

Rolnummers 146 t / m 149
Arrest nr. 21 / 90 van 28 juni 1990

A R R E S T

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters J. Delva en J. Sarot en de rechters I. Pétry, J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior, H. Boel en L. François, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter J. Delva,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen.

A. Bij verzoekschrift van 17 juli 1989, aan het Hof verzonden bij aangetekende brief met poststempel van dezelfde dag, heeft Daniel Deconinck, gepensioneerde, Vogelzang 19, 2958 Zemst, een beroep ingesteld tot vernietiging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten " met uitzondering van een aantal bepalingen die aansluiten bij een wet met bijzondere meerderheid zoals artikel 68 (artikel 124bis van de bijzondere wet op het Arbitragehof) die als zodanig blijven gelden met een bijzondere meerderheid, desgevallend al de overige artikelen van de wet te handhaven met de waarde van een gewone wet ".

Het beroep strekt er in subsidiaire orde toe titel III van voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 te vernietigen " als voorwerp van bijzondere wetgeving en eventueel te behouden als inhoud van een gewone wet ".

Die zaak is ingeschreven onder nummer 146 van de rol van het Hof.

B. Bij verzoekschrift van 17 juli 1989, aan het Hof verzonden bij aangetekende brief met poststempel van dezelfde dag, hebben Etienne Wieme, ambtenaar, Lentestraat 11, 9000 Gent, en Daniel Deconinck, voornoemd, een beroep ingesteld ertoe strekkende, " onder voorbehoud van de eventuele verbetering van fouten en onder voorbehoud van de vraag of de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten niet veeleer in haar geheel aanvechtbaar is om ze enkel als gewone wet te handhaven, artikel 48 en de desbetreffende vermeldingen in artikel 17, 33 en 34 van voormelde bijzondere wet te vernietigen " en

" desgevallend :

- na vernietiging van de solidariteitstussenkomst bepaald in de artikelen 48 en 17 en de verwijzingen in de artikelen 33 en 34 van voormelde bijzondere wet, krachtens artikel 8 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, bij

wijze van algemene beschikking de gevolgen van de vernietigde bepalingen aan te wijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd in een optiek van rechtstreekse compensatie tussen de gewesten die blijft binnen de perken van wat de vernietigde bepalingen toestonden;

- in het kader van die algemene beschikking van artikel 8 van dezelfde bijzondere wet op het Arbitragehof, het te handhaven voordeel van de algemene solidariteit niet toe te kennen, zolang het samengetelde voordeel van de overgangperiode voor de drie gedeelten van de gewestelijke toewijzingen, vergeleken met het resultaat van de artikelen 18, 24 en 30 groter is dan het solidariteitsvoordeel en dit laatste alleen toe te kennen voor het deel dat het vermelde voordeel van de overgangperiode overschrijdt ".

Die zaak is ingeschreven onder nummer 147 van de rol van het Hof.

C. Bij verzoekschrift van 17 juli 1989, aan het Hof verzonden bij aangetekende brief met poststempel van dezelfde dag, heeft Etienne Wieme, voornoemd, een beroep ingesteld ertoe strekkende, " onder voorbehoud van verbetering van fouten en onder voorbehoud dat de bijzondere wet van 16 januari 1989, in haar geheel is aan te vechten om de inhoud ervan eventueel alleen als gewone wet te zien handhaven " het beroep tot vernietiging ontvankelijk te horen verklaren en uitspraak doende ten gronde, artikel 62 van voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 te horen vernietigen, eventueel geassorteerd met de handhaving van de regeling voor een beperkte duur van twee jaar, voldoende om een nieuwe wetgeving tot stand te brengen ".

Die zaak is ingeschreven onder nummer 148 van de rol van het Hof.

D. Bij verzoekschrift van 17 juli 1989, aan het Hof verzonden bij aangetekende brief met poststempel van dezelfde dag, hebben Etienne Wieme en Daniël Deconinck, voornoemd, een beroep ingesteld ertoe strekkende, " onder voorbehoud van verbetering van fouten en onder voorbehoud van de vernietiging van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de

Gemeenschappen en de Gewesten om alleen te gelden als gewone wet, artikel 39, inzonderheid paragraaf 2, van voormelde bijzondere wet van 16 januari 1989 te horen vernietigen".

Die zaak is ingeschreven onder nummer 149 van de rol van het Hof.

II. Rechtspleging

Bij beschikkingen van 18 juli 1989 heeft de voorzitter in functie conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof in de respectieve zaken de leden van de zetel aangewezen.

In de respectieve zaken hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat er geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en 72 van de organieke wet.

Van de beroepen is conform artikel 76, § 4, van de organieke wet kennis gegeven bij aangetekende brieven van 1 september 1989.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is in het Belgisch Staatsblad van 1 september 1989 bekendgemaakt.

Bij beschikkingen van 25 september 1989 heeft voorzitter Delva de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

De Franse Gemeenschapsexecutieve heeft in elk van de zaken met rolnummers 148 en 149 een memorie ingediend op 17 oktober 1989.

De Ministerraad heeft in elke zaak een memorie ingediend op 18 oktober 1989.

Conform artikel 89 van de organieke wet is bij aangetekende brieven van 24 oktober 1989 kennis gegeven van die memories.

De respectieve verzoekers hebben in elke zaak een memorie van antwoord ingediend op 27 november 1989.

Bij beschikkingen van 5 januari 1990 heeft de voorzitter in functie rechter L. François als lid van de zetel aangewezen in elke zaak.

Bij beschikkingen van 9 januari 1990 heeft het Hof in elke zaak de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 11 juli 1990.

Bij beschikking van 31 januari 1990 heeft het Hof de zaken met rolnummers 146 t/m 149 samengevoegd.

Bij beschikking van 7 maart 1990 heeft het Hof beslist dat de samengevoegde zaken in gereedheid zijn wat betreft het onderzoek van de vraag naar de bevoegdheid van het Hof en die aangaande de ontvankelijkheid van de beroepen, zulks vo,'o,'r de behandeling van de grond van de zaak, en heeft het de dag van de terechtzitting vastgesteld op 27 maart 1990.

Van voormelde beschikkingen van 31 januari 1990 en 7 maart 1990 is kennis gegeven aan de partijen terwijl de advocaten van de partijen zijn verwittigd van de datum van de terechtzitting bij aangetekende brieven van 8 maart 1990.

Ter terechtzitting van 27 maart 1990 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Hardeman, advocaat bij de balie te Brussel, voor verzoekers D. Deconinck en E. Wieme, voornoemd;

. Verzoeker D. Deconinck voornoemd, in persoon;

. Mr. P. Peeters, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad,

Wetstraat 16, 1000 Brussel;

. Mr. P. Legros, advocaat bij de balie te Brussel vo,'o,'r de Franse Gemeenschapsexecutieve, Kunstlaan 19 a-d, 1040 Brussel;

- hebben de rechters-verslaggevers F. Debaedts en D. André verslag uitgebracht;

- zijn gehoord : Mr. Hardeman in de zaken met rolnummers 148 en 149, verzoeker Deconinck in de zaken met rolnummers 146 en 147, Mr. Legros en Mr. Peeters;

- zijn de samengevoegde zaken 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.

III. *In rechte*

De bestreden bepalingen.

1. De bijzondere wet van 16 januari 1989, die in de zaak met rolnummer 146 in zijn geheel wordt aangevochten, regelt de financiering van de begrotingen van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 48 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat in de zaak met rolnummer 147 wordt aangevochten, handelt over de nationale solidariteitstussenkomst ten voordele van het Gewest waarvan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting lager ligt dan de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner voor het Rijk.

Artikel 62 van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat in de zaak met rolnummer 148 wordt aangevochten, handelt over het krediet dat aan de Gemeenschappen wordt toegekend voor de financiering van het universitair onderwijs dat aan buitenlandse studenten wordt verstrekt.

Artikel 39, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989, dat in de zaak met rolnummer 149 wordt aangevochten, handelt over de verdeelsleutel tussen de Gemeenschappen van het toegewezen gedeelte van de opbrengst van de belasting op de toegevoegde waarde voor de periode 1989-1998. Deze middelen zijn bestemd voor de financiering van de onderwijsuitgaven.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen.

2.A.1. In alle samengevoegde zaken wijzen verzoekende partijen in hun verzoekschrift erop dat de belangvereiste op publiekrechtelijk vlak minder streng is op te vatten dan in het gerechtelijk privaatrecht, waarbij verwezen wordt naar de rechtspraak van de Franse Raad van State.

In de zaak met rolnummer 146 wijst verzoeker er in zijn verzoekschrift vooreerst op dat een kiezer of inwoner van een Gewest rechtstreeks en persoonlijk betrokken is bij de reële eerbiediging van de wet en de rechtsconforme werking van de instellingen. Verder staft verzoeker zijn belang door erop te wijzen dat hij als kiezer en inwoner van een Gemeenschap of Gewest recht heeft om onderworpen te zijn aan een eigen belastingregime dat hij op een meer rechtstreekse wijze dan op nationaal vlak mede kan bepalen. Verzoeker voegt daaraan toe dat de fiscaliteit een belangrijke rechtstreekse invloed heeft op de rechtstoestand van elke burger.

In de zaak met rolnummer 147 voeren de verzoekende partijen aan dat een inwoner die onderworpen is aan de personenbelasting in een Gewest dat door het mechanisme van de solidariteitstussenkomst minder inkomsten verwerft, persoonlijk wordt benadeeld daar de middelen waarover een Gewest kan

beschikken een rechtstreekse weerslag hebben op zijn persoonlijke rechtssituatie als belastingplichtige en gebruiker van de openbare diensten. Verzoekende partijen wijzen er in dit verband op dat de Gewesten eventuele tekorten via opcentiemen op de personenbelasting op hun inwoners kunnen verhalen.

Tot slot stellen verzoekende partijen dat hun persoonlijk en individueel belang bij het beroep tot vernietiging niet verdwijnt omwille van het feit dat vele inwoners van een Gewest zich in dezelfde situatie bevinden en benadeeld worden.

In de zaak met rolnummer 148 staft verzoeker zijn belang door te stellen dat hij er rechtstreeks en persoonlijk bij betrokken is dat de Vlaamse Gemeenschap, waartoe hij met heel zijn levens-en werkkring behoort, en die bevoegd is voor internationale samenwerking inzake onderwijs, niet wordt benadeeld met betrekking tot de uitwisseling van studenten en niet wordt afgesneden van zekere vormen van intellectuele contacten.

In de zaak met rolnummer 149 stellen verzoekende partijen vooreerst dat elke leerling of student, ouder, personeelslid of onderwijsinstelling er belang bij heeft dat de verdeling van de middelen voor het onderwijs niet gebeurt in voorwaarden die discriminerend zijn. Verder wordt aangevoerd dat de persoonlijke rechtssituatie van een inwoner van het Nederlandse taalgebied rechtstreeks wordt geraakt wanneer er een discriminatie bestaat tussen de Gemeenschappen die een rechtstreekse weerslag heeft op zijn rechtssituatie. Tot slot wordt ook hier geargumenteed dat het feit dat vele personen zich in dezelfde situatie bevinden, geen reden is om te beslissen dat verzoekende partijen geen belang zouden hebben.

2.A.2. In alle samengevoegde zaken wijst de Ministerraad, met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, erop dat de actio popularis niet toelaatbaar is en dat het vereiste belang slechts aanwezig is bij die personen die door de bestreden norm rechtstreeks in hun rechtssituatie kunnen worden geraakt.

De bepalingen van de financieringswet in het algemeen - en dus ook de specifieke aangevochten artikelen - kunnen volgens de Ministerraad de

rechtssituatie van de verzoekende partijen niet rechtstreeks raken vermits die bepalingen uitsluitend de financiering regelen van de Gemeenschappen en Gewesten.

De Ministerraad werkt deze stelling verder uit in elk van de memories die hij in de samengevoegde zaken neerlegde.

In de zaak met rolnummer 146, stelt de Ministerraad dat aan de voorwaarde van belang alleszins niet wordt voldaan wanneer verzoeker overweegt dat hij, zoals elke burger-inwoner van een Gewest, rechtstreeks en persoonlijk is betrokken bij de reële eerbiediging van de wet en de rechtsconforme werking van onze instellingen.

In de zaak met rolnummer 147 stelt de Ministerraad dat bepalingen die de interregionale solidariteit regelen de rechtssituatie van verzoekende partijen niet rechtstreeks raken, waaraan geen afbreuk wordt gedaan door de vaststelling dat voor de regeling van deze solidariteit wordt uitgegaan van de gemiddelde opbrengst per persoon in de personenbelasting.

In de zaken met rolnummers 148 en 149 merkt de Ministerraad op dat de bestreden artikelen slechts een onderdeel zijn van de gehanteerde techniek ter financiering van de begrotingen van de Gemeenschappen, waarbij deze laatsten autonoom de besteding van de middelen bepalen.

In de zaak met rolnummer 149 merkt de Ministerraad nog bijkomend op dat de verzoekende partijen nalaten aan te tonen dat ze één van de ingeroepen hoedanigheden van leerling, student, ouder, personeelslid of onderwijsinstelling, bezitten.

2.A.3. De Executieve van de Franse Gemeenschap heeft enkel in de zaken 148 en 149 een memorie neergelegd.

In beide zaken merkt deze Executieve op dat tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 1989 werd gesteld dat het

Arbitragehof het begrip "belang" nader diende te omschrijven, zich hierbij inspirerend op de rechtspraak van de Raad van State.

De Executieve verwijst naar deze rechtspraak luidens welke het belang rechtstreeks, persoonlijk, actueel en zeker dient te zijn, en naar de rechtspraak van het Hof luidens welke de actio popularis niet toelaatbaar is en het belang slechts aanwezig is bij die personen die door de bestreden norm rechtstreeks in hun rechtssituatie kunnen worden geraakt.

De Executieve van de Franse Gemeenschap past deze beginselen toe ten aanzien van de door de verzoekende partijen ingeroepen hoedanigheden. Preliminair merkt de Executieve op dat een aantal van de ingeroepen argumenten geen betrekking hebben op de eigen rechtssituatie van de verzoekende partijen maar op die van de Vlaamse Gemeenschap in haar geheel.

De Executieve betoogt vervolgens dat verzoeker noch als inwoner van de Vlaamse Gemeenschap, noch als persoon die zijn werkkring heeft in de Vlaamse Gemeenschap, doet blijken van het rechtens vereiste belang.

De Executieve verwijst vooreerst naar de rechtspraak van de Raad van State luidens welke "de enkele hoedanigheid van inwoner van een politieke entiteit" op zich niet volstaat om een norm uitgaande van deze entiteit aan te vechten.

Vervolgens betoogt de Executieve eveneens met verwijzing naar de rechtspraak van de Raad van State dat het in de zaak met rolnummer 148 ingeroepen argument dat verzoeker zijn werkkring heeft binnen de Vlaamse Gemeenschap niet volstaat om belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden norm. Verzoekende partij heeft in die hoedanigheid geen belang dat zou verschillen van dat van de algemeenheid der burgers. Verzoeker toont volgens de Executieve niet aan dat hij is tewerkgesteld binnen een bestuur waarvan de goede werking zou worden aangetast door de bestreden bepaling, noch dat hierdoor zijn persoonlijke situatie nadelig zou worden beïnvloed. Zijn juridische toestand wordt door de bestreden bepaling geenszins aangetast.

De Executieve merkt vervolgens op dat de rechtspraak van de Franse Raad van State veel verregaander is dan deze van het Arbitragehof en de Belgische Raad van State. Krachtens de parlementaire voorbereiding dient het Hof zich op deze laatste rechtspraak te inspireren. Overigens heeft de rechtspraak van de Franse Raad van State volgens de Executieve niet de draagwijdte die de verzoekende partij eraan geeft. Ook de Franse Raad van State sluit de actio popularis uit.

2.A.4. Ook in hun memories van antwoord komen de verzoekende partijen nog terug op de vraag naar het belang.

Verzoekende partijen merken vooreerst op dat de grondwetgever en de bijzondere wetgever in artikel 107ter G.W. en de artikelen 1 en 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ervan uitgegaan zijn dat ook individuele verzoekers belang kunnen hebben bij een beroep dat een bevoegdheidsconflict opwerpt. Voornoemde bepalingen dienen op zulk een wijze te worden uitgelegd dat ze een nuttig effect hebben.

Verder merken de verzoekende partijen op dat ze als belastingplichtige, zowel van de Vlaamse Gemeenschap als van het Vlaamse Gewest, belang hebben bij het bestrijden van normen die een invloed kunnen hebben op het aandeel dat ze in die hoedanigheid in de uitgaven van die Gemeenschap of van dat Gewest te dragen hebben. Zulke normen raken verzoekers immers rechtstreeks in hun rechtssituatie als belastingplichtige, daar ze hetzij indruisen tegen de eigen rechtstreekse belastingbevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten, hetzij de middelen verminderen die de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest toebedeeld krijgen. In dit laatste geval zullen die Gemeenschap of dat Gewest er ofwel toegenoopt zijn andere financieringsbronnen zoals bijkomende belastingen aan te snijden, die mede door de verzoekende partijen zullen worden gedragen, ofwel zullen de verzoekers niet kunnen genieten van fiscale kortingen die mogelijk waren geweest indien de aan de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest toekomende middelen niet waren verminderd.

In de memories van antwoord betreffende de zaken met rolnummers 148 en 149 wordt hieraan nog toegevoegd dat de middelenvoorziening rechtstreeks de uitgestrektheid bepaalt van de diensten die de Gemeenschap kan verstrekken, wat van belang is voor het onderwijs dat in beginsel gratis moet worden verstrekt.

De verzoekende partijen stippen nog aan dat ze zich beroepen op hun hoedanigheid van inwoners van bepaaldelijk omschreven gebieden, die niet met het Belgische grondgebied samenvallen. Derhalve is er volgens verzoekers geen sprake van een *actio popularis*, d.i. de vordering ingesteld door gelijk welke inwoner van het Rijk.

De verzoekende partijen merken tenslotte op dat geen van de Executieven een beroep heeft ingesteld tegen de bestreden bepalingen, waaruit volgt dat een al te strenge houding inzake het belang zou leiden tot de conclusie dat de bestreden wet ontsnapt aan elke controle door een grondwettelijk hof, wat in een rechtsstaat vermeden dient te worden.

2.B.1. Artikel 107ter van de Grondwet bepaalt : " ... de zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang of prejudicieel, door ieder rechtscollege ".

Naar luid van artikel 2, 2°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kunnen de beroepen tot vernietiging worden ingesteld " door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang ... ".

Van het vereiste belang doet blijken iedere persoon wiens rechtssituatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

2.B.2. In zijn verzoekschrift in de zaak met rolnummer 146 voert verzoeker zijn hoedanigheid van kiezer of inwoner van een Gewest aan, in hun verzoekschrift in de zaak met rolnummer 147 voeren de verzoekers hun hoedanigheid aan van belastingplichtige en gebruikers van de

openbare diensten, in zijn verzoekschrift in de zaak met rolnummer 148 voert verzoeker zijn hoedanigheid aan van lid van de Vlaamse Gemeenschap en in de zaak met rolnr. 149 voeren de verzoekers de hoedanigheden aan van leerling, student, ouder, personeelsleden of onderwijsinstellingen en ten slotte inwoner van het Nederlandse taalgebied.

2.B.3. Zonder dat dient onderzocht te worden of de verzoekende partijen effectief bepaalde van de aangevoerde hoedanigheden bezitten, stelt het Hof vast dat de verzoekende partijen in geen van die hoedanigheden doen blijken van het rechtens vereiste belang. De bestreden bepalingen, die de financiering van de Gemeenschappen en Gewesten betreffen, kunnen omwille van hun aard zelf de individuele toestand van de verzoekende partijen niet rechtstreeks raken, daar ze enkel tot de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten zijn gericht.

De aangevoerde gevolgen op de individuele situatie van de verzoekende partijen van normen die de omvang bepalen van de aan Gemeenschappen en Gewesten ter beschikking gestelde financiële middelen, vloeien niet als dusdanig en op rechtstreekse wijze voort uit deze normen zelf, maar zijn er slechts het onrechtstreekse gevolg van. Het aanvoeren van deze gevolgen volstaat derhalve niet om aan te tonen dat verzoekende partijen door de bestreden bepalingen op een rechtstreekse wijze in hun individuele toestand zouden zijn geraakt.

2.B.4. De beroepen in de zaken met rolnummers 146, 147, 148 en 149 zijn niet-ontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof,

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof ter openbare terechtzitting van 28 juni 1990.

De griffier,

L. Potoms

De voorzitter,

J. Delva