

Rolnummers : 48 en 49
Arrest nr. 37 van 17 juni 1987

In zake : 1) het beroep tot vernietiging van het decreet van de Vlaamse Raad van 23 december 1986 houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest, dat door de Waalse Gewestexecutieve op 28 januari 1987 is ingesteld;

2) het beroep tot vernietiging van hetzelfde decreet, dat door de Franse Gemeenschapsexecutieve op 17 februari 1987 is ingesteld.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit :

De voorzitters J. DELVA en E. GUTT

de rechters I. PETRY, J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P.SUETENS, M. MELCHIOR en H. BOEL,

bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

zitting houdende onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP

A. Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden bij aangetekend schrijven, op 28 januari 1987 ter post afgegeven, vordert de Waalse Gewestexecutieve de vernietiging van alle bepalingen van het decreet van de Vlaamse Raad van 23 december 1986 houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 1987.

In hetzelfde verzoekschrift was eveneens de schorsing van bedoeld decreet gevorderd. Bij arrest van 19 februari 1987 heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

Deze zaak is ingeschreven op de rol van het Hof onder het nummer 48.

B. Bij verzoekschrift aan het Hof toegezonden bij aangetekend schrijven, op 17 februari 1987 ter post afgegeven, vordert de Franse Gemeenschapsexecutieve de vernietiging, van alle bepalingen van voormeld decreet.

Deze zaak is ingeschreven op de rol van het Hof onder het nummer 49.

II. DE RECHTSPLEGING

A. In de zaak met rolnummer 48 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen bij beschikking van 29 januari 1987, conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de wet van 28 juni 1983 houdende de inrichting, de bevoegdheid en de werking van het Arbitragehof.

De zaak is aan het Hof in voltallige zitting voorgelegd bij beschikking van voorzitter E. GUTT van 5 februari 1987.

Het bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 6 februari 1987.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1, en 113 van de organieke wet van 28 juni 1983, zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekend schrijven, op 6 en 9 februari 1987 aan de geadresseerden bezorgd.

De Vlaamse Executieve heeft op 9 februari 1987 een memorie ingediend.

De Ministerraad heeft op 8 maart 1987 een memorie ingediend.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft op 10 maart 1987 een als memorie aangemerkt stuk ingediend.

De Vlaamse Executieve heeft een conclusie neergelegd op 19 maart 1987.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een aanvullende conclusie neergelegd op 8 april 1987.

B. In de zaak met rolnummer 49 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel aangewezen bij beschikking van 18 februari 1987, conform de artikelen 46, § 1, 48 en 49 van de organieke wet van 28 juni 1983.

Het bij artikel 58 van de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 21 februari 1987.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1, en 113 van de organieke wet van 28 juni 1983, zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekend schrijven, aan de geadresseerden bezorgd op 23 en 24 februari 1987.

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend op 18 maart 1987.

De zaak is aan het Hof in voltallige zitting voorgelegd bij beschikking van voorzitter E. GUTT van 20 maart 1987.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend op 25 maart 1987.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een memorie ingediend op 7 april 1987.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft een conclusie neergelegd op 21 april 1987

C. Bij beschikking van 2 april 1987 heeft het Hof voormelde zaken, ingeschreven onder de nummers 48 en 49 van de rol, samengevoegd.

Bij diezelfde beschikking heeft het Hof beslist dat de zaken in gereedheid waren om de debatten te openen en heeft het de terechtzitting op donderdag 23 april 1987 vastgesteld.

Van die beschikking is kennis gegeven aan de partijen die evenals hun advocaten van de datum van de terechtzitting in kennis zijn gesteld bij op 6 en 7 april 1987 aan de geadresseerden bezorgd aangetekend schrijven.

Ter terechtzitting van 23 april 1987 :

- zijn verschenen :

Mr. Francis HAUMONT, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Waalse Gewestexecutieve, Kunstlaan 13-14, 1040 Brussel;

Mr. Pierre VAN OMMESLAGHE, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Franse Gemeenschapsexecutieve, Kunstlaan 19 AD, 1040 Brussel;

Mr. Robert ANDERSEN, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

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

- hebben rechters I. PETRY en L.P. SUETENS verslag uitgebracht;
- zijn voornoemde advocaten gehoord
- zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform het voorschrift 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 Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Ten aanzien van het aangevochten decreet

1. De tekst van het decreet luidt als volgt :

"Artikel 1. Dit decreet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2. Dit decreet organiseert een specifiek toezicht wat de voordracht van de kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest betreft.

Artikel 3. Met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden bepaald in artikel 59bis, §§ 2 en 2 bis en deze op basis van artikel 107quater van de Grondwet worden de kandidaat-burgemeesters van de gemeenten in het Vlaamse Gewest voorgedragen door de Vlaamse Executieve op grond van voorstellen die haar door betrokken gemeenteverkozenen worden voorgelegd

Wat de partijen betreft

2. De partijen in het geschil zijn de Waalse Gewestexecutieve en de Franse

Gemeenschapsexecutieve (die het beroep hebben ingesteld, respectievelijk in de zaken 48 en 49), de Ministerraad en de Vlaamse Executieve.

Wat de middelen betreft

3.A. De verzoekende partijen voeren drie middelen aan.

3.A.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 107quater van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; het onderwerp van het decreet zou geenszins onder de aangelegenheden vallen die door de bijzondere wetgever naar de Gewesten zijn overgeheveld op grond van voormelde grondwettelijke bepaling en zou dan ook tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever blijven behoren.

Zowel de verzoekers als de Ministerraad zijn van oordeel dat de benoeming van burgemeesters niet tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. Bovendien merken de Ministerraad en de Franse Gemeenschapsexecutieve op dat het decreet, door de benoeming van burgemeesters in het Vlaamse Gewest afhankelijk te stellen van de voordracht van de kandidaten door de Vlaamse Executieve, tot gevolg heeft dat, bovendien bij wege van decreet, een - door de bijzondere wet niet voorgeschreven - soort medebeslissingsrecht wordt ingesteld tussen de Staat en het Vlaamse Gewest in een materie die uitsluitend tot de bevoegdheid van de Staat behoort, en dat het zodoende het beginsel van wederzijdse autonomie van de Staat de Gemeenschappen en de Gewesten schendt.

Volgens de Vlaamse Executieve faalt het middel in feite en in rechte. Het decreet regelt niet de voordracht van kandidaat-burgemeesters door de Vlaamse Executieve aan de Koning, doch stelt voor gemeenschaps- en gewestaangelegenheden een specifiek toezicht in op de voordracht van kandidaat-burgemeesters door de gemeenteverkozenen. De Vlaamse decreetgever is daartoe bevoegd op grond van artikel 108, derde lid, van de Grondwet.

3.A.2. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 108 van de Grondwet en van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; het decreet, dat van specifiek toezicht spreekt, zou buiten de werkingssfeer vallen van dat artikel 7, dat slechts de handelingen van gemeenten, provincies, agglomeraties en federaties van gemeenten beoogt de benoeming van burgemeesters zou geen handeling zijn van die overheden, maar zou, naar luid van artikel 2, tweede lid, van de gemeentewet, tot de bevoegdheid van de Koning behoren.

De verzoekers voeren bovendien aan dat het decreet, zelfs in die zin opgevat dat het een vorm van controle instelt op de voordrachten van kandidaat-burgemeesters door de gemeenteverkozenen - terwijl deze laatsten "ut singuli" geen organen van de Gemeente zijn - daardoor tevens zou inbreuk maken op de bevoegdheden van de Staat.

Zowel de Ministerraad als de verzoekers zijn van oordeel dat rekening houdende enerzijds, met het feit dat de nationale wetgever ten deze geen gewoon administratief toezicht heeft ingesteld, en, anderzijds, met het feit dat het in geen geval om een gewestelijke materie gaat, de Gewesten niet bevoegd zijn tot het organiseren, noch a fortiori tot het instellen van een gewoon toezicht of een specifiek toezicht; dezelfde partijen beklemtonen dat hoe dan ook geen sprake kan zijn van een toezicht ten aanzien van een handeling van de Koning - zo men de nadruk op de benoeming legt - of van een handeling van het onbepaalde korps, dat uit de gemeenteverkozenen bestaat - zo men de nadruk legt op de voordracht - temeer daar, bijaldien deze laatste interpretatie van het decreet gegrond mocht zijn, het zou gaan om een toezicht op een handeling die geen wettelijke

bestaansgrond heeft, hetgeen ondenkbaar zou zijn.

Tenslotte voeren de verzoekers en de Ministerraad aan dat, wat het tweede middel betreft, het decreet de gemeentelijke organisatie raakt, terwijl, behoudens de - strikt te interpreteren - uitzonderingen die door artikel 7 van de bijzondere wet en artikel 46 van de gewone wet worden gesteld, die aangelegenheid tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Van haar kant herhaalt de Vlaamse Executieve m.b.t. dit middel dat geen controle of administratief toezicht wordt georganiseerd op een handeling van de Koning. Zij merkt daarenboven op dat de decreetgever zijn bevoegdheid niet ontleent aan artikel 7 van de bijzondere wet, doch wel aan de artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet en aan de artikelen 4, 5 en 6 van de bijzondere wet. Zelfs indien artikel 7 van de bijzondere wet als bevoegdheidsrechtelijke grondslag wordt beschouwd, dan nog is die bepaling, gelet op de zeer ruime formulering ervan, niet geschonden.

3.A.3. Het derde middel is afgeleid uit de schending van artikel 10 van de bijzondere wet; verzoekers wijzen erop dat de benoeming van burgemeesters geen gewestelijke aangelegenheid is en geen direct verband heeft met enige gewestelijke aangelegenheid die de deelneming van de Executieven aan voormelde benoemingen zou verantwoorden.

Evenals de Franse Gemeenschapsexecutieve is de Ministerraad van oordeel dat artikel 10 van de bijzondere wet ten deze principieel geen toepassing kan vinden, in zoverre de gemeentelijke organisatie, krachtens artikel 108 van de Grondwet, een door de Grondwet aan de wet voorbehouden aangelegenheid is. Daarenboven oordelen voormelde partijen alsook de Waalse Gewestexecutieve dat de voorwaarden tot toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet ten deze niet zijn vervuld, noch op het vlak van het marginaliteitsvereiste noch op dat van de vereiste van onontbeerlijkheid van de bevoegdheidsoverschrijding.

Wat dit middel betreft betoogt de Vlaamse Executieve in hoofddorde dat een beroep op artikel 10 van de bijzondere wet hier overbodig is daar de decreetgever zijn bevoegdheid aan expliciete wetsbepalingen ontleent. Overigens heeft het Hof in eerdere arresten geoordeeld dat de decreetgever bevoegd is om alle bepalingen aan te nemen die hij meent te moeten uitvaardigen om zijn beleid in een hem toegewezen aangelegenheid tot een goed einde te brengen, zonder dat hij daartoe artikel 10 van de bijzondere wet hoeft in te roepen. Subsidiair meent de Executieve dat het decreet zo nodig ook kan steunen op artikel 10 van de bijzondere wet. Het onderzoek naar de bereidheid van de kandidaat-burgemeesters om de hun in het kader van gewest- en gemeenschapsaangelegenheden toevertrouwde taken loyaal te vervullen, is voor de Vlaamse Executieve onontbeerlijk voor de uitoefening van de haar uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden en bovendien leent de materie zich tot een gedifferentieerde regeling.

Over het geheel der middelen

3.B.1. Naar luid van zijn artikel 2 organiseert het bestreden decreet "een specifiek toezicht wat de voordracht van de kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest betreft"; naar luid van artikel 3 worden de kandidaat-burgemeesters van de gemeenten in het Vlaamse Gewest "voorgedragen door de Vlaamse Executieve op grond van voorstellen die haar door betrokken gemeenteverkozenen worden voorgelegd".

De handelingen waarop het "specifiek toezicht" betrekking heeft, zijn, volgens het decreet, de "voorstellen" die van gemeenteverkozenen uitgaan. Het procédé van toezicht zou liggen in de

bevoegdheid van de Vlaamse Executieve om te kiezen onder de met het oog op een voordracht voorgestelde kandidaten.

Die voordracht wordt gericht tot de Koning die, alleen, over de benoemingsbevoegdheid beschikt krachtens artikel 2, tweede lid, van de gemeentewet.

Die bevoegdheid is beperkt door het dwingend karakter van de voordrachten uitgaande van de Executieve, waarbuiten de Koning niet kan benoemen.

Het bestreden decreet strekt derhalve tot het uitvaardigen van regels die de gemeentewet aanvullen en die betrekking hebben op de benoeming van de burgemeester.

3.B.2.a. Vermits het voorstellen van kandidaat-burgemeesters door "gemeenteverkozenen" niet uitgaat van één van de organen die gemachtigd zijn om namens de gemeente op te treden, kan een dergelijk voorstel niet het voorwerp van een toezicht zijn.

In werkelijkheid organiseert het bestreden decreet geen "specifiek toezicht"; het kan geen rechtsgrond vinden in de bepalingen van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.B.2.b. Geen bepaling van de Grondwet of van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geeft aan een decreetgever de bevoegdheid om, ter aanvulling van de gemeentewet, regels uit te vaardigen met betrekking tot de benoeming van de burgemeester, in een door artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever voorbehouden aangelegenheid.

3.B.3. In strijd met wat de Vlaamse Executieve betoogt, kan een decreet van een Gewestraad geen aangelegenheden regelen die zijn bedoeld in artikel 59 bis, §§ 2 en 2 bis, van de Grondwet

3.B.4. Artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 staat de Gemeenschaps- en Gewestraden toe, zo nodig, bepalingen aan te nemen in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen de onontbeerlijke aanvulling zijn van de regels die zij uitvaardigen of uitvaardigd hebben in de uitoefening van hun bevoegdheid.

In onderhavige zaak heeft de tussenkomst in de benoeming van de burgemeesters in het Vlaamse Gewest niet het hierboven gepreciseerde accessoir karakter. De bepalingen van het bestreden decreet vormen geen aanvulling op de uitoefening van één van de bevoegdheden toegekend in een aangelegenheid die door de artikelen 6 en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is bepaald, ter uitvoering van de artikelen 107quater en 108 van de Grondwet.

Het aangevochten decreet vindt derhalve geen rechtsgrond in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het is dan ook niet noodzakelijk te onderzoeken of dat artikel 10 toepassing zou kunnen vinden op door de Grondwet aan de nationale wetgever voorbehouden aangelegenheden.

OM DEZE REDENEN

HET HOF

Vernietigt het decreet van de Vlaamse Raad van 23 december 1986 "houdende voordracht van kandidaat-burgemeesters in het Vlaamse Gewest".

Aldus uitgesproken in het Frans het Nederlands en het Duits conform artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 17 juni 1987.

De griffier,
Henri VAN DER ZWALMEN

De voorzitter,
Etienne GUTT