
Rolnummer 327

Arrest nr. 56/92
van 9 juli 1992

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, ingesteld door de Waalse Gewestexecutieve.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit waarnemend voorzitter J. Wathelet en voorzitter J. Delva, en de rechters D. André, L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior en P. Martens, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van waarnemend voorzitter J. Wathelet,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift van 23 december 1991, aan het Hof verzonden bij op 24 september 1991 ter post aangetekende brief en op 25 september 1991 ter griffie ontvangen, vordert de Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door haar Minister-Voorzitter, wiens kabinet gevestigd is te Namen, rue de Fer 42, de vernietiging van artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1987.

II. *Rechtspleging*

Bij beschikking van 25 september 1971 heeft de voorzitter in functie, conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, de leden van de zetel aangewezen.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen toepassing diende te worden gemaakt van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is conform artikel 76 van de voormelde wet kennisgeving gedaan bij op 11 oktober 1991 ter post aangetekende brieven, op 14, 15 en 16 oktober 1991 aan de geadresseerden ter hand gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 oktober 1991.

De stad Hoi, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, met kantoren te 4500 Hoi, op het Stadhuis, de intercommunale vereniging in de vorm van een coöperatieve vennootschap Iverlek, met zetel te Mechelen, op het Stadhuis, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. P. Van Ommeslaghe, advocaat bij het Hof van Cassatie, Louizalaan 113, 1050 Brussel, de coöperatieve vennootschap Intercommunale d'électricité du Hainaut (afgekort I.E.H.), met zetel te Charleroi, op het Stadhuis, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. Ph. Gérard, advocaat bij het Hof van Cassatie, Louizalaan 113, 1050 Brussel, de Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (afgekort A.I.E.G.), met zetel te 5670 Viroinval, op het Stadhuis, de gemeente Erquelinnes, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, met kantoren te Erquelinnes, op het Gemeentehuis, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. P. Van Ommeslaghe, advocaat bij het Hof van Cassatie, voornoemd, en de stad Thuin, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen, met kantoren te Thuin, op het Stadhuis, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. P. Van Ommeslaghe, advocaat bij het Hof van Cassatie, voornoemd, hebben elk een memorie ingediend op grond van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, bij ter post aangetekende brieven respectievelijk op 13 november 1991 voor de eerste drie en op 14 november 1991 voor de vier volgende.

De Vlaamse Executieve, Jozef II-straat 30 te 1040 Brussel, heeft bij op 26 november 1991 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet zijn afschriften van die memories overgezonden bij op 18 december 1991 ter post aangetekende brieven, die op 19 en 20 december 1991 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De vennootschap Iverlek, de stad Hoi en de Franse Gemeenschapsexecutieve hebben elk een memorie van antwoord ingediend bij ter post aangetekende brieven, respectievelijk op 15 januari 1992, 16 januari 1992 en 20 januari 1992.

Bij beschikking van 7 februari 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, tot 24 september 1992 verlengd.

Bij op 1 juni 1992 ter post aangetekende brief heeft de stad Hoei een « nota met opmerkingen » neergelegd.

Bij beschikking van 13 mei 1992 heeft voorzitter I. Pétry, gelet op de nabijheid van haar ambtsneerlegging, gezegd dat zij verhinderd is om in onderhavige zaak te zetelen en vastgesteld dat zij vervangen wordt door rechter J. Wathelet.

Bij beschikking van 13 mei 1992 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 4 juni 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennisgegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 13 mei 1992 ter post aangetekende brieven, die op 14 mei 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 4 juni 1992

- zijn verschenen :

. de Waalse Gewestexecutieve, vertegenwoordigd door Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik;

. de Vlaamse Executieve, vertegenwoordigd door Mr. G. Schoeters loco Mr. P. Devers, advocaten bij de balie te Gent;

. de stad Thuin, de gemeente Erquelinnes en de intercommunale coöperatieve vennootschap Iverlek, vertegenwoordigd door Mr. Th. Gerard loco Mr. P. Van Ommeslaghe, advocaten bij het Hof van Cassatie;

. de coöperatieve vennootschap Intercommunale d'électricité du Hainaut (I.E.H.), vertegenwoordigd door Mr. Ph. Gérard, advocaat bij het Hof van Cassatie;

. de stad Hoei, vertegenwoordigd door Mr. Ph. Fraipont, advocaat bij de balie te Luik;

. de Association intercommunale d'étude et d'exploitation d'électricité et de gaz (A.I.E.G.) vertegenwoordigd door Mr. E. Gillet, in eigen naam en loco Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel.

- hebben de rechters P. Martens en L.P. Suetens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig 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.

III. *De feiten en de voorafgaande rechtspleging*

In zijn arrest nr.5/91 van 26 maart 1991 heeft het Hof, als antwoord op een door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag, geantwoord :

« artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales 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, behoudens :

1° in zoverre het voor een gemeente geldt die mocht beslissen voor haar gehele grondgebied een activiteit van gemeentelijk belang aan één regie op te dragen;

2° in zoverre het op gemeenten betrekking heeft die tot het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad behoren ».

De Waalse Gewestexecutieve vraagt de vernietiging van de bepaling waarvan het Hof de ongrondwettigheid heeft vastgesteld.

IV. *In rechte*

De ontvankelijkheid

Artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bepaalt :

« Voor de Ministerraad of voor de Executieve van een Gemeenschap of van een Gewest staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel, wanneer :

1° (...)

2° Het Hof, uitspraak doende op een prejudiciële vraag, verklaard heeft dat die wet, dat decreet of die in artikel 26bis van de Grondwet bedoelde regel één van de in artikel 1 bedoelde regels of artikelen van de Grondwet schendt. De termijn gaat in op de datum van de kennisgeving van het door het Hof gewezen arrest aan, al naar het geval, de Eerste Minister en aan de Voorzitters van de Executieven;

3° (...) ».

Van arrest nr.5/91 is op 28 maart 1991 kennis gegeven aan de Voorzitter van de Waalse Gewestexecutieve. Het op 24 september 1991 ingediende verzoekschrift is ontvankelijk.

Ten gronde

A.1. De Waalse Gewestexecutieve vraagt aan het Hof artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 te vernietigen, met dezelfde beperkingen als in het dictum van arrest nr.5/91. Geen enkele van de tussenkommende partijen betwist dat die vernietiging moet worden uitgesproken.

A.2. De tussenkommende partijen vragen aan het Hof, ofwel gebruik te maken van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, ofwel een bijkomende beperking aan de draagwijdte van de gevraagde vernietiging toe te voegen.

A.2.1. De intercommunales I.E.H., Iverlek en A.I.E.G., evenals de stad Thuin en de gemeente Erquelinnes vragen aan het Hof de gevolgen van de aangevochten bepaling te handhaven, nu eens tot 26 maart 1991, datum van de uitspraak van het arrest nr.5/91, dan weer tot de datum van de bekendmaking van dat arrest in het *Belgisch Staatsblad*. Zij verklaren hun belang bij zulk een verzoek door het feit dat er vóór het arrest nr.5/91 uittredingen uit rationaliseringsoverwegingen zijn geweest. De terugwerking van vernietigingsarresten zou zulke uittredingen in het geding kunnen brengen en bijgevolg hun een ernstig nadeel kunnen berokkenen.

A.2.2. De Waalse Gewestexecutieve is van mening dat de gevolgen van de bepaling waarvan zij vernietiging vraagt, definitief moeten worden gehandhaafd « voor alle uittredingen waartoe op basis van die bepaling is beslist vóór de uitspraak van het arrest van ongeldigverklaring nr. 5/91 van 26 maart 1991. »

Op de terechtzitting van 4 juni 1992 heeft de Executieve bij monde van haar raadsman voorgesteld dat het Hof de gevolgen zou handhaven tot de uitspraak van het vernietigingsarrest, in de mate waarin het de bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de interregionale intercommunales zou bevestigen.

A.2.3. De stad Hoi van haar kant heeft zich uit de intercommunale Interrosane teruggetrokken op 27 juni 1991, dus na de uitspraak en na de bekendmaking van het arrest nr. 5/91. Zij vraagt de gevolgen van de aangevochten bepaling te handhaven tot de bekendmaking van het te wijzen vernietigingsarrest. Zij doet in haar memorie van antwoord gelden dat het doen samenvallen van de handhaving van de eventueel vernietigde bepalingen met de datum van de bekendmaking van arrest nr. 5/91, « er enerzijds (...) zou op neerkomen dat er a posteriori een absoluut gezag van gewijsde wordt aan verleend die het niet kon hebben, en, anderzijds, een verwarring zou in stand houden tussen het gevolg ex tunc van een vernietigingsarrest en de handhaving van de gevolgen van een vernietigde norm. »

De stad Hoi stelt die vraag evenwel subsidiair ten opzichte van het verzoek dat hierna onder A.2.4. zal worden uiteengezet.

A.2.4. Primair vraagt de stad Hoi dat het Hof de toepassing van artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 zou handhaven « in zover het betrekking heeft op een gemeente die deel uitmaakt van een intercommunale waarvan het ambtsgebied de grenzen van één zelfde Gewest overschrijdt en die mocht beslissen voor haar gehele grondgebied een activiteit van gemeentelijk belang aan één intercommunale op te dragen ». Om van haar belang te doen blijken stelt zij dat de intercommunale samenwerkende vennootschap Interrosane, waaruit zij zich op 27 juni 1991 heeft teruggetrokken, de gemeente Voeren onder haar aangesloten leden telt en dat zij dus een ambtsgebied heeft dat de grenzen van het Waalse Gewest overschrijdt. Mocht artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 van toepassing blijven op de interregionale intercommunales, dan zal artikel 100 van de statuten van Interrosane, dat op de voormelde artikelen is gebaseerd, door de vernietiging van die artikelen niet worden aangetast.

Om de bevoegdheid van een Gewest ten aanzien van intercommunales waarvan het grondgebied zich over meer dan één Gewest uitstrekt, te betwisten, doet zij opmerken dat de decreten die door de Vlaamse Gemeenschap en het Waalse Gewest zijn genomen, vermelden dat zij slechts van toepassing zijn op de intercommunales die het grondgebied van het Gewest niet overschrijden. Zij voert ook aan dat de Staat het toezicht op de biregionale intercommunales blijft uitoefenen : artikel 20 van de wet van 22 december 1986 is uitdrukkelijk opgeheven door artikel 41, § 2, van het decreet van het Waalse Gewest van 20 juli 1989 maar, volgens haar « blijft het onbetwistbaar voortbestaan in zover het van toepassing is op de intercommunales waarvan het ambtsgebied de grenzen van één enkel Gewest overschrijdt ».

A.2.5. De Waalse Gewestexecutieve verzet zich tegen dat verzoek. Volgens haar is het in strijd met de normatieve bevoegdheid van de Gewesten, die door het Hof in zijn arresten nrs. 3 en 5/91 is erkend. Uit het feit dat het Waalse Gewest de toepassingsfeer van zijn decreet van 5 november 1987 heeft beperkt tot de intercommunales waarvan het ambtsgebied de grenzen van het Gewest niet overschrijdt, kan volgens de Executieve niet worden afgeleid dat het Waalse Gewest van zijn bevoegdheden afstand zou hebben gedaan. Zij doet opmerken dat de uitoefening van de normatieve bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de interregionale intercommunales thans wordt vergemakkelijkt door de samenwerkingsakkoorden.

Ten aanzien van de vordering tot vernietiging

B.2. Naar luid van artikel 19, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

Artikel 108, vierde lid van de Grondwet bepaalt :

« Verscheidene provincies of verscheidene gemeenten mogen zich met elkaar verstaan of zich verenigen, onder de voorwaarden en op de wijze door de wet te bepalen, om zaken van provinciaal belang of van gemeentelijk belang gemeenschappelijk te regelen en te beheren (...) ».

B.3. Daaruit volgt dat, behoudens een bijzondere en uitdrukkelijke door de wetten tot hervorming der instellingen aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegekende machtiging, de voorwaarden en de wijze waarop provincies en/of gemeenten zich mogen verenigen, door de nationale wetgever worden bepaald.

B.4. Artikel 6, § 1, VIII, 1^o, van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewesten bevoegd zijn voor « de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de verenigingen van gemeenten » alsmede voor » de toepassing van de organieke wetten betreffende die verenigingen ».

Die bepaling verdeelt dus de normatieve bevoegdheid tussen de Staat en de Gewesten :

a) de normatieve bevoegdheid van de Gewesten ten aanzien van de verenigingen van gemeenten is beperkt tot de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van die verenigingen;

b) de normatieve bevoegdheid van de Staat ten aanzien van verenigingen van gemeenten omvat iedere andere aangelegenheid in verband met die verenigingen, en met name de voorwaarden voor toetreding tot of terugtrekking uit intercommunale verenigingen.

B.5. Door aan de Gewesten de bevoegdheid toe te wijzen op hun grondgebied het ambtsgebied van intercommunales vast te stellen heeft de bijzondere wet de Gewesten niet gemachtigd gemeenten ertoe te dwingen zich te verenigen.

De bijzonder wet heeft de nationale overheid de bevoegdheid niet ontnomen in het algemeen de voorwaarden te bepalen waaronder gemeenten tot verenigingen kunnen toetreden of eruit uittreden. Weliswaar heeft het vaststellen van die voorwaarden noodzakelijkerwijze een indirecte invloed op het aantal gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk door een intercommunale wordt bediend. Maar de normen voor de vaststelling van het ambtsgebied staan met de omvang van het bediende grondgebied nauwer in verband dan die onvermijdelijke weerslag. Het zijn de normen die juist als onderwerp hebben de omvang van het te bedienen grondgebied en de normen die specifiek met het oog op dat onderwerp zijn vastgesteld.

B.6. Artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986, bepaalt :

« Indien een zelfde activiteit van gemeentelijk belang in de zin van artikel 1, in een zelfde gemeente aan verschillende intercommunales of regies toevertrouwd is, mag de gemeente beslissen die activiteit, voor haar gehele grondgebied, toe te vertrouwen aan één enkele onder hen, mits alle belanghebbende partijen daarmee instemmen of, bij gebreke van die instemming, eenzijdig.

In de onderstellingen beschreven in het vorige lid, zijn de voorwaarden bepaald in het eerste lid, met uitzondering van die betreffende de vergoeding van een eventuele schade, niet van toepassing op de uittredingen die plaatshebben en die geschieden niettegenstaande iedere andersluidende statutaire bepaling. »

B.7. De aan het Hof onderworpen bepalingen hebben tot doel onmiddellijk mogelijk te maken dat het grondgebied van de intercommunales met het gehele grondgebied van de ervan deel uitmakende gemeenten samenvalt. Daartoe stellen ze de bedoelde gemeenten in de gelegenheid, zo nodig eenzijdig, het door een intercommunale bediende grondgebied uit te breiden; wat meer is, ook al maken zij het onmiddellijke uittreden mogelijk van een gemeente die nog enkel bij één intercommunale wil aangesloten blijven, toch kan dat enkel mits de betrokken activiteit aan die intercommunale voor haar gehele grondgebied wordt toevertrouwd. Die bepalingen behelzen dus de vaststelling van de omvang van het gebied waar de intercommunales hun activiteiten mogen uitoefenen. De bepalingen moeten derhalve aangemerkt worden als normen voor de vaststelling van het ambtsgebied van intercommunales, behoudens in zoverre zij van toepassing zijn op een gemeente die mocht beslissen voor geheel haar grondgebied een activiteit van gemeentelijk belang aan een regie op te dragen.

Ten aanzien van de omvang van de bevoegdheidsoverschrijding

B.8. De bijzondere wet bepaalt niet uitdrukkelijk welke overheid bevoegd is voor de werkwijze, de controle en de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales waarbij gemeenten zijn aangesloten die in verschillende Gewesten gelegen zijn.

Daaruit volgt evenwel niet dat de nationale wetgever in die aangelegenheid bevoegd gebleven is.

B.9. De residuaire bevoegdheid van de Staat zou niet nuttig kunnen worden aangevoerd omdat de aangelegenheid door artikel 6, § 1, VIII, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitdrukkelijk aan de Gewesten is toegewezen. De vraag is aan de orde, niet omdat een gedeelte van de aangelegenheid niet zou zijn toegewezen, maar omdat de toepassing van de regel stuit op moeilijkheden van territoriale aard.

B.10. De aangevochten norm richt zich rechtstreeks tot de gemeenten en heeft uitsluitend betrekking op de voorwaarden waaronder zij om rationaliseringsredenen uit een intercommunale kunnen treden. Het is ongetwijfeld wenselijk dat de voorwaarden voor zulk een uittreding in eenzelfde intercommunale niet fundamenteel verschillen naar gelang van het Gewest waartoe de gemeente die zich terugtrekt behoort. Niettemin is zulk een onderscheiden reglementering niet dermate onuitvoerbaar dat, om de nadelen daarvan te vermijden, aan de Gewesten een bevoegdheid zou moeten worden ontnomen die hen door de bijzondere wet is toegekend.

Overigens blijkt niet dat het erkennen van een nationale bevoegdheid het enige middel zou zijn om een eventueel juridisch vacuum op te vullen vermits artikel 92bis, §1, dat door de bijzondere wet van 8 augustus 1988 in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is ingevoerd, de Gewesten toestaat samenwerkingsakkoorden te sluiten die meer bepaald betrekking hebben op de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden.

B.11. Wat het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad betreft, dient te worden opgemerkt dat bij de invoering van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales de nationale wetgever nog altijd bevoegd was inzake vaststelling van het ambtsgebied, onverminderd het optreden van het Ministercomité van het Brusselse Gewest krachtens de wet van 20 juli 1979 en haar toepassingsbesluiten, met name ten deze het koninklijk besluit van 6 juli 1979 (IX) tot afbakening van de aangelegenheden inzake de organisatie van de

ondergeschikte besturen, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is.

Sedert de invoering van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen komt het regelen van de vaststelling van het ambtsgebied van de intercommunales aan de desbevoegde organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toe.

Daaruit volgt dat, op het ogenblik van zijn uitvaardiging, artikel 8, tweede en derde lid, niet door bevoegdheidsoverschrijding was aangetast in zover het van toepassing is op de gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen

B.12. Teneinde de rechtszekerheid te waarborgen, dienen de gevolgen van de vernietigde bepalingen te worden gehandhaafd tot de datum van de bekendmaking van het huidige arrest in het *Belgisch Staatsblad*, behalve die welke de zaak betreffen die aanleiding heeft gegeven tot het op prejudiciële vraag gewezen arrest nr. 5/91 van 26 maart 1991.

Om die redenen,

Het Hof

Vernietigt artikel 8, tweede en derde lid, van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, behoudens :

1° in zoverre het voor een gemeente geldt die mocht beslissen voor haar gehele grondgebied een activiteit van gemeentelijk belang aan één regie op te dragen;

2° in zoverre het betrekking heeft op gemeenten van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

Handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepalingen tot de datum van bekendmaking van het huidige arrest in het *Belgisch Staatsblad* en binnen de onder B.12 gepreciseerde grenzen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 juli 1992.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

J. Wathelet