

Rolnummer : 35
Arrest nr. 35 van 22 april 1987

In zake : het beroep tot vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 25 oktober 1984 tot instelling van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting ("instituant la Société Régionale Wallonne du Logement"), ingesteld door de Ministerraad op 2 mei 1986.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

de heren voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
mevrouw en de heren rechters I. PETRY, J. SAROT, D. ANDRE, L. DE GREVE en L.P. SUETENS,
bijgestaan door de heer griffier H. VAN DER ZWALMEN,

zitting houdende onder voorzitterschap van de heer E. GUTT,

wijst na beraad het volgend arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 30 april 1986 (postdatum 2 mei) vordert de Ministerraad de gehele of gedeeltelijke vernietiging van "het decreet van de Waalse Gewestraad van 25 oktober 1984 tot instelling van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 31 mei 1985".

Bij aanvullende conclusies van 9 februari 1987 breidt de verzoekende partij haar vordering uit tot de vernietiging van het decreet van de Waalse Gewestraad van 15 oktober 1986, houdende wijziging van artikel 37, § 1, eerste lid, van het decreet van 25 oktober 1984 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 november 1986.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 7 mei 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 23 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

Het bericht voorgeschreven bij artikel 58 van voormelde organieke wet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 29 mei 1986.

Met toepassing van de artikelen 59, § 2, 61 en 113 van de organieke wet, zijn de kennisgevingen verricht bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 28 mei 1986 en aan de bestemmingen bezorgd op 29 mei en 2 juni 1986.

Bij beschikking van 23 juni 1986 uitgesproken op verzoek van de Waalse Gewestexecutieve, heeft de voorzitter in functie de in artikel 69 van de wet van 28 juni 1983 gestelde termijn tot 31 juli 1986 verlengd.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 23 juni 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 24 en 25 juni 1986.

Bij beschikking van 28 oktober 1986 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot 2 mei 1987.

De Ministerraad heeft op 1 december 1986 een conclusie neergelegd, een aanvullende conclusie op 9 februari 1987 evenals een pleitnota ter terechtzitting.

De Waalse Gewestexecutieve heeft op 23 juli 1986 een memorie ingediend, op 26 januari 1987 een conclusie neergelegd en een aanvullende conclusie op 18 februari 1987.

De Vlaamse Executieve heeft op 26 juni 1986 een memorie ingediend, en op 9 december 1986 een conclusie neergelegd.

Bij beschikking van 28 januari 1987 heeft het Hof beslist dat de zaak in staat is en de dag van de terechtzitting bepaald op 18 februari 1987.

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de dag van de terechtzitting zijn hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 29 januari 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 30 januari en 2 februari 1987.

De terechtzitting van 18 februari 1987 is verdaagd tot 25 februari 1987.

De partijen en hun raadslieden zijn in kennis gesteld van deze verdaging bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 17 februari 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 18 en 19 februari 1987.

Ter terechtzitting van 25 februari 1987 :

- zijn verschenen :

Mr. M. MAHIEU, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, te 1000 Brussel;

Mr. R. ANDERSEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 19 AD, te 1040 Brussel;

Mr. P. VAN ORSHOVEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30, te 1040 Brussel;

- hebben mevrouw de rechter I. PETRY en de heer rechter L.P. SUETENS verslag uitgebracht;
- hebben voornoemde advocaten gepleit;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 52 en volgende van de organieke wet van 28 juni 1983, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. IN RECHTE

Over het bestreden decreet

1.1. In hoofdstuk I van het decreet wordt voorzien in de oprichting van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting. De maatschappij is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid. Verder regelt dit hoofdstuk de opdracht van de maatschappij en enkele modaliteiten betreffende haar werking.

1.2. Hoofdstuk II biedt de regionale maatschappij de mogelijkheid tot erkenning van de maatschappijen die in het bijzonder worden belast met het bouwen, verwerven of beheren van woningen en regelt de werking van de erkende maatschappijen. Ook bevat hoofdstuk II bepalingen met betrekking tot het vennootschapsrechtelijk statuut van de regionale maatschappij, haar optreden in rechte en de mogelijkheid om over te gaan tot onteigeningen te algemenen nutte.

1.3. Hoofdstuk III regelt in de afdelingen I, II en III de samenstelling en de werking van respectievelijk de Raad van Beheer, de directie en de algemene vergadering van de regionale maatschappij.

Afdeling IV vertrouwt het toezicht en de controle op de regionale maatschappij toe aan een toezichtscomité, aan erkende revisoren en aan door de Executieve aangeduide commissarissen. Het decreet regelt tevens hun opdracht en bevoegdheid.

1.4. Hoofdstuk IV bevat voorschriften inzake de begroting, de boekhouding, de inkomsten en het personeel van de regionale maatschappij.

1.5. Hoofdstuk V tenslotte regelt diverse aspecten, betreffende onder meer een voorlopige erkenningsregeling, het optreden van het Hoog Comité van Toezicht, het instellen van een bouwverplichting en een recht van terugkoop en de toepasselijkheid van de wetten op de handelsvennootschappen.

Ten aanzien van de partijen

2. De partijen in het geding zijn de Ministerraad, die het beroep heeft ingesteld, de Vlaamse Executieve en de Executieve van het Waalse Gewest.

Over de uitbreiding van het beroep

3.A. In zijn aanvullende conclusie van 6 februari 1987 breidt de Ministerraad zijn vordering uit tot de vernietiging van het decreet van het Waalse Gewest van 15 oktober 1986 houdende wijziging van artikel 37, § 1, eerste lid, van het decreet van 25 oktober 1984 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 november 1986.

3.B. Artikel 3 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof bepaalt :

"Een beroep tot vernietiging wordt bij het Hof aanhangig gemaakt door een verzoekschrift dat, naar gelang van het geval, ondertekend wordt door de Eerste Minister, door een lid van de Executieve,

door haar aangewezen, ..." Een beroep tot vernietiging kan niet bij het Hof worden aanhangig gemaakt op enige andere manier. De vordering tot uitbreiding van het beroep tot vernietiging tot het wijzigingsdecreet van 15 oktober 1986 is derhalve niet ontvankelijk.

Over de middelen

4.1.A.a. In zijn verzoekschrift voert de Ministerraad als eerste middel schending aan van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Dat middel is als volgt gesteld :

"Schending van artikel 13, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980;

DOORDAT het decreet verzuimt de instelling van openbaar nut, Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting, die het opricht in te delen bij een van de categorieën (A, B of C) bepaald bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

TERWIJL artikel 13, § 3, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 een principiebepaling is volgens welke alle instellingen van openbaar nut die onder de gemeenschap of het gewest ressorteren, onder de werkingssfeer vallen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut;

Dat het dientengevolge aan de gewestelijke decreetgever stond een van de categorieën A, B of C aan te geven als omschreven door voormelde wet van 16 maart 1954, waaronder de instelling valt die hij opricht;

Dat door een dergelijke bepaling niet vast te stellen, het aangevallen decreet de bepaling schendt van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 bedoeld in het middel;"

4.A.1.b. In zijn conclusie van 1 december 1986 en in de aanvullende conclusie van 9 februari 1987 stelt de Ministerraad, onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 26 juni 1986, 22 oktober 1986 en 28 oktober 1986, dat de decreetgever de door hem opgerichte organismen van openbaar nut op zijn minst impliciet moet onderbrengen in één van de door de wet van 26 maart 1954 bepaalde categorieën; op het principe neergelegd in artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan slechts uitzondering worden gemaakt, indien een specifieke bepaling van de bijzondere wet dat toestaat.

Met betrekking tot onderhavige zaak betoogt de Ministerraad dat uit de voorbereiding van het decreet blijkt dat de Waalse Gewestraad de S.R.W.L. heeft opgevat als een instelling "sui generis" en uit de door de wet van 16 maart 1954 bepaalde categorieën heeft willen uitsluiten.

Volgens de Ministerraad moet het decreet in zijn geheel worden vernietigd. Een gedeeltelijke vernietiging zou immers de algehele afwezigheid van controleregels voor gevolg hebben. Geen enkel criterium zou dan nog bestaan om de instelling - al was het maar impliciet - onder te brengen in één van de categorieën van de wet van 16 maart 1954, zodat een directe toepassing van die wet zou zijn uitgesloten.

4.A.2. Zowel de Vlaamse Executieve als de Waalse Gewestexecutieve betogen in hoofdorde

dat de decreetgever voor de door hem opgerichte organismen een eigen regeling met betrekking tot de begrotingscontrole en het bestuurlijk toezicht vermag uit te werken, indien hij van oordeel is dat geen van de in de wet van 16 maart 1954 bepaalde vormen van controle voor toepassing in aanmerking komt.

4.B.1. Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvan schending is aangevoerd, luidt :

"De bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut zijn van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten".

De bepaling van bedoeld artikel 13, § 3, brengt een beperking aan op de autonomie van de decreetgever en moet dan ook restrictief worden geïnterpreteerd. Toch blijkt uit de economie van artikel 13, in zijn geheel beschouwd, dat de bijzondere wetgever de financiële, budgettaire en administratieve controletechnieken die gelden voor de op het nationale vlak bestaande organismen van openbaar nut, op gelijkvormige wijze heeft willen toepasselijk maken op de door hem beoogde organismen, die door een Gemeenschap of een Gewest worden opgericht.

4.B.2. Noch de tekst van het artikel 13, § 3, noch het aan de grondslag van die bepaling liggende eenvormigheidsbeginsel verplicht evenwel de decreetgever een door hem opgericht organisme van openbaar nut, dat onder toepassing van de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 valt, noodzakelijkerwijze onder te brengen in een van de vier categorieën opgesomd in artikel 1 van die wet.

Met inachtneming van het in de wet van 16 maart 1954 vervatte controlesysteem, vermag de decreetgever te oordelen dat, gelet op de aard van een door hem opgericht en door artikel 13, § 3, van de bijzondere wet beoogd organisme van openbaar nut, het wenselijk is dat op dit organisme deels de voor een bepaalde categorie van organismen geldende controletechnieken, deels de voor een andere categorie van organismen geldende controletechnieken toepasselijk zullen zijn.

Die beoordeling behoort tot de beoordelingsvrijheid van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. De uitoefening van die beoordelingsvrijheid kan derhalve slechts dan door het Arbitragehof worden gesanctioneerd, indien blijken zou dat de decreetgever een organisme van openbaar nut, dat door artikel 13, § 3, van de bijzondere wet is beoogd, aan het globale controlesysteem van de wet van 16 maart 1954 zou onttrekken.

4.B.3. In onderhavige zaak blijkt niet dat de Waalse Gewestraad een organisme van openbaar nut heeft willen oprichten, dat niet door artikel 13, § 3, van de bijzondere wet is beoogd.

Het Hof stelt vast dat de decreetgever de S.R.W.L. niet heeft onttrokken aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954, maar, binnen het geheel van de controlemechanismen vervat in die wet, geopteerd heeft voor een gemengd controlesysteem, met grotendeels regels die gelijkaardig zijn aan die welke gelden voor organismen van categorie B, naast enkele regels die de bevoegdheid van de Executieve versterken, zoals dat het geval is voor de organismen van categorie A.

Door aldus te handelen, heeft de decreetgever artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet geschonden.

Het eerste middel is niet gegrond.

5.A.1. Als tweede middel voert de Ministerraad aan dat de artikelen 19, 34, 35 en 36 van het bestreden decreet strijdig zijn met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, doordat de decreetgever in deze artikelen bepalingen opneemt inzake het administratief statuut van het personeel van de Maatschappij en deze gedeeltelijk zelf regelt en gedeeltelijk toevertrouwt aan de Maatschappij en aan de Executieve, zonder instemming van de nationale Minister van het Openbaar Ambt en zonder rekening te houden met de uitzondering neergelegd in artikel 13, § 6, van de bijzondere wet.

In de aanvullende conclusie van 9 februari 1987 neemt de Ministerraad aan dat artikel 35 van het bestreden decreet niet moet worden vernietigd, om de redenen uiteengezet in het arrest van het Hof van 28 oktober 1986 (arrest nr. 28, rolnummer 20). De andere bestreden bepalingen moeten evenwel worden vernietigd.

5.A.2. De Vlaamse Executieve en de Waalse Gewestexecutieve betogen eerst dat artikel 13, § 6, van de bijzondere wet slechts van toepassing kan zijn in de mate dat de opgerichte instelling beoogd wordt door artikel 13, § 3, van de bijzondere wet en door de decreetgever niet aan de toepassing van de wet van 16 maart 1954 is onttrokken.

Mocht artikel 13, § 6, van de bijzondere wet echter toch van toepassing zijn, dan is het van rechtswege, zonder dat de decreetgever dat uitdrukkelijk moet herhalen.

Ten deze belet geen van de bestreden bepalingen dat de Executieve, wanneer die overgaat tot de haar opgedragen vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel, de vereiste van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet naleeft.

5.B.1. Artikel 13, § 3, van de bijzondere wet maakt de wet van 16 maart 1954 van toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, inclusief artikel 11, § 1, van die wet, dat bepaalt : "De Koning stelt (...) het statuut van het personeel der in artikel 1 vermelde instellingen vast, op de voordracht van de minister of van de ministers, onder wie ze ressorteren en in overeenstemming met de Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft".

Artikel 13, § 6, van de bijzondere wet luidt : "Met uitzondering van de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, worden de bevoegdheden die door de hierboven vermelde wet van 16 maart 1954 worden toegekend aan de Minister tot wiens bevoegdheid het Openbaar Ambt behoort, uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest".

Uit de combinatie van de geciteerde bepalingen volgt dat het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de instellingen van openbaar nut wordt vastgesteld door de Executieve, die evenwel beslist in overeenstemming met de nationale Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar Ambt behoort. De Executieve heeft bijgevolg het initiatiefrecht, doch behoeft het akkoord van de genoemde Minister. De bijzondere wetgever heeft op die manier andermaal een harmonie willen verwezenlijken tussen regels die de nationale en de regionale instellingen van openbaar nut beheersen.

Artikel 13, § 6, van de bijzondere wet legt echter enkel een verplichting op aan de Executieve, niet aan de decreetgever. Deze laatste is noch door de bijzondere wet van 8 augustus 1980, noch door

de wet van 16 maart 1954 ertoe gehouden het akkoord van de nationale Minister van Openbaar Ambt te bekomen.

5.B.2. De decreetgever zou evenwel toch in strijd met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet handelen indien hij de toepassing van deze bepaling zou verhinderen of uithollen.

De bepalingen van het aangevochten decreet - en met name de door de Ministerraad vermelde artikelen 19, 34, 35 en 36 - zijn geenszins bepalingen waardoor de decreetgever zelf, geheel of gedeeltelijk, het administratief en geldelijk statuut van het personeel van de Waalse Regionale Maatschappij voor de Huisvesting vaststelt.

Immers :

- Artikel 19 van het bestreden decreet heeft betrekking op de wijze van benoeming en de bevoegdheden van de directeur-generaal en van de adjunct-directeur-generaal van de S.R.W.L.. Deze bepaling maakt deel uit van de structurele uitbouw van de maatschappij en regelt geenszins het statuut van haar personeel.
- Artikel 34 van het bestreden decreet, bepaalt dat de maatschappij de aanwerving van de ambtenaren regelt, hen benoemt en afzet.

Dat artikel wijst enkel de overheid aan die belast is met de toepassing van het statuut van het personeel en stelt zelf dat statuut, dat krachtens artikel 35 door de Executieve moet worden vastgesteld, niet vast.

- Artikel 35 van het bestreden decreet, dat betrekking heeft op de vaststelling van het kader en het statuut van het personeel, sluit op zichzelf de door artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde vereiste van het verkrijgen van de instemming van de nationale Minister van Openbaar Ambt voor de vaststelling van het statuut van het personeel niet uit;
- Artikel 36 van het bestreden decreet bepaalt dat de betrekkingen die zijn opgenomen in het organieke kader van de Regionale Maatschappij bij gelijkwaardige graad en anciënniteit bij voorrang worden toegekend aan de personeelsleden van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de Nationale Landmaatschappij. Dat artikel heeft niets uit te staan met het statuut van het personeel van de Regionale Maatschappij. Het vestigt een regel van voorrang ten gunste van de personeelsleden van twee maatschappijen die moeten worden afgeschaft.

Die bepalingen verhinderen dus op generlei wijze de rechtstreekse toepassing van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet, en doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Executieve tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut, noch aan de vereiste die de Executieve daarbij is opgelegd.

Het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

Het Hof,

Verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in de Franse taal, de Nederlandse taal en de Duitse taal conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983 op de openbare terechtzitting van 22 april 1987.

De griffier,
Henri VAN DER ZWALMEN

De voorzitter,
Etienne GUTT