

Rolnummer 289

Arrest nr. 43/92
van 13 mei 1992

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag gesteld door de Raad van State bij arrest van 29 mei 1991 in zake de gemeente Nassogne tegen het Waalse Gewest.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters I. Pétry en J. Delva, en de rechters J. Wathelet, D. André, F. Debaedts, L. De Grève, L.P. Suetens, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter I. Pétry,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

*

*

I. Onderwerp van de vraag

Bij zijn arrest nr. 37.119 van 29 mei 1991 in zake de gemeente Nassogne tegen het Waalse Gewest, vertegenwoordigd door zijn Executieve, heeft de Raad van State, afdeling administratie, VIe kamer, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

" Is artikel 25, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 " organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne " (houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest) bestaanbaar met de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat en de Gewesten, en meer bepaald met artikel 108, tweede lid, van de Grondwet en artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, in zoverre het aan de gemeenteoverheid waarvan het besluit door de bestendige deputatie wordt vernietigd het recht voorbehoudt bij de Executieve tegen het vernietigingsbesluit beroep in te stellen ? " .

II. De feiten en de rechtspleging voor het verwijzende rechtscollege

De vraag van de Raad van State houdt verband met een beroep tot vernietiging dat de gemeente Nassogne bij de Raad van State heeft ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van 8 mei 1990 van de Minister van Lokale Besturen, Gesubsidieerde Werken en Water voor het Waalse Gewest, waarbij het beroep wordt verworpen dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nassogne had ingesteld tegen het besluit van 1 maart 1990 waarbij de bestendige deputatie van de provincieraad van Luxemburg een besluit had vernietigd van de gemeenteraad van 21 december

1989 waarbij voor de jaren 1991 tot 1994 een belasting op de vogelvangst met netten ("taxe sur la capture des oiseaux ou tenderie") werd ingesteld.

Op initiatief en na eensluidend advies van de auditeur heeft de Raad van State besloten de voormelde vraag bij het Hof aanhangig te maken. De Raad is namelijk van mening dat, hoewel de verzoekende partij allereerst argumenteerde over de interpretatie van artikel 25 van het decreet van 20 juli 1989 - van welke vraag als zodanig de Raad van State bevoegdelyk kennis kan nemen - ze op de terechtzitting toegaf dat de opgeworpen vraag in werkelijkheid betrekking heeft op de schending door genoemd decreet van artikel 7 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, en van artikel 108, tweede lid, van de Grondwet.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof aanhangig gemaakt door de verzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing ontvangen op de griffie op 19 juni 1991.

Bij beschikking van 19 juni 1991 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers D. André en F. Debaedts hebben geoordeeld dat er geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is kennis gegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 11 juli 1991 ter post aangetekende brieven, op 12, 13 en 16 juli 1991 aan de

geadresseerden ter hand gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 juli 1991.

De gemeente Nassogne, waarvan de kantoren gevestigd zijn te 6950 Nassogne, Hôtel de Ville, en de Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door haar Minister-Voorzitter, wiens kantoor gevestigd is te 5000 Namen, rue de Fer 42, hebben elk een memorie ingediend bij respectievelijk op 23 juli 1991 en 26 augustus 1991 ter post aangetekende brieven, respectievelijk op 24 juli 1991 en 27 augustus 1991 op de griffie ontvangen.

Een afschrift van die memories is overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 17 september 1991 ter post aangetekende brieven, op 18 september 1991 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

Er is geen memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 21 november 1991 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen tot 19 juni 1992 verlengd.

Bij beschikking van de voorzitter van 31 maart 1992 is rechter L. De Grève aangewezen als lid van de zetel ter vervanging van rechter K. Blanckaert, verhinderd.

Bij beschikking van 31 maart 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 30 april 1992 vastgesteld.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 1 april

1992 ter post aangetekende brieven, op 2 en 3 april 1992 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

Op de terechtzitting van 30 april 1992 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Brusselmans, advocaat bij de balie te Nijvel, loco Mr. A. Lebrun, advocaat bij de balie te Luik, voor de gemeente Nassogne;

. Mr. E. Gillet, advocaat bij de balie te Brussel, loco Mr. P. Lambert en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Gewestexecutieve;

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

- zijn de voormelde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd conform de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *De omstreden norm*

a. Het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest (*Belgisch Staatsblad*, 8 september 1989) werd aangenomen op grond van artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het omvat in titel I een aantal algemene bepalingen (artikelen 1 tot 12), die van toepassing zijn op het toezicht op de gemeenten, de provincies en de intercommunales.

Titel II heeft meer bepaald betrekking op het toezicht op de gemeenten (artikelen 13 tot 27), terwijl de titels III en IV respectievelijk het toezicht op de provincies (artikel 28 tot 36) en op de intercommunales (artikelen 37 tot 39) betreffen. Titel V omvat een aantal opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 40 tot 43).

b. Artikel 25, § 1, van het decreet van 20 juli 1989, het onderwerp van de prejudiciële vraag, bepaalt als volgt :

" De gemeenteoverheid waarvan het besluit door de bestendige deputatie wordt vernietigd kan, binnen dertig dagen na kennisgeving die haar ervan wordt gedaan, tegen het vernietigingsbesluit beroep instellen bij de Executieve " (vertaling verschenen in het *Belgisch Staatsblad*).

V. *In rechte*

A.1. In haar memorie informeert de gemeente Nassogne het Hof dat zij volledig wil terugvallen op de stukken met betrekking tot de procedure voor de Raad van State, die overigens door het verwijzende rechtscollege bij zijn beslissing zijn gevoegd.

A.2.a. De Waalse Gewestexecutieve van haar kant geeft allereerst haar interpretatie van de normen waaraan het Hof moet toetsen. Na herinnerd te hebben aan de rechtspraak van het Hof betreffende de voorbehouden aangelegenheden, merkt de Executieve op dat ten deze artikel 108, tweede lid, van de Grondwet de nationale wet de zorg voorbehield de gemeenten te organiseren; de Gemeenschappen en de Gewesten kunnen wat die voorbehouden aangelegenheid betreft slechts optreden krachtens een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging door de wetten tot hervorming der instellingen. Volgens de Executieve geeft artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, een dergelijke machtiging aan de Gewesten. Zij stelt dat artikel 7, eerste lid, voormeld, steunt op artikel 108, derde lid, van de Grondwet, dat bepaalt : " In uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, bepaalde meerderheid, kan de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht geregeld worden door de Raden van de gemeenschap of het gewest ". Vóór de wijziging ervan in 1988 beperkte artikel 7, eerste lid, de gewestelijke bevoegdheid inzake toezicht tot de uitoefening van dat toezicht, alsook

tot " de organisatie van de procedures ". Voortaan dus zijn de Gewesten " integraal bevoegd voor het gewoon administratief toezicht, zowel voor de organisatie als voor de uitoefening ervan " (Memorie van toelichting, Gedr. St., Kamer, B.Z. 1988, nr 516/1, p. 23).

b. De Executieve gaat dan over tot een analyse van de te toetsen norm en onderstreept dat artikel 25, § 1, van het decreet wel degelijk een beroep in het kader van toezicht organiseert zoals bedoeld bij artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

c. Volgens de Executieve wordt ten deze de vraag gesteld of de bepaling van het gemeentelijk orgaan dat bevoegd is om een beroep tot herziening in te stellen tegen een besluit dat in eerste aanleg door een toezichthoudende overheid is genomen, beschouwd kan worden als een element dat begrepen is in de organisatie van het administratief toezicht op de gemeenten, in de zin van artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De Executieve betoogt op grond van allerlei uittreksels uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 dat artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aldus moet worden geïnterpreteerd dat de vaststelling van de indiener van het beroep tot herziening impliciet deel uitmaakt van wat inherent is aan de organisatie van de procedure inzake toezicht en, meer algemeen, aan de algemene organisatie van het toezicht. Los van dat argument op grond van de parlementaire voorbereiding is die conclusie trouwens de enige die strookt met het principe van de ruime interpretatie van de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegewezen bevoegdheden, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof.

Zodra men als vaststaand beschouwt dat de herziening op beroep moet worden ondergebracht bij de procédés van het administratief toezicht, moet men daaruit de nodige gevolgtrekkingen maken en aannemen dat alle aspecten van het beroep, dus ook de vaststelling van de indiener ervan, kunnen worden geregeld. De organisatie van de procedure inzake toezicht veronderstelt immers de organisatie van de procedure in al haar stadia. Het is bijgevolg niet duidelijk wat de bewering zou kunnen staven dat de gewestelijke bevoegdheid inzake toezicht op de gemeenten zodanig moet worden beperkt dat het de Gewesten niet meer zou mogelijk zijn de beroepen inzake toezicht globaal en volledig te organiseren. Tot slot moet in ieder geval worden vastgesteld dat artikel 25, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 geen gemeentelijk orgaan in het bijzonder aanwijst. Bijgevolg werkt het niet rechtstreeks in op de organisatie van de gemeentelijke instelling.

Artikel 25, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 past met andere woorden voormeld beginsel

slechts toe, met inachtneming van de bevoegdheidsverdeling die de gemeentewetgeving tussen de organen van de gemeente instelt. Dat met betrekking tot de zaak die aanleiding heeft gegeven tot de onderhavige prejudiciële vraag het beroep bij de bestendige deputatie door de gemeenteraad moest worden ingesteld, houdt allereerst verband met het feit dat de aanneming van een verordening waarbij een belasting geheven wordt, krachtens de gemeentewetgeving tot de bevoegdheden van de gemeenteraad behoort; artikel 110, vierde lid, van de Grondwet vereist zelfs de toestemming van de gemeenteraad voor de gemeentebelastingen. Het is duidelijk dat de gewestelijke wetgever er zich toe beperkt heeft de consequenties te trekken uit een bevoegdheidsverdeling waartoe op een ander niveau besloten werd, namelijk dat van de nationale wetgever.

De bestreden bepaling verenigt eigenlijk twee beginselen. Volgens het eerste beginsel moet het beroep in het kader van toezicht door de belanghebbende worden ingesteld. Als tweede beginsel geldt de verdeling van bevoegdheden tussen de gemeentelijke organen, zoals bepaald door de nationale wetgever, waardoor kan worden uitgemaakt wie - welk orgaan - belanghebbend is.

B.1. Artikel 108, tweede lid, van de Grondwet behoudt aan de nationale wetgevende macht de bevoegdheid voor tot het regelen van de gemeentelijke instellingen en, inzonderheid, tot het verzekeren van de toepassing van de volgende beginselen :

" 1° de rechtstreekse verkiezing van de leden van de provincieraden en de gemeenteraden;

2° de bevoegdheid van de provincieraden en van de gemeenteraden voor alles wat van provinciaal en van gemeentelijk belang is, behoudens goedkeuring van hun handelingen in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald;

3° de decentralisatie van bevoegdheden naar de provinciale en gemeentelijke instellingen;

4° de openbaarheid van de vergaderingen der provincieraden en gemeenteraden binnen de bij de wet gestelde grenzen;

5° de openbaarheid van de begrotingen en van de rekeningen;

6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt

geschonden of het algemeen belang geschaad. "

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.

B.3. Gebruikmakend van de mogelijkheid geboden door die bepaling, is de bijzondere wetgever overgegaan tot diverse bevoegdheidstoewijzingen inzake toezicht.

Artikel 7, eerste lid, a, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, wijst aan het Gewest de bevoegdheid toe tot het organiseren en uitoefenen van het toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten, onder meer wat het gewoon administratief toezicht betreft.

B.4. Het Hof stelt vast dat het bij artikel 25, § 1, van het decreet van 20 juli 1989 ingestelde beroep geen jurisdictioneel beroep is. De administratieve herziening op beroep die de litigieuze decreetbepaling instelt moet als een beroep in het raam van het toezicht in de zin van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 worden aangemerkt. Het beroep bij de Executieve, dat openstaat voor de gemeenteoverheid van wie de beslissing door de bestendige deputatie wordt vernietigd, valt dus buiten het toepassingsgebied van de artikelen 123, 8°, en 270, van de gemeentewet, krachtens welke de rechtsgedingen enerzijds en de beroepen die voor de Raad van State worden gebracht anderzijds slechts door het college van burgemeester en schepenen kunnen worden ingesteld.

B.5. De vraag is dan of de aanwijzing van het gemeentelijk orgaan dat bevoegd is om beroep in te stellen

tot herziening van de beslissing die genomen is door een toezichthoudende overheid in eerste instantie, als een bestanddeel beschouwd kan worden van de organisatie van het gewoon administratief toezicht op de gemeenten in de zin van artikel 7, eerste lid, a, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

B.6. De grondwetgever en de bijzondere wetgever, in zover zij er niet anders over beschikken, hebben aan de Gemeenschappen en de Gewesten de volledige bevoegdheid verleend om de regels uit te vaardigen die eigen zijn aan de hun overgedragen aangelegenheden.

Een doelmatige organisatie van het gewoon administratief toezicht veronderstelt dat dit in alle stadia ervan wordt geregeld. Dat impliceert onder meer dat het Gewest, dat bevoegd is om in het raam van het toezicht een beroep in te voeren, ook vermag te bepalen welk orgaan dat beroep kan instellen, zelfs indien die aanwijzing een weerslag kan hebben op de organisatie van de gemeentelijke instellingen.

B.7. Artikel 25, § 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest is bestaanbaar met de grondwettelijke en wettelijke regels die de onderscheiden bevoegdheden verdelen van de Staat en de Gewesten.

Om die redenen,

Het Hof

zegt voor recht :

artikel 25, paragraaf 1, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 " organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne " (houdende organisatie van het toezicht op de gemeenten, de provincies en op de intercommunales van het Waalse Gewest) houdt geen schending in van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat en de Gewesten.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 13 mei 1992.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

I. Pétry