

Rolnummer : 68
Arrest nr. 69 van 10 november 1988

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 12 van het decreet van de Franse Cultuurgemeenschap van 28 februari 1978 "organisant le service public de la lecture" (tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening), zoals uitgelegd door het enige artikel, § 2, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 juli 1983, ingesteld door de Ministerraad op 18 december 1987.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters E. GUTT en J. DELVA,
en de rechters D. ANDRE, I. PETRY, J. SAROT, F. DEBAEDTS
en K. BLANCKAERT,
bijgestaan door de griffier H. VAN DER ZWALMEN,

onder voorzitterschap van voorzitter E. GUTT

wijst na beraad het volgende arrest :

I. ONDERWERP VAN DE VORDERING

Bij een op 18 december 1987 ingediend verzoekschrift vordert de Ministerraad de vernietiging van artikel 12 van het decreet van de Franse Cultuurgemeenschap van 28 februari 1978 "organisant le service public de la lecture" (tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening) (B.S., 21 april 1978), zoals uitgelegd door het enige artikel, paragraaf 2, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 juli 1983 (B.S., 17 augustus 1981).

II. DE RECHTSPLEGING VOOR HET HOF

Bij beschikking van 21 december 1987 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 de organieke wet van 28 juni 1983 voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 1988.

Met toepassing van de artikelen 59 en 113 van de voormelde organieke wet zijn de kennisgevingen van het beroep gedaan bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 13 januari 1988 en de geadresseerden ter hand gesteld op 13 en 14 januari 1988.

Ter uitvoering van artikel 1 van de richtlijn van het Hof van 15 december 1987 (B.S. van 29 december 1987) is het feit dat geen enkele memorie is ingediend ter kennis gegeven aan de in artikel 69 van de organieke wet van 28 juni 1983 vermelde personen en overheden bij aangetekende brieven ter post afgegeven op 23 februari 1988 en de geadresseerden ter hand gesteld op 24 februari 1988.

De Waalse Gewestexecutieve heeft een conclusie laten toekomen bij aangetekende brief ter post neergelegd op 14 maart 1988 en ter griffie ontvangen op 15 maart 1988.

Ter uitvoering van artikel 3, d, van voormelde richtlijn van het Hof is van deze conclusie kennis gegeven bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 13 april 1988 en de geadresseerden ter hand gesteld op 14 april 1988.

Bij beschikking van 31 mei 1988 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest dient te worden gewezen, tot 18 december 1988 verlengd.

Bij beschikking van 1 juni 1988 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de terechtzitting op 23 juni 1988 vastgesteld. Van deze beschikking is kennis gegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, in kennis gesteld zijn van de datum van de terechtzitting bij aangetekende brieven ter post neergelegd op 2 juni 1988 en de geadresseerden ter hand gesteld op 3 en 10 juni 1988.

Ter terechtzitting van 23 juni 1988 :

- zijn verschenen :

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

Mr. L. AUSTRÆT loco Mr. P. LEGROS, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Executieve van de Franse Gemeenschap, Kunstlaan 19 ad, 1040 Brussel;

Mr. V. THIRY, advocaat bij de balie te Luik voor de Waalse Gewestexecutieve, rue de Fer, 42, 5000, Namur;

- hebben de rechters J. SAROT en K. BLANCKAERT 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

1. De bestreden bepalingen

Artikel 12 van het decreet van de Franse Cultuurgemeenschap van 28 februari 1978 tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening luidt als volgt :

"Het toezicht op de toepassing van dit decreet zal, wat betreft het cultureel, het bibliotheconomisch, het financieel en het administratief aspect, worden uitgeoefend door de Minister, tot wiens

bevoegdheid de Franse Cultuur behoort".

Het enige artikel van het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 juli 1983 tot verklaring van artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 houdende organisatie van de Dienst van Openbare Lectuurvoorziening luidt als volgt :

"Het artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 houdende organisatie van de Dienst voor Openbare Lectuurvoorziening wordt als volgt uitgelegd :

§ 1. De Executieve oefent het toezicht uit op de toepassing van de bepalingen van dit decreet en van de toepassingsbesluiten ten opzichte van de openbare bibliotheken door de verenigingen en instellingen van privaat recht opgericht.

§ 2. De Executieve oefent de voogdij uit, waarvan zij de rechtspleging organiseert, over al de handelingen van de gemeenten, de provincies en de agglomeraties en de federaties van gemeenten, die betrekking hebben op de bibliotheken bedoeld bij artikel 1^o met inbegrip de beslissingen die tot doel hebben openbare bibliotheken, onderworpen aan de toepassing van dit decreet, op te richten en te organiseren, op uitzondering van de akten bedoeld bij artikel 7, alinea 1, a) van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980".

2. Het arrest van 30 juni 1987 van het Arbitragehof

Bij de arresten nrs. 26.090, 26.091 en 26.092 uitgesproken op 22 januari 1986, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen aan het Arbitragehof gesteld :

"1.- Wordt artikel 7, eerste lid, a), van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, dat naar de door de gemeentewet gestelde regels verwijst, geschonden door het decreet van 28 februari 1978, uitgelegd door het decreet van 8 juli 1983, doordat dit decreet de handelingen houdende benoeming van het personeel van de gemeentelijke bibliotheken onderwerpt aan een aan de Franse Gemeenschapsexecutieve opgedragen specifiek toezicht, terwijl die handelingen onder het door de artikelen 86 en 87 van de gemeentewet ingestelde gewone toezicht zouden ressorteren ?

2.- Worden de regels vastgesteld door artikel 108, tweede lid, 2^o en 6^o, van de Grondwet en door artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 geschonden door het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 8 juli 1983 tot uitlegging van het decreet van 28 februari 1978 tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening, doordat het decreet, ofschoon het als uitleggend wordt gekwalificeerd, de Franse Gemeenschapsexecutieve met terugwerkende kracht machtigt tot het uitoefenen van een specifiek toezicht met name op de gemeentelijke handelingen die betrekking hebben op de gemeentelijke bibliotheken, terwijl het decreet van 28 februari 1978 zelf de Gemeenschapsexecutieve slechts een controletaak had opgedragen, die niet de uitoefening van een specifiek toezicht omvatte ?"

Het Arbitragehof heeft die vragen beantwoord bij arrest nr. 38 van 30 juni 1987 met het volgende dispositief : "zegt voor recht :

1) Artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 van de Cultuurraad van de Franse cultuurgemeenschap, zoals uitgelegd door het enige artikel, § 2, van het decreet van 8 juli 1983 van de Franse Gemeenschapsraad, schendt 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.

2) De tweede prejudiciële vraag vervalt".

3. Het verzoekschrift en de conclusie van de Waalse Gewestexecutieve

3.A.1. De Ministerraad voert twee middelen aan.

Het eerste middel is afgeleid uit de "schending van de artikelen 108, tweede lid, 6°, en derde lid, van de Grondwet, 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding;

doordat de norm in geding de Franse Gemeenschapsexecutieve heeft gemachtigd tot het organiseren van een vorm van specifiek toezicht ten aanzien van handelingen van gedecentraliseerde overheden inzake de oprichting en het beheer van openbare bibliotheken;

terwijl enkel het decreet, in de aangelegenheden waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn, een dergelijke vorm van toezicht kan organiseren; terwijl de aangevoerde bevoegdheidsoverschrijding vaststaat nu, bij ontstentenis van specifiek toezicht, het door de Gewesten uitgeoefende gewone toezicht van toepassing blijft".

Het tweede middel is afgeleid uit de "schending van de artikelen 28, tweede lid, van de Grondwet, 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, en bevoegdheidsoverschrijding;

doordat het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 8 juli 1983 door de decreetgever als uitleggend is aangemerkt en derhalve terugwerkt tot de datum van inwerkingtreding van de uitgelegde norm, waardoor het enigszins met die norm samensmelt om de Franse Gemeenschapsexecutieve te machtigen tot het organiseren en uitoefenen van het in het eerste middel bedoelde specifiek toezicht;

terwijl het decreet van 8 juli 1983 niet strookt met het grondwettelijke begrip "uitlegging", daar de uitgelegde norm geenszins ten doel had een vorm van toezicht in te stellen en het eigenlijke onderwerp van de uitleggende norm erin bestond de Franse Gemeenschapsexecutieve terugwerkend tot het voormelde doeleinde te machtigen; dat de aangewezen bevoegdheidsoverschrijding vaststaat vermits, bij ontstentenis van specifiek toezicht, het door de Gewesten uitgeoefende gewone toezicht van toepassing blijft".

3.A.2. In haar conclusie is de Waalse Gewestexecutieve van oordeel dat het eerste middel gegrond is gelet op het arrest van 30 juni 1987 van het Arbitragehof.

Ze wijst er eerst op dat het decreet van 28 februari 1978 tot stand kwam krachtens artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet en van artikel 2, eerste lid, 5°, van de wet van 21 juni 1971 en dat op het tijdstip waarop het decreet is uitgevaardigd, die wet aan de Cultuurraad niet de bevoegdheid verleende tot het organiseren van een specifiek toezicht dat artikel 7, eerste lid, b) van de wet van 8 augustus 1980 sinds 1 oktober 1980 aan de Gemeenschapsraden toekent.

Naar het oordeel van de Executieve beperkte artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 zich

ertoe de opdrachten van inspectie en boekhoudkundige controle aan de minister toe te vertrouwen en de tussenkomst van de minister voor de Franse cultuur, voor de mede-ondertekening van de koninklijke besluiten, in de plaats te stellen van die van de andere ministers.

Daaruit vloeit voort dat het besluit van de Franse Gemeenschapsexecutieve van 27 december 1982, dat sommige elementen van de organisatie van een specifiek toezicht regelt, geen grondslag kan vinden in artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978.

De Executieve stelt vast dat artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978, zoals uitgelegd bij het enige artikel, § 2, van het decreet van 8 juli 1983, niet aan de voorwaarden voldoet om die bevoegdheid in werking te stellen en dat zulks de betekenis is van het dispositief van het arrest van het Arbitragehof van 30 juni 1987. Steeds volgens de Executieve wordt het specifiek toezicht enkel rechtsgeldig ingesteld als een decreet het in alle onderdelen organiseert, met dien verstande dat het tegelijkertijd de handelingen waarop het toezicht slaat, het procédé van toezicht, de toezichthoudende overheid en de wezensbestanddelen van de procedure moet bepalen.

De Executieve concludeert : "het decreet van 8 juli 1983 tot verklaring van artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 (of anders gezegd artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 zoals uitgelegd door het decreet van 8 juli 1983) bepaalt niet - met name - de toezichtsprocédés die door de overheid die het aanwijst moeten worden toegepast" en "Dat element alleen al rechtvaardigt de gegrondheid van het eerste middel tot vernietiging, dat is afgeleid van de schending van de artikelen 108, derde lid, van de Grondwet en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen : de gemeenschapswetgever heeft in onderhavige zaak niet op rechtsgeldige wijze een specifiek toezicht georganiseerd".

Wat het tweede middel betreft, verklaart de Executieve dat het eerste middel alleen al volstaat om de vernietiging van de bestreden norm teweeg te brengen en dat niet behoeft te worden onderzocht of het tweede middel, dat hij als ondergeschikt beschouwt, eveneens gegrond is.

4.B. Ten gronde

4.B.1. 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.

4.B.2. Gebruik makend van de mogelijkheid geboden door die bepaling, is de bijzondere wetgever overgegaan tot diverse bevoegdheidstoewijzingen inzake toezicht.

Artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijst 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, wat het gewoon administratief toezicht betreft. Bij overgangsmaatregel zijn de Gewesten echter niet bevoegd voor het gewoon administratief toezicht wat betreft 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.

Artikel 7 kent aan het Gewest dezelfde bevoegdheid toe om de procedures te organiseren en het toezicht uit te oefenen voor de "andere handelingen", maar preciseert dat die bevoegdheid is uitgesloten wanneer door de wet of het gemeenschapsdecreet een specifiek toezicht is

georganiseerd met betrekking tot de materies waarvoor respectievelijk de nationale en de gemeenschapsoverheid bevoegd zijn.

4.B.3. Opdat een Gemeenschap het door artikel 7 van de bijzondere wet voorgeschreven specifiek toezicht zou kunnen instellen, moet dat toezicht betrekking hebben op aangelegenheden :

- a) waarvoor de Gemeenschappen krachtens de Grondwet of de bijzondere wet bevoegd zijn;
- b) voor het regelen waarvan de betrokken Gemeenschap bepaalde opdrachten aan ondergeschikte besturen heeft toevertrouwd en de manier waarop die opdrachten moeten worden vervuld, heeft bepaald.

4.B.4. Wanneer de gemeenschapswetgever aldus bevoegd is om een specifiek toezicht in te stellen, oefent hij die bevoegdheid slechts op rechtsgeldige wijze uit indien het decreet dat toezicht "organiseert".

De organisatie van een specifiek toezicht omvat de bepaling van de handelingen waarop het toezicht slaat, van het procédé van toezicht, van de toezichthoudende overheid en van de wezensbestanddelen van de procedure.

4.B.5.a. Naar luid van artikel 4, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn "de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten" culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet. De materie die het onderwerp is van de decreten van 1978 en van 1983 behoort tot de bevoegdheid van de Gemeenschap.

4.B.5.b. Bij het regelen van deze aangelegenheid vertrouwt het decreet van 28 februari 1978 bepaalde opdrachten aan de gemeenten toe en regelt het de wijze waarop zij die moeten vervullen, met name wat de benoeming betreft van het personeel van de openbare bibliotheken.

4.B.5.c. De gemeenschapswetgever is bijgevolg krachtens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd om dienaangaande een specifiek toezicht in te stellen.

4.B.6.a. Het decreet van 8 juli 1983 tot uitlegging van artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 beoogt "al de handelingen van de gemeenten, de provincies en de agglomeraties en de federaties van gemeenten, die betrekking hebben op de bibliotheken bedoeld bij artikel 1, met inbegrip de beslissingen die tot doel hebben openbare bibliotheken, onderworpen aan de toepassing van dit decreet, op te richten en te organiseren, met uitzondering van de handelingen bedoeld bij artikel 7, alinea 1, a) van de bijzondere wet tot hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980". Zodoende biedt het decreet niet de mogelijkheid tot afbakening van de handelingen van de gedecentraliseerde overheden die het aan toezicht wil onderwerpen, en vertekent het daardoor het begrip specifiek toezicht zelf.

4.B.6.b. Voor het overige bepaalt voormeld decreet niet het procédé van toezicht dat zou worden toegepast.

4.B.6.c. Aldus heeft de decreetgever ten deze verzuimd twee elementen te bepalen die ieder onontbeerlijk zijn opdat een specifiek toezicht geldig zou zijn ingesteld. Derhalve kon hij de uitoefening van dat toezicht niet aan de Executieve opdragen.

Hieruit volgt dat de Gemeenschapswetgever de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden materiële bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten schendt.

Het eerste middel is dus gegrond.

4.B.7. Nu het onderzoek van het eerste middel leidt tot de vaststelling dat artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 zoals verklaard door het enige artikel, § 2, van het decreet van 8 juli 1983 de bevoegdheidsbepalende regels schendt, is er geen aanleiding tot onderzoek van het tweede middel, dat geen aanleiding kan geven tot ruimere vernietiging.

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

vernietigt artikel 12 van het decreet van de Cultuurraad van de Franse Cultuurgemeenschap van 28 februari 1978 "organisant le service public de la lecture" (tot instelling van de Openbare Dienst voor Lectuurvoorziening), zoals uitgelegd door het enige artikel, § 2, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 juli 1983 "interprétatif de l'article 12 du décret du 28 février 1978 organisant le service public de la lecture" (tot verklaring van artikel 12 van het decreet van 28 februari 1978 houdende organisatie van de Dienst van Openbare Lectuurvoorziening).

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 55 van de organieke wet van 28 juni 1983, op de openbare terechtzitting van 10 november 1988.

De griffier,
H. VAN DER ZWALMEN

De voorzitter,
E. GUTT