikel 29^{quater} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980); die keuze zou enkel marginaal mogen worden getoetst en moet de keuze van de wetgever blijven, tenzij men aanzet tot een hervorming van het volledige kiesrecht.

A.2.1. De verzoekers voor de Raad van State herinneren aan de feiten van de zaak en stellen dat de wetgever bij de totstandkoming van de wetten van 10 maart 1925 en 8 juli 1976 geen enkele toelichting heeft verschaft bij de keuze voor de in het geding zijnde verkiezingsregeling die, doordat in een eerste rang de voorkeur wordt verleend aan de kandidaat die van de « uittreedende » raad afkomstig is en in een tweede rang aan de kandidaat die zich op een vroeger mandaat in de raad voor maatschappelijk welzijn kan beroepen, een discriminatie in het leven roept ten aanzien van de nieuwe kandidaten bij de verkiezingen voor de raad voor maatschappelijk welzijn doordat de « hernieuwingspremie » aan het uittreedende lid wordt toegekend. Nochtans bepaalt de nieuwe gemeentewet inzake de verkiezing van de schepenen dat de gemeenteraadsleden opnieuw hun stem uitbrengen om te kiezen tussen de kandidaten die een gelijk aantal stemmen hebben behaald, en die wet verleent dus geen enkele voorkeur aan de uittreedende mandataris, zodat het vernieuwingsbeginsel, dat bij elke verkiezing wordt nagestreefd, volkomen wordt nageleefd.

De betrokkenen zijn van oordeel dat dat verschil in behandeling niet verantwoord is want de in het geding zijnde verkiezingen (ook al vertoont de wijze van verkiezing van de schepenen eigen specifieke kenmerken) zijn vergelijkbaar in zoverre beide verkiezingen in de tweede graad gebeuren en de gemeenteraadsleden de kiezers zijn, en in zoverre het gaat om verkiezingen van leden van een orgaan die een bij verkiezing verkregen mandaat moeten uitoefenen.

Zij stellen overigens vast dat van beide verkiezingswijzen identieke afwijkingen bestaan in de randgemeenten, in Komen-Waasten en in Voeren.

A.2.2. De verzoekers voor de Raad van State merken in hun memorie van antwoord op dat de Waalse Regering, hoewel zij de vergelijkbaarheid van de in het geding zijnde categorieën niet ter discussie stelt, beweert het verschil in behandeling te verantwoorden enkel en alleen omdat het erom zou gaan verschillende organen samen te stellen, argument dat niet kan worden aanvaard aangezien de categorieën gelijkenissen vertonen die voldoende zijn om de naleving van het gelijkheidsbeginsel te toetsen.

Weliswaar werd het meervoudige stemrecht ingevoerd teneinde een vertegenwoordiging van de verschillende strekkingen binnen de raad voor maatschappelijk welzijn te verzekeren; toch wordt die doelstelling niet in de wet bekrachtigd, vermits de voordrachtsakten tot een vertegenwoordiging van de meerderheid kunnen leiden.

Bovendien verwezenlijkt de in het geding zijnde bepaling die doelstelling niet, aangezien de parlementaire voorbereiding niet aangeeft dat de keuze voor de erin vastgelegde voorkeur werd geïnspireerd door een wil om de evenredige vertegenwoordiging te vergemakkelijken en geen enkel oorzakelijk verband ertussen bestaat : de regel kan zowel in het voordeel van de reeds vertegenwoordigde fracties spelen als in het voordeel van een fractie die nog geen vertegenwoordiger heeft.

Ten slotte zijn de verzoekers van oordeel dat de bewering van de Waalse Regering dat een tweede stemronde niet bij een proportionele stemming denkbaar zou zijn, door geen enkel feitelijk of juridisch element wordt gestaafd.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 15 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

De artikelen 12, 13, 14 en 15 van die wet bepalen :

« Art. 12. De verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn heeft plaats in openbare vergadering de derde maandag nadat de gemeenteraad die tot de verkiezing van de raad voor maatschappelijk welzijn moet overgaan, geïnstalleerd is. Indien die datum op een wettelijke feestdag valt, wordt de verkiezing verschoven naar de eerstvolgende werkdag.

Art. 13. Voor de verkiezing van leden van de raad voor maatschappelijk welzijn heeft elk gemeenteraadslid één stem indien er minder dan vier leden te verkiezen zijn, drie stemmen indien er vier of vijf leden te verkiezen zijn, vier indien er zes of zeven, vijf indien

er acht of negen, zes indien er tien of elf en acht indien er twaalf of meer leden te verkiezen zijn.

Art. 14. De verkiezing van de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn geschiedt bij geheime stemming en in één enkele stemronde.

Elk gemeenteraadslid ontvangt zoveel stembiljetten als hij stemmen heeft. Op elk stembiljet brengt hij een stem uit voor een werkend lid.

De gemeenteraadsleden kunnen hun stem geldig uitbrengen ten gunste van een bloed- of aanverwant.

Art. 15. De kandidaten die de meeste stemmen hebben bekomen zijn verkozen tot werkende leden.

Bij staking van stemmen wordt voorrang verleend in de volgende orde :

1° aan de kandidaat die, op de dag van de verkiezing, een mandaat in een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bekleedt. Zijn twee of meerdere kandidaten in dat geval, dan wordt voorrang verleend aan hem die zijn mandaat onafgebroken het langst heeft uitgeoefend;

2° aan de kandidaat die vroeger een mandaat in een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn heeft uitgeoefend. Zijn twee of meerdere kandidaten in dat geval, dan wordt de voorrang gegeven aan hem die zijn mandaat onafgebroken het langst heeft uitgeoefend en, bij gelijke duur, aan hem die het laatst is afgetreden;

3° aan de oudste kandidaat in jaren die de leeftijd van zestig jaar niet heeft bereikt;

4° aan de jongste in jaren van de kandidaten die de leeftijd van zestig jaar hebben bereikt.

Wie zou verkozen zijn, doch wiens verkiezing vernietigd wordt wegens onverkiesbaarheid, wordt vervangen door zijn opvolger.

De kandidaten die als opvolgers van een verkozen werkend lid werden voorgedragen, zijn van rechtswege de opvolgers van het voornoemde lid. »

B.2. De prejudiciële vraag betreft het verschil in behandeling dat de in het geding zijnde bepalingen invoeren tussen de kandidaten voor een verkiezing van leden van een raad voor maatschappelijk welzijn en de kandidaten voor een verkiezing van schepenen, in zoverre bij staking van stemmen andere kandidaten in het ene geval automatisch de voorkeur krijgen boven diegenen die nog nooit het geambieerde mandaat hebben uitgeoefend, terwijl in het andere geval tot een herstemming moet worden overgegaan.

De prejudiciële vraag verwijst naar artikel 15 van de nieuwe gemeentewet, waarvan paragraaf 1, derde lid, slechts na afloop van een herstemming voorkeur verleent. Die paragraaf luidt :

« De schepenen worden door de raad onder de gemeenteraadsleden met Belgische nationaliteit verkozen. De verkozenen voor de raad kunnen daartoe kandidaten voordragen. Hiervoor dient per schepenmandaat een gedagtekende akte van voordracht te worden neergelegd in handen van de voorzitter van de raad, uiterlijk drie dagen vóór de vergadering waar de verkiezing van één of meer schepenen op de dagorde van de raad staat. Om ontvankelijk te zijn, moeten de akten van voordracht ondertekend zijn ten minste door een meerderheid van hen die op dezelfde lijst werden verkozen als de voorgedragen kandidaat. Ingeval de lijst waarop de kandidaat-schepen voorkomt slechts twee verkozenen telt, volstaat, voor de naleving van wat voorafgaat, de handtekening van één onder hen. Behoudens in geval van overlijden van, of afstand van het mandaat van gemeenteraadslid door een voorgedragen kandidaat, kan niemand meer dan één akte van voordracht ondertekenen voor hetzelfde schepenmandaat. Wanneer de schriftelijk voorgedragen kandidaturen niet volstaan om het schepencollege volledig samen te stellen, kunnen ter zitting kandidaten mondeling worden voorgedragen.

De verkiezing geschiedt bij geheime stemming en bij volstreekte meerderheid, door zoveel afzonderlijke stemmingen als er schepenen te kiezen zijn; de rang van de schepenen wordt bepaald door de volgorde van de stemmingen.

Wanneer voor een te begeven schepenmandaat slechts één kandidaat werd voorgedragen, geschiedt de stemming in één ronde; in elk ander geval en indien na twee stemmingen geen kandidaat de meerderheid heeft verkregen, geschiedt de herstemming over de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben behaald; staken de stemmen bij de herstemming, dan is de oudste in jaren verkozen. De verkiezing van de schepenen heeft plaats in de installatievergadering die volgt op de vernieuwing van de raad. In elk geval moet de verkiezing geschieden binnen drie maanden na het openvallen van de plaats. »

B.3. Al kan worden aanvaard dat de leden van de raad voor maatschappelijk welzijn en de schepenen vergelijkbare categorieën vormen, in zoverre zowel de enen als de anderen door de gemeenteraad worden verkozen en een - aldus bij een getrapte verkiezing verleend – lokaal publiek mandaat uitoefenen, toch volgt daaruit niet dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen dat de regels krachtens welke die mandaten worden verleend, in alle opzichten met elkaar moeten overeenstemmen. De ambten zijn niet soortgelijk : de schepenen zijn met een in essentie uitvoerende taak belast, terwijl de raad voor maatschappelijk welzijn een beraadslagende vergadering is die tot taak heeft « alles wat tot de bevoegdheid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn behoort » te regelen (artikel 24 van de wet van 8 juli 1976). Overigens beantwoordt de bij de artikelen 13 en 14 van de wet van 1976 ingevoerde regeling van het meervoudige stemrecht vooral aan het streven om de

vertegenwoordiging van de minderheden te verzekeren, waarvan de wetgever, wat de raden voor maatschappelijk welzijn betreft, reeds blijkt heeft gegeven in de wet van 10 maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand (*Pasin.* 1925, pp. 111 en 124), waarvan artikel 11 met de in het geding zijnde bepaling overeenstemt. De aanwijzing van de schepenen is daarentegen de uitdrukking van een beleid waarover een meerderheid binnen de gemeenteraad het eens is kunnen worden.

B.4. De doelstelling om « de democratische vernieuwing [...] te verzekeren », die de bewoordingen van de vraag aan de in het geding zijnde wet toeschrijven, sluit geenszins uit dat bij de verkiezing van de leden van het college of van de raad met de verworven ervaring rekening wordt gehouden indien de gemeenteraad dat wenst. De door de verzoekers voor de Raad van State verdedigde opvatting dat bij elke verkiezing het « vernieuwingsbeginsel » wordt nagestreefd, is juist, in zoverre de verkiezing een mogelijkheid tot verandering biedt indien dat door de kiezers wordt gewenst, maar niet indien zij zou veronderstellen dat verandering in beginsel te verkiezen is boven vernieuwing.

In het geval dat de wil tot verandering het niet heeft gehaald, zoals blijkt uit de staking van stemmen tussen twee kandidaten van wie één kan worden verondersteld zich op meer ervaring te kunnen beroepen dan de andere, handelt de wetgever niet op een kennelijk onredelijke wijze door met dat element rekening te houden.

B.5. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 15 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, in zoverre het bij staking van stemmen voorrang verleent aan de kandidaten die al een mandaat in een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn hebben uitgeoefend.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 25 september 2002.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior