

Rolnummer : 39
Arrest nr. 45 van 20 januari 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 23 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. DELVA en E. GUTT, de rechters H. BOEL, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE, D. ANDRE en M. MELCHIOR,
bijgestaan door de griffier L. POTOMS,
onder voorzitterschap van voorzitter J. DELVA,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij verzoekschrift van 15 september 1986, bij ter post aangetekende brief dezelfde dag aan het Hof verzonden, stelt de Ministerraad beroep in tot vernietiging van artikel 23 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten.

II. DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 17 september 1986 heeft de voorzitter in functie de leden van de zetel van het Hof aangewezen 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.

Het bij artikel 58 van deze organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 2 oktober 1986.

Met toepassing van de artikelen 59, § 1, en 113 van dezelfde organieke wet zijn de kennisgevingen gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 7 oktober 1986 en aan de geadresseerden bezorgd op 8 en 9 oktober 1986.

Bij beschikkingen van 12 maart 1987 en 25 juni 1987 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 16 september 1987 en 16 maart 1988.

Bij beschikking van 4 december 1986 heeft voorzitter DELVA rechter H. BOEL als lid van de zetel aangewezen, ter vervanging van rechter CALEWAERT die de leeftijdsgrens heeft bereikt.

Bij brief van 8 januari 1987 werd de Vlaamse Executieve, op grond van artikel 71 van de organieke

wet op het Arbitragehof, erom verzocht aan het Hof alle stukken te laten toekomen die zij in haar bezit had betreffende het bij de afdeling administratie van de Raad van State ingestelde beroep tot nietigverklaring tegen twee besluiten van 25 september 1985, en tegen een omzendbrief van de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden betreffende hetzelfde decreet. Bij brief van 29 januari 1987 heeft de raadsman van de Vlaamse Executieve de gevraagde stukken toegezonden.

Bij beschikking van 6 oktober 1987 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 4 november 1987, nadat het in dezelfde beschikking van oordeel was dat volgend middel ambtshalve scheen te moeten worden onderzocht :

"Heeft de decreetgever als regel wille huldigen dat één - en wel één enkel - commissaris van de regering van de provincie Brabant tot de Vlaamse Gemeenschap moet behoren, en regelt hij zodoende, al dan niet, een aangelegenheid die door artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden, door te bepalen dat de in het decreet aan de provinciegouverneur opgedragen bevoegdheden ten overstaan van de in het Nederlands taalgebied gelegen gemeenten van de provincie Brabant worden uitgeoefend door de provinciegouverneur of vice-gouverneur van Brabant naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap ?"

Van deze beschikking is aan de partijen kennis gegeven en van de datum van de terechtzitting zijn hun advocaten in kennis gesteld bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 7 oktober 1987 en aan de geadresseerden bezorgd op 8 en 9 oktober 1987.

De Vlaamse Executieve heeft een memorie ingediend op 3 november 1986 en de Ministerraad en de Vlaamse Executieve hebben elk een conclusie neergelegd op respectievelijk 5 mei 1987 en 23 juni 1987 en een tweede conclusie op respectievelijk 27 oktober 1987 en 3 november 1987.

Ter terechtzitting van 4 november 1987 :

- zijn verschenen :

Mr. J. PUTZEYS, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel;

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

- hebben de rechters L. DE GREVE en M. MELCHIOR verslag uitgebracht;
- zijn voornoemde advocaten gehoord;
- 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 Arbitragehof.

III. IN RECHTE

Onderwerp van het decreet

1.1. De Vlaamse Raad heeft het decreet aangenomen op 28 juni 1985. Het is eveneens op 28 juni 1985 bekrachtigd en afgekondigd. Het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 september 1985.

1.2. Het decreet regelt, blijkens artikel 1, een aangelegenheid bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Het decreet omvat 26 artikelen waarbij voor het Vlaamse Gewest, regelen betreffende de organisatie van de procedure en de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten worden vastgesteld.

Deze regelen bevatten voor het merendeel of de aanwijzing van het orgaan dat met de uitoefening van het administratief toezicht is belast of de organisatie van de procedure die bij de toepassing van een of ander procédé van administratief toezicht moet worden gevolgd.

1.3. Het bestreden artikel 23 luidt als volgt :

"Met uitzondering van de in lid twee van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde gemeenten, worden de in dit decreet aan de provinciegouverneur opgedragen bevoegdheden ten overstaan van de in het Nederlands taalgebied gelegen gemeenten van de provincie Brabant uitgeoefend door de provinciegouverneur of de vice-gouverneur van Brabant naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap".

Wat de partijen betreft

2. Partijen in het geding zijn de Ministerraad, die het beroep heeft ingesteld en twee conclusies heeft ingediend en de Vlaamse Executieve die een memorie en twee conclusies heeft ingediend.

a) Over het in het verzoekschrift ingeroepen middel

3.A.1. De Ministerraad voert in een enig middel de schending aan van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen doordat artikel 23 van het decreet van 28 juni 1985 in de mogelijkheid voorziet de vice-gouverneur van de provincie Brabant aan te duiden om de bevoegdheden inzake administratief toezicht op de nederlandstalige gemeenten van de provincie Brabant alleen uit te oefenen.

3.A.1.a. In een eerste onderdeel stelt de Ministerraad dat de bevoegdheden *ratione materiae* van de vice-gouverneur van de provincie Brabant op exhaustieve wijze zijn bepaald door artikel 5 van de provinciewet, door het koninklijk besluit van 13 januari 1964 tot vaststelling van de bevoegdheid van de vice-gouverneur van de provincie Brabant en door artikel 65 van de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Uit deze bepalingen volgt dat de vice-gouverneur van de provincie Brabant geen andere dan de hem toegewezen bevoegdheden heeft en dus niet geroepen is om zich zonder beperking de uitoefening van om het even welke bevoegdheid te zien toewijzen. De omlijning van de taken van de vice-gouverneur ressorteert onder de exclusieve bevoegdheid van de nationale wetgever. Hij alleen is bevoegd inzake de organieke wetten op de ondergeschikte besturen, waaronder de provinciewet.

3.A.1.b. In het tweede onderdeel van het enig middel voert de Ministerraad aan dat in de hypothese dat de vice-gouverneur van de provincie Brabant tot de Vlaamse Gemeenschap behoort, de bestreden bepaling aan de gouverneur van de provincie Brabant bevoegdheden onttrekt zodat wordt afgeweken van de bevoegdheden *ratione materiae* van deze laatste. Hieruit vloeit volgens de Ministerraad voort dat afbreuk wordt gedaan aan de "eenvormigheid van de provinciale organisatie" zoals die gewild is door de provinciewet, die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

3.A.1.c. In het derde onderdeel betoogt de Ministerraad dat het bestreden artikel indruist tegen de bevoegdheid *ratione loci* van de vice-gouverneur. Zo de vice-gouverneur van de provincie Brabant is belast met het uitoefenen van de bevoegdheden die door sommige wettelijke bepalingen aan de gouverneur zijn toegekend, dan nog beschikt de vice-gouverneur over die bevoegdheden slechts ten opzichte van de gemeenten die het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad uitmaken. De bevoegdheid *ratione loci* van de vice-gouverneur van Brabant is bepaald in de provinciewet, die tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort; bijgevolg vermag het Gewest niet de bevoegdheid *ratione loci* van de vice-gouverneur van Brabant te wijzigen.

3.A.2.a. De Vlaamse Executieve betoogt in hoofdorde dat de drie onderdelen van het middel niet ontvankelijk zijn.

3.A.2.a.1. In haar memorie stelt de Executieve eerst dat de rechtsmacht van het Hof in het kader van een beroep tot vernietiging is beperkt tot gevallen van schending - materieel of territoriaal - van regels die de bevoegdheden tussen de verschillende wetgevers verdelen. Daarom voert de Ministerraad, volgens de Vlaamse Executieve, in werkelijkheid niet een schending aan van artikel 7 van de bijzondere wet, doch een schending van andere bepalingen of principes, inzonderheid van de provinciewet en van het koninklijk besluit van 13 januari 1964, van de bevoegdheden *ratione materiae* of *ratione loci* van de vice-gouverneur of van de gouverneur van de provincie Brabant, van de "eenvormigheid van de provinciale organisatie" of van "de identiteit van de functies van de provinciale overheden".

3.A.2.a.2. De Vlaamse Executieve betoogt dat het middel nog om een andere reden niet ontvankelijk is. Volgens de Executieve moet tot staving van een beroep tot vernietiging worden aangetoond dat de bestreden norm genomen is door een ander wetgever dan die welke door of krachtens de Grondwet is aangewezen. Ten deze beweert de Ministerraad niet dat de Vlaamse Raad onbevoegd was om het bestreden artikel aan te nemen noch dat alleen de nationale wetgever bevoegd zou zijn om de vice-gouverneur tot toezichthoudende overheid aan te stellen; volgens de Executieve stelt de Ministerraad uitsluitend dat de vice-gouverneur niet kan worden aangesteld.

3.A.2.a.3. In haar eerste conclusie preciseert de Vlaamse Executieve dat artikel 7 van de bijzondere wet geenszins de keuzemogelijkheid van de decreetgever beperkt tot welbepaalde toezichthoudende overheden of hem verhindert bepaalde overheden tot toezichthoudende overheid aan te stellen.

3.A.2.b. De Vlaamse Executieve oordeelt subsidiair dat de drie onderdelen van het middel niet gegrond zijn.

3.A.2.b.1. Wat het eerste onderdeel betreft, betoogt de Vlaamse Executieve in haar memorie dat de Gewesten aan de vice-gouverneur van de provincie Brabant, die een orgaan is van een territoriaal gedecentraliseerd bestuur en ondergeschikt tegelijk aan de nationale en aan de regionale

wetgever, toezichtstaken kunnen opdragen. Sedert de inwerkingtreding van artikel 7 van de bijzondere wet kunnen die functies op het stuk van het administratief toezicht van Gewest tot Gewest verschillen. Voorts betoogt de Executieve dat artikel 7 van de bijzondere wet de Gewesten uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent om, wat het gewoon administratief toezicht betreft, te raken aan de organieke wetten met betrekking tot de territoriaal gedecentraliseerde instellingen; daartoe is thans, aldus de Executieve, alleen de decreetgever met uitsluiting van de nationale wetgever bevoegd. Tenslotte verwijst de Executieve naar artikel 19, § 2, van de bijzondere wet dat erover geen twijfel laat bestaan dat de decreten van de Gewesten de geldende wetsbepalingen - en derhalve ook de provinciewet - kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen.

3.A.2.b.2. In verband met het tweede onderdeel van het middel doet de Vlaamse Executieve in haar memorie eerst opmerken dat wanneer artikel 7 van de bijzondere wet de Gewesten de bevoegdheid verleent om de overheid aan te wijzen die het administratief toezicht op de gemeenten van het Gewest uitoefent, de Gewesten tevens bevoegd zijn om die bevoegdheid aan die overheid te onttrekken. Het Vlaamse Gewest is dan ook bevoegd om de gouverneurs, die op het gebied van het gewoon administratief toezicht veeleer organen zijn van de Gewesten dan van het Rijk, bevoegdheden op dat stuk te onttrekken. Vervolgens betoogt de Executieve dat sedert de inwerkingtreding van artikel 7 van de bijzondere wet, de functies van de gouverneurs kunnen verschillen naargelang van het Gewest waarin zij optreden, aangezien de Gewesten de bevoegdheid bezitten om de toezichthoudende overheid aan te wijzen die bevoegd zal zijn voor de gemeenten.

3.A.2.b.3. De Vlaamse Executieve betoogt in verband met het derde onderdeel van het middel dat de enige aan de bevoegdheid van de Vlaamse Raad gestelde beperking om zowel de bevoegdheid *ratione materiae* als de bevoegdheid *ratione loci* van de toezichthoudende overheden te omschrijven, en meteen om die te wijzigen, voortvloeit uit het territoriaal bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Raad zelf. Het bestreden artikel heeft volgens de Executieve dat territoriale bevoegdheidsgebied alleszins niet overschreden.

3.A.2.b.4. In haar eerste conclusie beroept de Vlaamse Executieve zich bovendien op artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980, tot staving van haar stelling dat de decreetgever aan de vice-gouverneur van de provincie Brabant bij decreet opdrachten kan toewijzen. Volgens de Executieve is de vice-gouverneur een provinciale of andere bestuursoverheid in de zin van voormeld artikel 46, zodat de decreetgever hem op grond van die bepaling kan belasten met de uitvoering van zijn decreten, meer bepaald met het toezicht op de gemeenten. De Gewesten kunnen de uitoefening van hun eigen bevoegdheden toevertrouwen aan personen en instellingen die door de nationale overheid zijn benoemd, precies omdat zij sedert de inwerkingtreding van artikel 46 van de gewone wet de voor het overige door de nationale wetgever vastgestelde taakomschrijving van die overheden kunnen uitbreiden. Dit houdt volgens de Executieve noodzakelijkerwijze in dat die taakomschrijving van Gewest tot Gewest en van Gemeenschap tot Gemeenschap kan verschillen.

3.A.2.b.5. In haar tweede conclusie beroept de Vlaamse Executieve zich tenslotte op artikel 94 van de bijzondere wet en op het door de wet van 6 juli 1987 ingevoerde nieuwe artikel 124 van de provinciewet. Ook uit deze bepalingen volgt volgens de Executieve dat de decreetgever aan sommige nationale bestuursoverheden, inzonderheid aan de vice-gouverneur van de provincie Brabant, bij decreet opdrachten kan toewijzen.

3.A.3.a. Wat de ontvankelijkheid van het middel betreft, preciseert de Ministerraad in zijn eerste conclusie dat artikel 7 van de bijzondere wet een aantal beperkingen inhoudt waarmee rekening dient te worden gehouden bij het aanwijzen van een toezichthoudende overheid. Wanneer het

Gewest een beroep wenst te doen op commissarissen van de nationale overheid dient het een aantal beginselen in acht te nemen, met name de eigen aard van die politieke ambtenaren, hun territoriale en materiële bevoegdheden, hun organisatie en werking, hun onderlinge verhoudingen en hun eigen structuren zoals die door de nationale overheid werden omschreven in de provinciewet en de aanvullende verordeningen. De Ministerraad is van oordeel dat het bestreden artikel 23 met die beperkingen, die inherent zijn aan artikel 7 van de bijzondere wet, geen rekening heeft gehouden.

3.A.3.b.1. Wat de gegrondheid van het eerste onderdeel van het middel betreft, betoogt de Ministerraad in zijn eerste conclusie dat, door de vice-gouverneur van Brabant een autonome bevoegdheid toe te kennen op het gebied van het administratief toezicht, de aard van zijn functie, zoals die door de nationale overheid is opgevat, grondig wordt gewijzigd en de verhouding tussen gouverneur en de vice-gouverneur in hoge mate wordt verstoord.

In verband met het tweede onderdeel stelt de Ministerraad dat de uniforme regeling van de provinciale instellingen - een aangelegenheid die door artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden - wordt aangetast doordat de bestreden bepaling van het decreet de uitoefening van een aantal bevoegdheden onttrekt aan de provinciegouverneur.

Wat het derde onderdeel van het middel betreft, betoogt de Ministerraad in zijn conclusie van 5 mei 1987 dat artikel 7 van de bijzondere wet verhindert dat een Gewest, op het vlak van het administratief toezicht, aan een nationale ambtenaar bevoegdheden zou verlenen ten aanzien van een territorium waarvoor hij, gezien de specifieke aard van zijn functie, voordien nooit bevoegd had kunnen zijn.

3.A.3.b.2. In zijn tweede conclusie betwist de Ministerraad niet dat het Gewest onderrichtingen aan de gouverneurs kan geven wat de uitoefening van het gewoon administratief toezicht betreft. Deze bevoegdheid houdt evenwel niet in dat dit toezicht aan een ander dan de gouverneur zelf kan worden toevertrouwd; dat zou volgens de Ministerraad tot gevolg hebben dat aan de gouverneur van de provincie Brabant bevoegdheden worden onttrokken die de andere gouverneurs behouden.

Wat de ontvankelijkheid betreft

3.B.1. Volgens artikel 4 van de organieke wet van 28 juni 1983 moet het verzoekschrift dat bij het Arbitragehof een beroep tot vernietiging indient het onderwerp van het beroep vermelden en een uiteenzetting van de feiten en middelen bevatten.

De middelen voldoen aan het voorschrift van artikel 4 wanneer zij vermelden of te verstaan geven welke de bevoegdheidsregel is die geschonden mocht zijn, welke de bepalingen zijn die deze regel mochten schenden en in welk opzicht diezelfde regel door de bedoelde bepalingen mocht zijn geschonden.

De Ministerraad voert in zijn verzoekschrift de schending aan van artikel 7 van de bijzondere wet doordat artikel 23 van het decreet van 28 juni 1985 in de mogelijkheid voorziet de vice-gouverneur van de provincie Brabant aan te duiden om de bevoegdheden inzake administratief toezicht op de nederlandsstalige gemeenten van de provincie Brabant alleen uit te oefenen. Dit heeft volgens de Ministerraad tot gevolg dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden *ratione materiae* van de vice-gouverneur en van de gouverneur van de provincie Brabant en aan de bevoegdheid *ratione loci* van de vice-gouverneur. In zijn conclusie van 5 mei 1987 preciseert de Ministerraad dat het

bestreden artikel 23 van het decreet geen rekening heeft gehouden met een aantal beperkingen die inherent zijn aan artikel 7 van de bijzondere wet.

Het Hof stelt vast dat het middel aldus voldoet aan de hierboven vermelde vereisten van artikel 4 van de organieke wet.

De door de Vlaamse Executieve aangevoerde exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt verworpen.

Ten gronde

3.B.2. Artikel 108, derde lid van de Grondwet machtigt de wetgever, bij beslissing met bijzondere meerderheid, aan de Raden van de Gemeenschap of van het Gewest de bevoegdheid op te dragen tot het regelen van de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht.

3.B.3. Gebruik makend van de mogelijkheid geboden door die bepaling, is de bijzondere wetgever overgegaan tot diverse bevoegdheidstoeuwijzingen inzake toezicht.

Wat het gewoon administratief toezicht betreft wijst artikel 7, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan het Gewest de bevoegdheid toe tot het organiseren van de procedures van het administratief toezicht en tot het uitoefenen van dat toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, met uitzondering van de provincie Brabant en de gemeenten opgenoemd in de artikelen 7 en 8 van de wetten op het taalgebruik in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966.

3.B.4. Die normatieve bevoegdheid is evenwel beperkt, enerzijds, tot de regeling van de procedure voor de uitoefening van dat toezicht, anderzijds, tot het aanduiden van de toezichthoudende overheid. Binnen die grenzen is het Gewest bevoegd, bij uitsluiting van de nationale wetgever. Daaruit volgt dat de Gewesten gerechtigd zijn om de bevoegdheden van de door hen aangeduide toezichthoudende overheden te omschrijven en deze overheden met door hen bepaalde taken van toezicht te belasten. Dit houdt noodzakelijkerwijze in dat de toezichthoudende overheden evenals de procedures tot uitoefening van dat toezicht van Gewest tot Gewest en binnen elk Gewest, kunnen verschillen. Door het decreet van 28 juni 1985 heeft de Vlaamse Raad aan deze bevoegdheid gestalte gegeven, wat betreft het toezicht op de binnen het Vlaamse Gewest gelegen ondergeschikte besturen.

3.B.5. Daar de decreetgever de - bestaande of in het leven te roepen - bestuursoverheid kan aanwijzen die de opdracht van toezicht zal uitoefenen, kan hij daartoe beroep doen op de bestaande provinciale overheden, ongeacht de opdrachten die de nationale wetgever aan die overheden heeft toevertrouwd in de organieke wetten die hun functies bepalen. Die provinciale overheden staan immers ten dienste zowel van de gewestelijke als van de nationale instanties. Artikel 46 van de gewone wet bepaalt trouwens dat de Gemeenschappen en de Gewesten de overheden van de provincies, de gemeenten, de agglomeraties en andere bestuursoverheden kunnen belasten met de uitvoering van de decreten en reglementen van de Gemeenschappen of de Gewesten.

Door zowel de vice-gouverneur - die eveneens over bevoegdheid beschikt ten aanzien van de gemeenten bedoeld in artikel 23 van het decreet - als de gouverneur aan te duiden, raakt de decreetgever niet aan het statuut van de vice-gouverneur zoals het is omschreven door de nationale wetgever. Aan de hem door de nationale wetgever toegekende specifieke opdrachten wordt evenmin geraakt. Wel worden hem andere taken toebedeeld, niet in een domein dat aan de

nationale wetgever toebehoort, maar wel binnen de grenzen van een bevoegdheid die, ingevolge de staatshervorming, tot de uitsluitende bevoegdheid van het Gewest behoort.

Bovendien stelt artikel 124 van de provinciewet, ingevoegd door artikel 11 van de wet van 6 juli 1987, tot wijziging van sommige bepalingen van de provinciewet, als regel dat de gouverneur is belast met de tenuitvoerlegging van zowel wetten als decreten, en van besluiten van het algemeen bestuur zowel als van de Executieven, behalve wanneer het decreet er anders over beschikt. Door de vice-gouverneur desgevallend bevoegd te maken voor de uitvoering van het decreet van 28 juni 1985, heeft de decreetgever geen handeling verricht die in strijd zou zijn met voormelde regel.

Bijgevolg heeft de decreetgever artikel 7 van de bijzondere wet niet geschonden.

Het in het verzoekschrift aangevoerde middel is niet gegrond.

b) Over het door het Hof ambtshalve geformuleerd middel

4.A.1.1. In haar conclusie van 27 oktober 1987 verwijst de Vlaamse Executieve, ter beantwoording van de vraag die door het Hof ambtshalve schijnt te moeten worden onderzocht, vooreerst naar de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 2 van de bestuursstaalwet van 1963, waarbij artikel 5 van de provinciewet werd ingevoegd. Volgens de Executieve beantwoordde de instelling van een tweede regeringscommissaris in de provincie Brabant aan de bewuste bedoeling van de wetgever dat elke gemeenschap in de provincie Brabant over een regeringscommissaris moest beschikken.

Gezien zijn door de wet voorgeschreven grondige tweetaligheid behoort de vice-gouverneur volgens de wetgever van 1963, tot de beide gemeenschappen, en derhalve steeds, zij het niet uitsluitend, tot de Vlaamse gemeenschap. De Executieve is van oordeel dat door het samenlezen van het eerste en derde lid van artikel 5 van de provinciewet, de regel luidt dat minstens één van de beide regeringscommissarissen van de provincie Brabant, en alleszins de vice-gouverneur, deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap. Deze regel dient, volgens de Vlaamse Executieve, minstens beschouwd te worden als een gewoonterechtelijke regel, gelet op de regeringspraktijk sedert 1963 inzake de voordracht aan de Koning voor benoeming tot vice-gouverneur.

4.A.1.2. De regel naar luid waarvan één van beide regeringscommissarissen van de provincie Brabant deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap is volgens de Executieve een regeling van de provinciale instellingen in de zin van artikel 18, eerste lid, van de Grondwet.

4.A.1.3. De Vlaamse Executieve is van mening dat de notie "wet" in artikel 108, eerste lid, van de Grondwet als nationale wet moet worden begrepen; dit heeft tot gevolg dat de provinciale instellingen een door de Grondwet aan de nationale wetgever voorbehouden aangelegenheid zijn die door de gewestwetgevers niet kan worden geregeld, met uitzondering van de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht.

4.A.1.4. Het bestreden artikel 23 van het decreet is volgens de Executieve geënt op een regel die destijds door de nationale wetgever werd ingevoerd. Dit heeft tot gevolg dat de bestreden bepaling haar voorwerp zou verliezen of onwerkzaam zou worden indien de nationale wetgever voornoemde regel zou opheffen.

Derhalve heeft de decreetgever, aldus de Executieve, "als regel willen huldigen" dat minstens één van

beide regeringscommissarissen van de provincie Brabant deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap, waarbij "huldigen" in figuurlijke betekenis, als "erkennen, aankleven" moet begrepen worden, en niet, zoals in de Franse vertaling van de te onderzoeken vraag wordt gesuggereerd, als "tot regel verheffen".

4.A.1.5. De Vlaamse Executieve besluit dat de decreetgever geen regeling heeft getroffen die een regeling zou zijn van de provinciale instellingen in de zin van artikel 108, eerste lid, van de Grondwet, dit is een aangelegenheid die aan de nationale wetgever is voorbehouden, aangezien de Vlaamse decreetgever niet zelf enige regel heeft uitgevaardigd, maar uitsluitend zijn regeling aan de nationale regel, ingevoerd door de wet van 2 augustus 1963, heeft vastgeknoopt; de decreetgever heeft die regel zelfs niet bevestigd. Bij gebrek aan enige regeling van zijn kant kan de decreetgever dan ook geen bevoegdheidsverdelende regels hebben geschonden.

4.A.2.1. In zijn conclusie van 3 november 1987 doet de Ministerraad vooreerst opmerken dat niet nader omschreven is wat verstaan dient te worden onder de notie "deel uitmaken van de Vlaamse Gemeenschap" in artikel 23 van het decreet. Volgens de Ministerraad verdeelt het bestreden artikel de bevoegdheden tussen de gouverneur en de vice-gouverneur op grond van een criterium dat niet op een objectieve regel berust zodat het risico bestaat dat het willekeurig wordt toegepast.

Wat de toepassing van artikel 23 van het decreet betreft, onderscheidt de Ministerraad het geval waarbij de gouverneur en de vice-gouverneur beiden tot de Franse respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap behoren : de eerste hypothese wordt door het bestreden artikel uitgesloten terwijl in de tweede hypothese artikel 23 geen uitwerking heeft zodat met toepassing van het beginsel dat wanneer verschillende interpretaties mogelijk zijn, de voorkeur dient gegeven te worden aan de interpretatie die de tekst een nuttig gevolg voorbehoudt, ook deze tweede hypothese is uitgesloten. Daaruit volgt, aldus de Ministerraad, dat de toepassing van artikel 23 van het decreet veronderstelt dat de gouverneur en de vice-gouverneur niet tot dezelfde Gemeenschap behoren zodat volgens het decreet één - en wel één enkel - commissaris van de regering van de provincie Brabant tot de Vlaamse Gemeenschap moet behoren.

Bijgevolg, ingeval de gouverneur behoort tot de Franse Gemeenschap en de tweetalige vice-gouverneur tot de Vlaamse Gemeenschap heeft de toepassing van het bestreden artikel tot gevolg dat de gouverneur geen bevoegdheid meer heeft inzake administratief toezicht, de gemeenten van het arrondissement Nijvel uitgezonderd. In deze laatste hypothese gaat het decreet volgens de Ministerraad verder dan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht; het heeft tot gevolg dat de vrijheid van de Koning om de gouverneur en de vice-gouverneur van de provincie Brabant te benoemen wordt beperkt terwijl de decreetgever ter zake geen enkele bevoegdheid heeft. De Ministerraad is bijgevolg van oordeel dat de decreetgever als regel heeft gesteld dat één - en wel één enkel - commissaris van de regering tot de Vlaamse Gemeenschap moet behoren en dat hij zodoende een aangelegenheid regelt die door artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden.

4.A.2.2. De Ministerraad betwist tenslotte de stelling van de Vlaamse Executieve volgens dewelke het de bewuste bedoeling van de wetgever van 1963 is geweest dat elke gemeenschap in de provincie Brabant over een regeringscommissaris moest beschikken. Volgens de Ministerraad is de instelling van de functie van vice-gouverneur het gevolg van de oprichting van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, waar de wetgever van 193 de tweetaligheid heeft willen doorvoeren. De Ministerraad wijst vervolgens op de twee soorten bevoegdheden die aan de vice-gouverneur worden verleend : enerzijds is hij als vice-gouverneur van de provincie Brabant de

adjunct van de gouverneur voor al wat betrekking heeft op de taken die deze heeft te vervullen ten aanzien van de gehele provincie; anderzijds bekleedt hij als regeringscommissaris voor de hoofdstad van het Rijk in het arrondissement Brussel-Hoofdstad alle bevoegdheden die door de wetten en verordeningen aan de gouverneur zijn toegewezen.

Volgens de Ministerraad is het enkel in het kader van zijn laatstgenoemde functie dat de vice-gouverneur al de bevoegdheden van een provinciegouverneur heeft. Het is met het oog op de uitoefening van uitsluitend deze functie dat het vereiste van een grondige kennis van beide landstalen werd gesteld.

4.B.1. Volgens de artikelen 4, lid 2, eerste zin, en 5, leden 1, 3 en 4 van de provinciewet, worden de gouverneur en de vice-gouverneur van de provincie Brabant door de Koning benoemd, onder het voorbehoud dat de vice-gouverneur blijk moet geven van een grondige kennis van de Franse taal en de Nederlandse taal.

4.B.2. Artikel 23 van het decreet van 28 juni 1985 bepaalt :

"Met uitzondering van de in lid twee van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bedoelde gemeenten, worden de in dit decreet aan de provinciegouverneur opgedragen bevoegdheden ten overstaan van de in het Nederlands taalgebied gelegen gemeenten van de provincie Brabant uitgeoefend door de provinciegouverneur of vice-gouverneur van Brabant naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap".

4.B.3. Uit de bewoordingen van die bepaling ("naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap") volgt dat de toepassing van het decreet vereist dat één - en slechts één - van de regeringscommissarissen voor de provincie Brabant, "tot de Vlaamse Gemeenschap behoort".

Het decreet beperkt op die manier de bevoegdheid van de Koning wat betreft de benoeming van de gouverneur en vice-gouverneur van de provincie Brabant, door hem de inachtneming van een voorwaarde op te leggen : het tot de Vlaamse Gemeenschap behoren van één enkele van de twee regeringscommissarissen. Het feit dat het begrip "behoren tot de Vlaamse Gemeenschap" niet door de decreetgever is omschreven, doet geen afbreuk aan de hierboven gedane vaststelling.

4.B.4. Door die voorwaarde te stellen, regelt artikel 23 van het decreet noch de organisatie van de procedures van het administratief toezicht noch de uitoefening van dat toezicht, aangelegenheden die het krachtens artikel 7 van de bijzondere wet kan regelen. Integendeel, op die manier voegt het iets aan de provinciewet toe in een aangelegenheid die door artikel 108 van de Grondwet aan de nationale wetgever is voorbehouden, te weten de organisatie van provinciale instellingen, en inzonderheid de voorwaarden voor de benoeming van de gouverneur en de vice-gouverneur van de provincie Brabant.

Derhalve schendt de bepaling "naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap" de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

5.B. Het Hof stelt vast dat de Vlaamse Executieve, ter uitvoering van artikel 23 van het decreet van 28 juni 1985, door een besluit van 25 september 1985 (B.S. van 28 september) de

vice-gouverneur van Brabant heeft belast met de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten bedoeld in dat artikel.

In de motivering van dit besluit wordt niet uitdrukkelijk verwezen naar de voorwaarde dat de overheid belast met het toezicht op de bij artikel 23 van het decreet bedoelde gemeenten tot de Vlaamse Gemeenschap moet behoren.

Maar aangezien dat besluit voormeld artikel - dat, in de mate zoals hierboven gepreciseerd, door bevoegdheidsoverschrijding is aangetast - ten uitvoer legt, dient, voor de rechtszekerheid, opdat de ter uitvoering van dat besluit verrichte handelingen van toezicht niet opnieuw in het geding kunnen worden gebracht, de terugwerkende kracht van de gedeeltelijke vernietiging van die bepaling, bij wege van algemene beschikking te worden beperkt, zulks met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de organieke wet op het Arbitragehof en van artikel 1 van de wet van 10 mei 1985 betreffende de gevolgen van de door het Arbitragehof gewezen vernietigende arresten.

OM DIE REDENEN,

HET HOF

1. Vernietigt in artikel 23 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 juni 1985 "houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie van de procedure alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten" de woorden "naargelang wie van beiden deel uitmaakt van de Vlaamse Gemeenschap".

2. Handhaaft de gevolgen van de aldus gedeeltelijk vernietigde bepaling ten aanzien van alle handelingen van toezicht die voor de dag van de bekendmaking van dit arrest op grond van genoemde bepaling zijn verricht.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 20 januari 1988.

De griffier,

L. POTOMS

De voorzitter,

J. DELVA.