

Rolnummer 533
Arrest nr. 85/93 van 16 december 1993

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag, gesteld door de Raad van State in zake J. Adam tegen het Waalse Gewest.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François en J. Delruelle, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij het arrest nr. 42.022 van 19 februari 1993 in zake Jean Adam tegen het Waalse Gewest - tussenkommende partij : de stad Beaumont - heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 2 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 6 mei 1988 de door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ? ».

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

J. Adam heeft bij de Raad van State een verzoekschrift ingediend tot vernietiging van de beslissing van de gemeenteraad van de stad Beaumont van 6 november 1990 tot onteigening bij hoogdringende omstandigheden ten algemene nutte van bepaalde gronden om er een speelplein aan te leggen, en van het onteigeningsbesluit van de Waalse Regering van 15 februari 1991, waarbij voormelde onteigening wordt toegestaan.

In zijn arrest laat de Raad van State opmerken dat het Waalse Gewest de bevoegdheid van zijn Regering in het onderhavige geval verantwoordt door zich te beroepen op artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en op artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988. De Raad van State wijst er eveneens op dat de verzoeker zijnerzijds opmerkt dat de betwiste onteigening betrekking heeft op de aankoop van een onroerend goed dat bestemd is om een speelplein te worden en dat hij eraan herinnert dat lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren met toepassing van artikel 59bis, § 2, eerste lid, 2°, van de Grondwet en van artikel 4 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. Derhalve meent de verzoeker dat alleen de Gemeenschap bevoegd was om te besluiten dat een onteigening, die voor de aanleg van een speelplein moet dienen tot nut van het algemeen en dringend noodzakelijk is.

De Raad van State merkt tevens op dat de stad Beaumont aandringt op het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof. De Raad oordeelt dat de interpretatie van artikel 2 van het decreet van de Waalse Gewestraad van 6 mei 1988 en de overeenstemming ervan met de door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in het geding zijn en beslist aan het Hof de hoger gepreciseerde prejudiciële vraag te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De prejudiciële vraag is bij het Hof ahangig gemaakt door de overzending van een expeditie van de voormelde verwijzingsbeslissing, die op 5 maart 1993 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van 8 maart 1993 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 hebben geoordeeld dat er ten deze geen aanleiding was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van de verwijzingsbeslissing is conform artikel 77 van de organieke wet kennisgegeven bij op 24 maart 1993 ter post aangetekende brieven, die op 25 en 26 maart 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch*

Staatsblad van 26 maart 1993.

De stad Beaumont, waarvan de kantoren gevestigd zijn in het stadhuis te Beaumont, vertegenwoordigd door haar college van burgemeester en schepenen en keuze van woonplaats doende ten kantore van Mr. J.J. Viseur, advocaat te 6000 Charleroi, boulevard Audent 15, heeft bij op 9 april 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

J. Adam, die woonplaats heeft gekozen ten kantore van Mr. F. Blampain, advocaat, boulevard Audent 33 te 6000 Charleroi, heeft bij op 20 april 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Franse Gemeenschapsregering, vertegenwoordigd door haar Voorzitster, wier kabinet gevestigd is te 1040 Brussel, Kunstlaan 19 a-d, heeft bij op 6 mei 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

De Waalse Regering, vertegenwoordigd door haar Voorzitter, wiens kabinet gevestigd is te 5100 Jambes, rue Mazy 25-27, heeft bij op 10 mei 1993 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 26 mei 1993 ter post aangetekende brieven, die op 27 en 28 mei 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De Waalse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 25 juni 1993 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 6 juli 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, tot 5 maart 1994 verlengd.

Bij beschikking van 29 september 1993 is rechter K. Blanckaert aangewezen als lid van zetel ter vervanging van de heer L. De Grève, die tot voorzitter van het Hof is gekozen.

Bij beschikking van 29 september 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting vastgesteld op 21 oktober 1993.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 30 september 1993 ter post aangetekende brieven, die op 1 en 4 oktober 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 21 oktober 1993 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. F. Blampain, advocaat bij de balie te Charleroi, voor J. Adam;
 - . Mr. J.J. Viseur, advocaat bij de balie te Charleroi, voor de stad Beaumont;
 - . Mr. M. Verdussen *loco* Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. L. Stalaers *loco* Mr. P. Legros, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;
- hebben de rechters J. Delruelle en H. Boel 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.

IV. *In rechte*

- A -

Standpunt van J. Adam

A.1. Volgens J. Adam, verzoekende partij voor de Raad van State, is de bevoegdheid van de Gewest- of Gemeenschapsregering om vast te stellen dat de inbezitneming van een onroerend goed onontbeerlijk is voor het openbaar nut, geen banale handeling van gemeentelijk toezicht, maar een initiatiefrecht, een beslissingsbevoegdheid, die voorafgaat aan de dringende onteigening.

Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat het onteigeningsrecht naar de Regeringen overhevelt, geeft aan de Gewestregeringen geen bevoegdheid om tot de onteigening door een ondergeschikte politieke overheid te machtigen. In de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden ressorteren, vervangen de Gemeenschaps- en Gewestregeringen de Koning.

De verzoekende partij voor de Raad van State baseert zich tevens op het arrest nr. 65 van 15 juni 1988 van het Hof.

Aangezien de culturele aangelegenheden onder de bevoegdheid van de Gemeenschappen vallen, zou de Waalse Gewestraad met artikel 2 van het terzake betwiste decreet inbreuk hebben gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap en aldus artikel 59bis van de Grondwet hebben geschonden.

Standpunt van de stad Beaumont

A.2. In haar memorie oordeelt de stad Beaumont, de eerste tegenpartij voor de Raad van State, dat de vraag is of de Waalse Regering gemachtigd is in alle federale, gemeenschaps- of gewestaangelegenheden de bij artikel 1 van de wet van 26 juli 1962 aan de Koning toegewezen bevoegdheden uit te oefenen.

Uit de toestandkoming van het ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 volgt dat de Waalse Regering bevoegd is om in de aan het Gewest toegewezen aangelegenheden het toezicht op de rechtspersonen uit te oefenen alsook om de onteigeningen toe te staan wanneer zij onder het gemeen recht en de gemene praktijk vallen.

De machtiging tot onteigening wordt, in de bedoeling van de decreetgever, wel degelijk beschouwd als een mechanisme van administratief toezicht, dat in elke aangelegenheid tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort.

Vervolgens brengt de stad Beaumont het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 20 juli 1987 betreffende de ontwerpen van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest « tot bepaling van de gevallen en de modaliteiten waarbij de Vlaamse Executieve kan overgaan tot onteigening ten algemenen nutte » in herinnering.

Tot besluit, artikel 2 van het decreet schendt de bevoegdheidsregels niet door aan het Gewest de bevoegdheid toe te kennen om in elke aangelegenheid de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen van openbaar nut en alle andere publiekrechtelijke rechtspersonen te machtigen over te gaan tot de onteigening van onroerende goederen ten algemenen nutte.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.3. In haar memorie preciseert de Franse Gemeenschapsregering de respectieve bevoegdheden van de Waalse Gewestraad en de Franse Gemeenschapsraad om de aangelegenheid van de onteigening te regelen, enerzijds, en de respectieve bevoegdheden van die Raden op het vlak van het administratief toezicht op de gemeenten, anderzijds. Vervolgens beijvert zij zich om de prejudiciële vraag te beantwoorden.

De machtiging voor de terzake betwiste onteigening moest door de Franse Gemeenschapsregering worden verleend omdat die onteigening wordt verricht om de aanleg van een speelplein mogelijk te maken; die aangelegenheid behoort immers tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen. De bij artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 mei 1990 bepaalde toepassingsvoorwaarden zijn vervuld, vermits de stad Beaumont van de onteigeningsbevoegdheid gebruik wenste te maken in een aangelegenheid die bij artikel 9, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen is toegewezen.

De Franse Gemeenschapsregering vraagt zich vervolgens af of voor de betwiste onteigening eveneens machtiging diende te worden verleend door de Waalse Regering; zij oordeelt in dit verband dat het toezichtsprocédé dat bij artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 in werking is gesteld, niet tot het gewone toezicht behoort, omdat het geen bij de gemeentewet georganiseerde vorm van toezicht betreft. Het Waalse Gewest kan zich derhalve niet baseren op zijn bevoegdheid inzake gewoon toezicht.

Artikel 7 van de bijzondere wet verleent, ten aanzien van het specifieke toezicht, het Gewest geen bevoegdheid om te machtigen tot alle onteigeningen die, ongeacht de doelstelling ervan, worden verricht door de provincies en de gemeenten, want het specifieke toezicht is geen hoofdbevoegdheid van de deeltentiteit, maar een accessoire bevoegdheid, zodat het enkel bestaat indien het in verband wordt gebracht met een hoofdbevoegdheid.

In de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest komt weliswaar de wil tot uiting om aan de Gewestregering een vrij ruime bevoegdheid voor te behouden wanneer het de machtiging van een ondergeschikt bestuur tot onteigening betreft, maar die parlementaire voorbereiding is niet vrij van dubbelzinnigheden en tegenstrijdigheden.

Het terzake betwiste procédé van toezicht is een procédé van specifiek toezicht waarvoor de Gemeenschap bevoegd is; de residuaire bevoegdheid van de Gewesten inzake de activiteit van de gemeenten is ondergeschikt aan de specifieke bevoegdheid van de Gemeenschap inzake lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens. De Regering vindt een bevestiging van haar analyse in een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de decreten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 13 april 1988.

De Regering besluit dat, aangezien de onteigening, enerzijds, en het toezicht, anderzijds, slechts accessoire bevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen zijn, en de hoofdbevoegdheid een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappen is, het nauwelijks twijfel lijdt dat de machtiging om de onteigening te verrichten niet door de Waalse Gewestregering, maar wel door de Franse Gemeenschapsregering moest worden verleend.

Het komt het Hof toe een verzoenende interpretatie te geven van de terzake betwiste bepalingen; het Hof heeft een dergelijke methode aangewend vanaf de eerste arresten en reeds in het arrest nr. 3 van 28 juni 1985. Indien ten deze het Hof eenzelfde methode zou aanwenden, zou men tot het besluit komen dat de bevoegdheden waarop het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschap zich krachtens het decreet van 6 mei 1988 en dat van 9 november 1990 kunnen beroepen, niet met elkaar in conflict komen zodra wordt verwezen naar één van de hoofdbevoegdheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, zoals zij in de Grondwet en in de artikelen 4 tot 6 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen zijn vastgesteld.

Derhalve moet men zich afvragen wat de doelstelling van de onteigening is, en naargelang zij de tenuitvoerlegging van een federaal, gewestelijk of gemeenschapsbeleid beoogt, zijn de Koning, de Gewestregering of de Gemeenschapsregering bevoegd om ze toe te staan.

De Regering besluit dat aldus geïnterpreteerd, geen enkele van de in de memorie onderzochte bepalingen strijdig is met de regels betreffende de bevoegdheidsverdeling.

Standpunt van de Waalse Regering

A.4. In haar memorie herhaalt de Waalse Regering de feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil, de goetste norm en de toetsingsnormen die betrekking hebben op de onteigeningen ten algemenen nutte en op het administratief toezicht.

Vervolgens brengt zij de rechtspraak van het Hof betreffende de bevoegdheidsverdeling inzake onteigening in herinnering : het arrest van het Hof nr. 65 van 15 juni 1988 en de arresten nrs. 3/89 van 2 februari 1989, 13/89 en 14/89 van 31 mei 1989. In de twee laatstgenoemde arresten heeft het Hof voor recht gezegd dat artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 geen schending inhoudt van 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.

Wat betreft artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988, merkt de Regering in de eerste plaats op dat het aan het Hof toekomt om te onderzoeken of de gestelde prejudiciële vraag zou moeten worden geherformuleerd vermits men kan vaststellen dat, indien men die vraag in het licht van de motivering van de Raad van State interpreteert, zij preciezer is dan de algemene formulering ervan doet uitschijnen. « In werkelijkheid zou de vraag zijn of de bevoegdheid van de Gewestregeringen om publiekrechtelijke rechtspersonen te machtigen om tot onteigeningen over te gaan absoluut is, ofwel of die bevoegdheid louter beperkt dient te blijven tot die materiële bevoegdheden welke bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instelling aan de Gewesten zijn toegewezen. »

Het aan het Hof voorgelegde bevoegdheidsconflict heeft een actueel karakter aangezien artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 in conflict komt met artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 november 1990.

De Waalse Regering verwijst naar het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 20 juli 1987 heeft gegeven over de Vlaamse ontwerpen van decreet met betrekking tot onteigeningen. Uit dat advies zou blijken dat een door een openbare overheid verleende machtiging tot onteigening een handeling van administratief toezicht is. De parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest bevestigt dit.

Vervolgens tracht de Waalse Regering de regels te preciseren tot verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake administratief toezicht. Het fundamentele onderscheid dat moet worden gemaakt is het onderscheid tussen gewoon toezicht en specifiek toezicht. De Regering preciseert dat onderscheid door te steunen op de rechtsleer en op de arresten die het Hof inzake toezicht heeft gewezen.

Volgens de definitie die het Hof in zijn arrest nr. 73 van 22 december 1988 heeft gegeven, omvat het gewone toezicht iedere vorm van toezicht ingesteld bij de gemeentewet, de provinciewet of de wet van 26 juli 1971, maar meer in het algemeen alles wat voortvloeit uit het gemeentelijk of provinciaal belang. Het Hof beperkt aldus het gewone toezicht op de gedecentraliseerde overheden tot hun respectieve belangensfeer, dat wil zeggen de belangen die hun eigen zijn, die hun op natuurlijke wijze toekomen. De handelingen met een hoger belang dan het plaatselijke belang en waarvan de controle georganiseerd en uitgeoefend wordt door de overheid die met dat algemene belang is belast, zouden tot het specifieke toezicht behoren. De Waalse Regering merkt op dat die lezing van het arrest wordt gestaafd door een vroeger arrest, namelijk het arrest nr. 69 van 10 november 1988.

Evenwel kunnen niet alle moeilijkheden met dat onderscheid worden opgelost omdat een belang slechts zelden uitsluitend plaatselijk of algemeen is, zodat het criterium van onderscheid tussen het plaatselijk en algemeen belang gewis in aanmerking moet worden genomen, maar onvoldoende is.

De Waalse Regering vraagt zich dan ook af of het Hof geen bijkomend criterium heeft onderscheiden waarmee het gewone toezicht en het specifieke toezicht oordeelkundiger zouden kunnen worden afgebakend.

In dat verband wordt een passage uit het arrest nr. 69 van 10 november 1988 aangestipt, waarin het Hof oordeelt dat er sprake is van specifiek toezicht wanneer de Gemeenschap, voor het regelen van een aangelegenheid, bepaalde opdrachten aan ondergeschikte besturen heeft toevertrouwd en de manier waarop die opdrachten moeten worden vervuld, heeft bepaald. De Regering leidt daaruit af dat een toezichtsmaatregel enkel als een specifieke maatregel kan worden beschouwd op voorwaarde dat hij past in het kader van een algemene, door de hogere overheid vastgestelde regeling. « Anders gezegd, om regelmatig te zijn, moet een specifiek toezicht kunnen worden gekoppeld aan een beleid dat globaal en op nauwkeurige wijze door de hogere overheid is gedefinieerd. Het tegenovergestelde aannemen zou erop neerkomen dat het begrip 'gewoon toezicht' teniet wordt gedaan. Aangezien de vereiste is dat elke aangelegenheid tot de bevoegdheid van hetzij de nationale overheid, hetzij de Gemeenschap, hetzij het Gewest behoort, zou ieder toezicht aldus onvermijdelijk een specifiek toezicht zijn. Dit is nooit de bedoeling geweest van de bijzondere wetgever. » Derhalve zou artikel 2 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 9 november 1990 enkel op die voorwaarde in overeenstemming zijn met artikel 7, eerste lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen.

Daarentegen voert het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 nu eens een specifiek toezicht in, als de in herinnering gebrachte voorwaarden zijn vervuld, dan weer een gewoon toezicht, in de overige gevallen.

De Regering besluit dat de vaststelling van geldigheid van artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 zoals zij is gesteld in de arresten nrs. 13/89 en 14/89, thans door het Hof kan worden bevestigd onder voorbehoud van de voorgestelde verzoenende interpretaties.

In voorkomend geval zou het aan de Raad van State toekomen te beslissen of, in het licht van de aldus door het Hof gevolgde interpretaties, er ten deze sprake is van gewoon toezicht, dan wel van specifiek toezicht. Te dien einde zal de Raad van State ongetwijfeld *in concreto* moeten onderzoeken of de betwiste maatregelen passen in het kader van een algemene regeling van de Franse Gemeenschap betreffende de speelpleinen, uit welke regeling zou blijken dat de Gemeenschap de bedoeling had welbepaalde specifieke opdrachten aan de gemeentelijke overheden toe te vertrouwen en dat zij heeft gepreciseerd op welke wijze die opdrachten moeten worden vervuld.

A.5.1. In haar memorie van antwoord stelt de Waalse Regering dat J. Adam ten onrechte niet erkent dat de machtiging tot onteigening het karakter heeft van een maatregel van administratief toezicht.

Die stelling is gebaseerd op het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gegeven over het ontwerp van decreet van de Waalse Regering, waarin de Raad van State aanneemt dat een machtiging tot onteigening, verleend door een openbare overheid, een handeling van administratief toezicht is, en inzonderheid een machtigingstoezicht.

De tussenkomst van de Koning of van een Regering vindt haar verantwoording in de noodzaak erop toe te zien dat de beoogde onteigening wel degelijk door redenen van algemeen nut is ingegeven, dat wil zeggen na te gaan of zij in overeenstemming is met het algemeen belang, hetgeen eigen is aan iedere vorm van toezichtscontrole. Het feit of een maatregel al dan niet een toezichthoudend karakter heeft, hangt in de eerste plaats af van de wil die diegene die die maatregel heeft genomen, ten deze de wetgever, te kennen heeft gegeven; de Gewestwetgever had in dit geval de bedoeling de gemeenten te onderwerpen aan een machtigingstoezicht.

A.5.2. Vervolgens beantwoordt de Waalse Regering de argumenten die in de memorie van de Franse Gemeenschapsregering zijn uiteengezet. Zij is van mening dat de ontwikkelde redenering steunt op een uitgangspunt dat in tweeërlei opzicht onjuist is.

In de eerste plaats is het gewone toezicht op de handelingen van de gemeenten niet beperkt tot de bij de nieuwe gemeentewet vastgestelde toezichtsmaatregelen, maar strekt het zich uit tot alle maatregelen die betrekking hebben op de handelingen van de gedecentraliseerde overheden die binnen hun respectieve belangensfeer worden gesteld. Dit zou blijken uit het arrest nr. 73 van 22 december 1988 van het Hof.

Het toezicht dat bij het decreet van het Waalse Gewest is ingevoerd, is nu eens een specifiek toezicht, dan weer een gewoon toezicht. De Franse Gemeenschapsregering zou dit overigens in bepaalde passages van haar memorie erkennen. Die interpretatie wordt gestaafd door de parlementaire voorbereiding van het decreet van het Waalse Gewest, aangezien de tekst van artikel 2 in feite is aangepast naar aanleiding van een amendement dat door de Regering zelf was ingediend en dat ertoe strekte de woorden « in de in artikel 1 bedoelde gevallen » te laten schrappen omdat die woorden kunnen doen uitschijnen dat de aangehaalde rechtspersonen enkel tot onteigeningen kunnen overgaan om Gewestbevoegdheden uit te oefenen, dit wil zeggen als gewone gedeconcentreerde overheid.

Bij wijze van besluit en om iedere dubbelzinnigheid te vermijden, wenst de Waalse Regering te beklemtonen dat de bedoeling van artikel 2 er niet in bestaat, in tegenstelling tot wat de Franse Gemeenschapsregering doet uitschijnen, alle onteigeningen die door de gemeenten worden verricht, aan het toezicht van de Gewestregering te onderwerpen.

Ten slotte wenst de Waalse Regering te preciseren dat het het Hof in ieder geval niet toekomt zich uit te spreken over de vraag of het in de aan de Raad van State voorgelegde zaak om een gewoon toezicht dan wel om een specifiek toezicht gaat en, in dat laatste geval, of het al dan niet gaat om een aangelegenheid waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn. Volgens haar heeft het Hof tot enige taak, zonder van het concrete geschil voor het verwijzende rechtscollege kennis te nemen, aan dat rechtscollege te zeggen of de wet of het decreet waarvan

de vraag melding maakt en waarvan toepassing zou kunnen worden gemaakt in het concrete geschil, al dan niet een bevoegdheidsschending door een of andere wetgever inhoudt.

- B -

B.1. Artikel 11 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. »

Die bepaling houdt in dat het bepalen van de gevallen waarin en van de wijze waarop tot onteigening ten algemenen nutte kan worden overgegaan, een aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid is. De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen in die voorbehouden aangelegenheid slechts optreden in zoverre een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven bij de wetten tot hervorming der instellingen.

B.2. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« Onverminderd § 2, kunnen de Executieven overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet, met inachtneming van de bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 11 van de Grondwet. »

Artikel 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepalen dat voormeld artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is op de Duitstalige Gemeenschap en op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

B.3. Artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 machtigt de Gemeenschappen en de Gewesten om, bij decreet, met inachtneming van de bij de federale wet vastgestelde procedures en van het beginsel van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling, de gevallen te bepalen waarin de Gemeenschaps- en de Gewestregeringen tot onteigening ten algemenen nutte kunnen overgaan en de modaliteiten daarvan te bepalen.

Hoewel artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel de onteigeningen ten algemene nutte beoogt waartoe de Gemeenschaps- en de Gewestregeringen overgaan, volgt uit de economie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de algemene opzet van de Staatshervorming dat die bepaling aldus moet worden geïnterpreteerd dat het decreet of de ordonnantie de Regeringen kan machtigen publiekrechtelijke rechtspersonen toe te staan over te gaan tot onteigeningen.

B.4. De bepaling die bij de prejudiciële vraag aan het Hof is voorgelegd, is artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 « betreffende de onteigeningen ten algemene nutte vervolgd of gemachtigd door de Waalse Gewestexecutieve », dat bepaalt :

« De Executieve machtigt, geval per geval, de provincies, gemeenten, intercommunale verenigingen, inrichtingen van algemeen belang en iedere andere publiekrechtelijke rechtspersoon tot de onteigening ten algemene nutte van onroerende goederen over te gaan. »

Bij het onderzoek van die bepaling moet toepassing worden gemaakt van de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals zij van kracht waren op het tijdstip waarop het decreet van het Waalse Gewest is aangenomen.

B.5. De beslissing waarbij een centrale overheid, voor elk geval afzonderlijk, aan een gedecentraliseerd bestuur de machtiging verleent om tot onteigening over te gaan, is een handeling van bestuurlijk toezicht, waarbij zowel de - externe en interne - wettigheid van de voorgenomen maatregel als het oogmerk van algemeen nut worden getoetst.

B.6. Overeenkomstig de artikelen 108, derde lid, en 108*bis*, van de Grondwet, heeft artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de organisatie van de procedures alsook de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten aan de Gewesten overgedragen, met uitzondering evenwel van die handelingen « welke betrekking hebben op de aangelegenheden waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschapsoverheid bevoegd is en waarvoor bij de wet of het decreet een bijzonder toezicht is georganiseerd ».

De bevoegdheid om te onteigenen is een instrumentele bevoegdheid en niet een aangelegenheid op zichzelf. Wat betreft aangelegenheden waarvoor de federale overheid of de gemeenschaps-

overheid bevoegd is, kunnen de federale wetgever en de gemeenschapswetgever, elk wat hem betreft, ten aanzien van handelingen van provincies, gemeenten en agglomeraties en federaties van gemeenten een specifiek toezicht organiseren zowel op de materieelrechtelijke aangelegenheden als op de middelen - bijvoorbeeld onteigeningen - om ten aanzien van die aangelegenheden een samenhangend en sluitend beleid te ontwikkelen.

Uit artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt evenwel dat de Gewesten bevoegd zijn voor de organisatie van de procedures en de uitoefening van het bestuurlijk toezicht op een besluit van de provincie, de gemeente, de agglomeratie of federatie van gemeenten houdende onteigening van een goed, ook al heeft die onteigening betrekking op een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale wetgever of van de gemeenschapswetgever behoort, maar slechts zolang deze laatsten zelf geen specifiek toezicht organiseren.

Artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988, gelezen in samenhang met artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, schendt derhalve niet de door of krachtens de Grondwet vastgestelde regels voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in zoverre dat artikel betrekking heeft op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten.

B.7.1. Wat de verenigingen van gemeenten betreft, verleent artikel 6, § 1, VIII, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Gewesten de bevoegdheid om «de controle » van die verenigingen te regelen.

B.7.2. Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.

Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Onverminderd artikel 87, § 4, regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht. »

Bijgevolg komt het aan het Gewest toe een gedecentraliseerde dienst, een instelling of een onderneming op te richten, er rechtspersoonlijkheid aan te verlenen, het toezicht op die inrichting uit

te oefenen en te bepalen dat de Gewestregering die inrichting toestaat tot een onteigening over te gaan.

B.7.3. Artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 houdt dan ook geen schending in van de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen, in zoverre het de Regering ertoe machtigt hetzij een vereniging van gemeenten, hetzij een instelling van openbaar nut of een publiekrechtelijke rechtspersoon die door haar is opgericht of aan haar controle is onderworpen, toe te staan tot een onteigening over te gaan.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 mei 1988 «relatif aux expropriations pour cause d'utilité publique poursuivies ou autorisées par l'Exécutif régional wallon » (betreffende de onteigeningen ten algemenen nutte vervolgd of gemachtigd door de Waalse Gewestexecutieve) schendt niet de regels die de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen.

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 16 december 1993.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior