

Rolnummer 537
Arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994

ARREST

In zake : de prejudiciële vragen gesteld door de Raad van State in zake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik tegen de Instelling en in zake A. Robette tegen de Instelling.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de vragen*

Bij zijn arrest nr. 42.238 van 10 maart 1993 in zake het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik - tussenkomen partij : A. Robette - en in zake A. Robette tegen de Instelling heeft de Raad van State, afdeling administratie, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1°) Houden het decreet van de Waalse Gewestraad van 21 februari 1991 en het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 4 maart 1991 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord dat op 17 november 1990 in Namen is gesloten een schending in van artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre dat akkoord de overheid aanwijst die bevoegd is om toezicht uit te oefenen op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ?

2°) Zijn de voormelde decreten in overeenstemming met artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre het akkoord dat zij goedkeuren aan een instelling die bestaat uit leden van de Waalse Gewestexecutieve en de Franse Gemeenschapsexecutieve een eigen bevoegdheid van de Franse Gemeenschap opdraagt, namelijk de uitoefening van toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ?

Zo ja, is artikel 92bis van de bijzondere wet dan verenigbaar met artikel 59bis en artikel 107quater van de Grondwet in zoverre het een dergelijke bevoegdheidstoe wijzing toestaat ?

Zo niet, houden de voormelde decreten dan een schending in van artikel 59bis van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre het akkoord dat zij goedkeuren aan de Instelling de uitoefening toewijst van een bevoegdheid die krachtens die bepalingen aan de Franse Gemeenschap toebehoort, namelijk de uitoefening van toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ? »

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

Bij de Raad van State is door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik een beroep aanhangig gemaakt tegen een beslissing van de « Instelling »

- waarbij, na beroep van A. Robette, personeelslid van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, de beslissing vernietigd wordt waarbij de bestendige deputatie van Henegouwen de afzetting van genoemd personeelslid door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn had goedgekeurd;
- waarbij dientengevolge geweigerd wordt de genoemde afzetting goed te keuren.

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, die op 26 maart 1993 op de griffie is ontvangen.

Bij beschikking van dezelfde dag 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 reden was om de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven conform artikel 77 van de organieke wet bij op 14 mei 1993 ter post aangetekende brieven, die op 17, 18 en 27 mei 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 15 mei 1993.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik, vertegenwoordigd door de raad voor maatschappelijk welzijn, waarvan de zetel is gevestigd te 7830 Opzullik, rue Saint-Pierre 68, woonplaats kiezend op het kantoor van Mr. J. Lagasse, advocaat te 1040 Brussel, Adolphe Lacomblélaan 8, bus 6, heeft een memorie ingediend bij op 17 juni 1993 ter post aangetekende brief.

De Franse Gemeenschapsregering, vertegenwoordigd door haar voorzitter, wier kabinet gevestigd is te 1040 Brussel, Kunstlaan 19 A-D, heeft een memorie ingediend bij op 29 juni 1993 ter post aangetekende brief.

De Waalse Regering, vertegenwoordigd door haar voorzitter, wiens kantoor gevestigd is te 5100 Jambes, rue Mazy 25-27, heeft een memorie ingediend bij op 1 juli 1993 ter post aangetekende brief.

Afschriften van die memories zijn conform artikel 89 van de organieke wet overgezonden bij op 18 augustus 1993 ter post aangetekende brieven, die op 19 en 20 augustus 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik heeft een memorie van antwoord overgezonden bij op 13 september 1993 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 6 juli 1993 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, tot 26 maart 1994 verlengd.

Bij beschikking van 7 oktober 1993 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting. Rechter H. Boel is verslaggever geworden ter vervanging van de heer L. De Grève, die tot voorzitter van het Hof is verkozen.

Bij beschikking van 7 oktober 1993 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de terechtzitting op 3 november 1993 vastgesteld.

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 8 oktober 1993 ter post aangetekende brieven, die op 11 en 13 oktober 1993 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 3 november 1993 :

- zijn verschenen :

. Mr. J.-P. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik;

. Mr. F. Delcor, in eigen naam en *loco* Mr. P. Legros, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

. Mr. V. Thiry en Mr. M. Delnoy, advocaten bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters Y. de Wasseige en H. Boel verslag uitgebracht;

- zijn 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 -

De memorie van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik

A.1.1. De memorie herinnert aan de feiten die aan de basis liggen van de prejudiciële vragen, beroept zich op het rapport van de auditeur en de adviezen van de afdeling wetgeving en stelt allereerst dat het Hof bevoegd is ten aanzien van de decreten die enkel de goedkeuring van een samenwerkingsakkoord behelzen.

A.1.2. Dan gaat het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik achtereenvolgens op elk van de prejudiciële vragen in.

A.1.3. Wat de *eerste* prejudiciële vraag betreft preciseert de memorie de draagwijdte die gegeven moet worden aan de termen « de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn » die gebruikt worden in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; de memorie beroept zich op een advies van de Raad van State van 21 mei 1991 volgens hetwelk « de nationale wetgever bevoegd is voor het bepalen van de handelingen die aan toezicht onderworpen zijn, voor het vaststellen van de technieken van het toezicht en van de procedure en, bijgevolg, voor de aanwijzing van de toezichthoudende overheden ». In zoverre het samenwerkingsakkoord, meer bepaald de twee decreten houdende goedkeuring ervan, de uitoefening van het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aan de Instelling opdragen, zouden zij artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 schenden en inbreuk maken op de bevoegdheid van de federale wetgever.

A.1.4. Wat de *tweede* prejudiciële vraag betreft beroept de memorie zich eveneens op het voormelde rapport van de auditeur, die verschillende adviezen die ter zake door de afdeling wetgeving werden uitgebracht, heeft vergeleken.

Eenzijds waren, volgens de adviezen nrs. 20.400/9 en 20.401/9 die werden uitgebracht (op 3 december 1990) met betrekking tot de ontwerp-decreten die in het dossier worden betwist, de genoemde ontwerpen in overeenstemming met artikel 92bis van de bijzondere wet; het akkoord zou een gemengd doel hebben : « de gemeenschappelijke instelling oefent (zou) samengebrachte eigen bevoegdheden uit (uitoefenen) ».

Anderzijds konden, volgens het advies nr. 18.638 dat op 13 juli 1988 werd uitgebracht met betrekking tot de bepaling die artikel 92*bis* van de wet van 8 augustus 1980 is geworden, zoals daarin ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988, de samenwerkingsakkoorden die dat ontwerp-artikel instelde geen « uitwisseling, een afstand of een teruggave van de bevoegdheden zoals die door of krachtens de Grondwet zijn bepaald en opgedragen » kunnen inhouden, omdat anders de artikelen 59*bis* en 107*quater* van de Grondwet zouden worden geschonden.

De auditeur leidt daaruit af - een tweevoudige conclusie die de memorie onderschrijft - dat indien het samenwerkingsakkoord geacht zou moeten worden een afstand door de Franse Gemeenschap van haar bevoegdheden, met name inzake uitoefening van het bestuurlijk toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn tot stand te brengen, het artikel 92*bis* van de bijzondere wet, zoals genterpreteerd door de Raad van State, zou schenden. De auditeur vraagt zich evenwel af of de tekst zelf van artikel 92*bis* niet de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden toestaat, met dit gevolg dat die bijzondere bepaling zelf de artikelen 59*bis* en 107*quater* van de Grondwet zou schenden.

A.1.5. In het dictum van de memorie wordt geconcludeerd dat op de eerste prejudiciële vraag bevestigend moet worden geantwoord, op de tweede vraag ontkennend wat het eerste, bevestigend wat het tweede onderdeel betreft.

De memorie van de Franse Gemeenschapsregering

A.2.1. De memorie herinnert allereerst aan het onderwerp van het akkoord van 17 november 1990, namelijk « het gezamenlijk beheren van aangelegenheden die onder één van de twee publiekrechtelijke lichamen ressorteren en die samenhangen met die welke onder het andere publiekrechtelijke lichaam ressorteren ». Na te hebben herinnerd aan de artikelen 1 tot 4 van dat akkoord, beklemtoont de Franse Gemeenschapsregering dat de Instelling geen decreetgevende of verordenende bevoegdheid bezit, maar slechts beslissingen met een individuele draagwijdte kan nemen.

A.2.2. Wat de *eerste* prejudiciële vraag betreft stelt de memorie dat artikel 1 van het samenwerkingsakkoord, in zoverre het de uitoefening van het toezicht aan de Instelling toevertrouwt, de wet van 8 juli 1976 niet wijzigt, maar slechts de bevoegdheid delegeert om die wet toe te passen : aangezien die bevoegdheid een bevoegdheid van de Gemeenschap is, wordt artikel 5, § 1, II, 2, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet geschonden.

In de memorie wordt voorts opgemerkt dat niet de wet van 8 juli 1976, maar wel de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de uitoefening van het toezicht aan de Gemeenschapsregering toevertrouwt; volgens de memorie komt het weliswaar de federale wetgever toe te beslissen of de uitoefening van het toezicht aan de Koning of aan andere lagere overheden wordt toevertrouwd, « maar staat het buiten kijf dat het daarentegen niet aan de nationale wetgever toekomt een bevoegdheidsverdeling door te voeren tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Met andere woorden, het komt de nationale wetgever niet toe te beslissen wie, de Gemeenschapsexecutieve, de Gewestexecutieve of een gemeenschappelijke instelling van die twee publiekrechtelijke rechtspersonen, de handelingen van toezicht stelt die, in de wet van 8 juli 1976, aan de Koning zijn toevertrouwd. »

A.2.3. Wat de *tweede* prejudiciële vraag betreft begint de memorie met het vermelden van de toepasselijke principes (A.2.4) en past ze dan ten deze toe (A.2.5).

A.2.4.1. De Franse Gemeenschapsregering merkt eerst op dat de noodzakelijke samenwerking tussen deelgebieden in een federaal staatsbestel, vastgesteld is in artikel 92*bis* van de bijzondere wet, dat een « bijzonder ruime » machtiging heeft verleend zowel met betrekking tot de betrokken aangelegenheden als inzake de nadere regels voor de samenwerkingsakkoorden.

A.2.4.2. Toch moeten de samenwerkingsakkoorden de bij de Grondwet vastgestelde grenzen in acht nemen.

A.2.4.3. De memorie vermeldt in de eerste plaats de principes van autonomie en exclusiviteit van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden : opgemerkt wordt in dat verband dat elk samenwerkingsakkoord, behalve wanneer het om een puur inhoudelijke samenwerking gaat, die principes aantast aangezien « de autonome lichamen noodgedwongen een deel van hun beslissingsvrijheid vervreemden ». In de memorie wordt

eveneens gewezen op andere gevallen waarin de Grondwet (artikel 110) of krachtens de Grondwet vastgestelde wetten van de voormelde principes afwijken. De memorie leidt daaruit af dat een akkoord, wil het in overeenstemming zijn met de Grondwet, de voormelde principes in hun essentie niet mag ontkennen noch aantasten.

A.2.4.4. De memorie stelt vervolgens het principe van bevoegdheidstoewijzing aan de orde waaruit voortvloeit dat de Gemeenschappen en de Gewesten bij een samenwerkingsakkoord slechts bevoegdheden mogen delegeren die hun zijn toegewezen.

A.2.4.5. Voor zover een akkoord de voormelde grenzen in acht neemt, voor de samenvatting waarvan de memorie zich beroept op het voormelde advies van de Raad van State nr. 18.638, schendt het de artikelen *59bis* en *107quater* van de Grondwet niet.

A.2.5. De memorie past die principes op het samenwerkingsakkoord van 17 november 1990 toe en begint met te herinneren aan het gemengde karakter van het akkoord (oprichting van een gemeenschappelijke instelling en gezamenlijke uitoefening van een eigen bevoegdheid), dat binnen het ruime kader zou vallen dat bij artikel *92bis* van de bijzondere wet is vastgesteld.

De memorie analyseert vervolgens de overeenstemming van het akkoord met de onder A.2.4 hiervoor beschreven grenzen en beklemtoont dat er geen sprake is dat een deelgebied bevoegdheden afstaat aan een ander; diverse factoren worden ter ondersteuning van die stelling aangevoerd : beheer door vertegenwoordigers van de twee Regeringen, beslissing bij consensus, politieke en budgettaire controle door elk van de Raden, bevoegdheid van de Instelling beperkt tot het nemen van individuele beslissingen, marginaal karakter van de gedelegeerde bevoegdheden en behoud van de normatieve bevoegdheid bij de Gemeenschap, waarbij de Instelling slechts als adviesorgaan wordt betrokken.

A.2.6. De memorie concludeert dat op de eerste vraag ontkennend moet worden geantwoord en dat, wat de tweede vraag betreft, de decreten artikel *92bis* van de bijzondere wet in acht nemen, welk artikel zelf binnen de grenzen blijft die bij de artikelen *59bis* en *107quater* van de Grondwet zijn toegestaan.

De memorie van de Waalse Regering

A.3.1. De memorie herinnert aan de bewoordingen van het samenwerkingsakkoord, van de decreten die het hebben goedgekeurd en van de prejudiciële vragen van de Raad van State en stelt dat het Hof bevoegd is zowel ten aanzien van de decreten als van het samenwerkingsakkoord zelf; ter ondersteuning van die stelling vermeldt de memorie dat er geen andere wettigheidscontrole op de genoemde akkoorden bestaat en wijst ze op de adviezen in die zin van de afdeling wetgeving van de Raad van State en op de te trekken parallel met de internationale verdragen.

A.3.2. Wat de *eerste* prejudiciële vraag betreft stelt de memorie dat het eenvoudig delegeren aan een gemeenschappelijke instelling van een «uitvoeringsbevoegdheid» - de uitoefening van het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn - artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet niet schendt; die bepaling «bekrachtigt enerzijds de onbevoegdheid van de federale overheid voor de toepassing van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn» en «kan anderzijds niet zo worden geïnterpreteerd dat voor de federale wetgever, die beslist met een gewone meerderheid, de bevoegdheid wordt gereserveerd vast te stellen of het toezicht door de federale overheid, een overheid van een deelgebied of een gemeenschappelijke instelling zal worden uitgeoefend».

A.3.3. Wat de *tweede* prejudiciële vraag betreft herinnert de memorie aan de *ratio legis* aan het samenwerkingsakkoord, namelijk voldoen aan budgettaire eisen en het beheer van de betrokken bevoegdheden optimaliseren, en beroept zich op de voormelde adviezen nrs. 20.400/9 en 20.401/9 van de Raad van State, volgens welke artikel 92bis een dergelijk akkoord zou toestaan.

De Waalse Regering ontkent vervolgens dat een dergelijk akkoord de afstand zou impliceren door de Franse Gemeenschap van de bevoegdheid inzake uitoefening van het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Enerzijds gaat het slechts om een delegatie en niet een afstand van bevoegdheden, anderzijds is die delegatie gekoppeld aan redelijke grenzen, die de memorie vervolgens omschrijft die identiek zijn met die welke de Franse Gemeenschap heeft vermeld en die hiervoor zijn opgenomen onder A.2.5, tweede alinea.

A.3.4. In het dictum komt de Waalse Regering tot dezelfde conclusie als de Franse Gemeenschapsregering.

De memorie van antwoord van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Opzullik

A.4.1. Wat de *eerste* prejudiciële vraag betreft stelt de memorie van antwoord dat het vaststellen van de regels betreffende het bestuurlijk toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn deel uitmaakt van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, die bij artikel 5, § 1, II, 2°, a), aan de federale overheid zijn voorbehouden; de Franse Gemeenschapsregering oefent weliswaar het toezicht uit, maar voor elke wijziging van de wet van 8 juli 1976 is slechts de federale wetgever bevoegd : in zoverre het samenwerkingsakkoord aan de Instelling een bevoegdheid toevertrouwt die de voormelde wet aan de Franse Gemeenschapsregering toevertrouwt, heeft het die wet, met schending van artikel 5 van de bijzondere wet, gewijzigd.

De memorie betwist dat een subdelegatie mogelijk is met betrekking tot een aangelegenheid die aan de Staat is voorbehouden en vermeldt het principe van de federale loyauteit dat zou uitsluiten dat een samenwerkingsakkoord tot stand komt ten koste van een partij die buiten het akkoord staat.

A.4.2. Ten aanzien van de *tweede* prejudiciële vraag betwist de memorie opnieuw dat de Gemeenschappen en de Gewesten met elkaar kunnen overeenkomen een bevoegdheid te subdelegeren die bij de federale Staat berust; de memorie herinnert eraan dat «het terrein van toepassing van de samenwerkingsakkoorden beperkt is door de verplichting de eigen bevoegdheid niet te overschrijden en de toegewezen bevoegdheden in acht te nemen» en dat «de Gemeenschappen, zelfs niet op contractuele basis, de bevoegdheid uit handen kunnen geven die hen bij de Grondwet of krachtens de Grondwet bij de bijzondere wet is toegewezen».

- B -

Ten aanzien van de bevoegdheid van het Hof

B.1. Bij artikel 1 van de decreten van 21 februari 1991 van het Waalse Gewest en van 4 maart 1991 van de Franse Gemeenschap, wordt goedgekeurd «het samenwerkingsakkoord betreffende het gezamenlijk uitoefenen van bevoegdheden door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest, dat te Namen gesloten werd op 17 november 1990 tussen de Franse Gemeenschapsexecutieve en de Waalse Gewestsexecutieve ».

Met toepassing van artikel 26, § 1, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, is het Hof bevoegd om, bij wijze van prejudiciële beslissing, bij wege van arrest uitspraak te doen op vragen omtrent de schending door een decreet 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.

Die bevoegdheid omvat ook de decreten houdende goedkeuring van een samenwerkingsakkoord. De zinvolle uitoefening ervan impliceert dat het Hof de inhoud van het samenwerkingsakkoord bij zijn onderzoek betreft. Het Hof is derhalve bevoegd om op de door de Raad van State gestelde vragen te antwoorden.

Ten aanzien van de ten deze toepasselijke referentienormen

B.2. De prejudiciële vragen betreffen de overeenstemming van de betwiste decreten van 21 februari 1991 en 4 maart 1991 met, enerzijds, artikel 5, § 1, II, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en, anderzijds, de artikelen 59*bis* en 107*quater* van de Grondwet. Het Hof gaat na of die bepalingen in acht zijn genomen zoals zij bestonden op de datum waarop de bedoelde decreten zijn aangenomen. Het Hof houdt derhalve geen rekening met de wijzigingen die later in de Grondwet - met name op 5 mei 1993 - en in de voormelde bijzondere wet - met name bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur - zijn aangebracht.

Ten aanzien van de inhoud van het samenwerkingsakkoord

B.3.1. Het ten deze betwiste samenwerkingsakkoord heeft betrekking op drie aangelegenheden : het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn; het toerisme; het leerlingenvervoer en de interne onderwijsdiensten.

Vermits de door de Raad van State gestelde prejudiciële vragen uitsluitend betrekking hebben op het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, beperkt het Hof zijn onderzoek tot die aangelegenheid.

B.3.2. Naar luid van artikel 1 van het voormelde samenwerkingsakkoord, oefenen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest gezamenlijk, door bemiddeling van een nieuw orgaan, «de Instelling » genoemd, het toezicht uit op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, «zoals bepaald is in artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet, en zoals het door de Franse Gemeenschap wordt uitgeoefend in het kader van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ».

De Instelling is samengesteld uit de leden van de Waalse Gewestexecutieve en van de Franse Gemeenschapsexecutieve die de door het samenwerkingsakkoord geregelde materies in hun bevoegdheid hebben.

De Franse Gemeenschapsexecutieve stelt het personeel, de goederen en de infrastructuren die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheden, ter beschikking van de Instelling; zij behoudt evenwel het recht van eigendom op haar patrimonium.

Het samenwerkingsakkoord is gesloten voor een periode van één jaar (1991). Het kan worden opgezegd drie volle maanden vóór de datum waarop het verstrijkt; zoniet, wordt het van rechtswege stilzwijgend verlengd.

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.4.1. De eerste door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag luidt als volgt :

« Houden het decreet van de Waalse Gewestraad van 21 februari 1991 en het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 4 maart 1991 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord dat op 17 november 1990 in Namen is gesloten een schending in van artikel 5, § 1, II, 2°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre dat akkoord de overheid aanwijst die bevoegd is om toezicht uit te oefenen op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ? »

B.4.2. Naar luid van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, behoort tot de persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2*bis*, van de Grondwet, waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn :

« Het beleid inzake maatschappelijk welzijn met uitzondering van :

a) de regelen tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

b) de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum. »

Het « beleid inzake maatschappelijk welzijn » behelst onder meer de uitoefening van het bestuurlijk toezicht, dit is de beoordeling, geval per geval, van de wettigheid en de overeenstemming met het algemeen belang van maatregelen die door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn genomen.

Tot de wijziging van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij artikel 1 van de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, kwam het de Gemeenschappen niet toe de regels tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te bepalen; daartoe was uitsluitend de nationale wetgever bevoegd; die regels zijn vervat in de wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Wanneer aldus de regels die de aan toezicht onderworpen handelingen en de vormen van toezicht bepalen tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoorden, behoorde de uitoefening van het toezicht, met inbegrip van de aanwijzing van de toezichthoudende overheden, tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

B.4.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de decreten van het Waalse Gewest van 21 februari 1991 en van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991, door het samenwerkingsakkoord van 17 november 1990 goed te keuren, geen inbreuk maken op de bevoegdheid van de nationale wetgever om de regels tot inrichting van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn te bepalen.

Of de overheid die toezicht houdt op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in een samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest kan worden aangewezen, maakt het voorwerp uit van de tweede prejudiciële vraag.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.5.1. De tweede vraag - met twee bijvragen - van de Raad van State luidt als volgt :

« Zijn de voormelde decreten in overeenstemming met artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre het akkoord dat zij goedkeuren aan een instelling die bestaat uit leden van de Waalse Gewestexecutieve en de Franse Gemeenschapsexecutieve een eigen bevoegdheid van de Franse Gemeenschap opdraagt, namelijk de uitoefening van toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ?

Zo ja, is artikel 92*bis* van de bijzondere wet dan verenigbaar met artikel 59*bis* en artikel 107*quater* van de Grondwet in zoverre het een dergelijke bevoegdheidstoewijzing toestaat ?

Zo niet, houden de voormelde decreten dan een schending in van artikel 59*bis* van de Grondwet en artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in zoverre het akkoord dat zij goedkeuren aan de Instelling de uitoefening toewijst van een bevoegdheid die krachtens die bepalingen aan de Franse Gemeenschap toebehoort, namelijk de uitoefening van toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ? »

B.5.2. Artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, machtigt de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten samenwerkingsakkoorden te sluiten in aangelegenheden die tot hun respectieve bevoegdheden behoren.

Dergelijke samenwerkingsakkoorden zijn een aanvulling op het beginsel van de exclusieve

verdeling van de bevoegdheden (*Gedr. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, pp. 29 en 30; Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

Naar luid van voormeld artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, hebben die samenwerkingsakkoorden « onder meer betrekking op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven ». Die opsomming is niet limitatief, zoals blijkt uit de woorden « onder meer ».

B.5.3. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben; dit ware een schending van de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 noch artikel 59*bis*, noch artikel 107*quater* van de Grondwet schendt.

B.5.4. Volgens de aanhef ervan, is ten deze het samenwerkingsakkoord dat bij de decreten van 21 februari 1991 en 4 maart 1991 is goedgekeurd, ingegeven door de zorg om de bevoegdheden in aanverwante aangelegenheden - het bestuurlijk toezicht op de gemeenten, dat een gewestelijke aangelegenheid is (artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), enerzijds, en het bestuurlijk toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dat een gemeenschapsaangelegenheid is (artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde wet), anderzijds - op een optimale wijze uit te oefenen.

B.5.5. Het toezicht op de gemeenten en het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn zijn nauw verwante aangelegenheden.

B.5.6. Artikel 106, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt : « wanneer het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn niet over voldoende middelen beschikt om de uitgaven te dekken die voortkomen uit de

vervulling van zijn opdracht, wordt het verschil gedragen door de gemeente. » De in de volgende paragrafen van dat artikel daartoe vastgestelde dotaties moeten, krachtens artikel 255, 16°, van de nieuwe gemeentewet, jaarlijks op de begroting van de gemeentelijke uitgaven worden ingeschreven. Nu het Gewest krachtens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toezicht uitoefent op de begroting van een gemeente, kan zijn beslissing een weerslag hebben op de opdrachten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, vermits het de inschrijving van die dotaties op de gemeentebegroting moet goedkeuren of verwerpen.

B.5.7. De financiering van de gemeenten en van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toont ook aan hoezeer die twee instellingen solidair zijn : zij is opgevat met als doel de gemeenten ertoe in staat te stellen hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn op te nemen.

Zo wordt bij artikel 105 van de voormelde wet van 8 juli 1976 een « Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn » opgericht en dient elke Gewestregering het percentage van het Gemeentefonds vast te stellen dat aan dat bijzondere fonds moet worden toegekend om vervolgens over de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Gewest te worden verdeeld.

De aan de Gewesten toegewezen middelen moeten hen ertoe in staat stellen te beschikken over de noodzakelijke middelen om de financiering te verzekeren van de opdrachten van de gemeentelijke instellingen, met inbegrip van die welke door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn moeten worden vervuld. Volgens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, kent artikel 22, waarin de aan de Gewesten toegewezen middelen zijn vastgesteld, hun de bedragen toe die overeenstemmen met het vroegere Gemeentefonds en het vroegere Provinciefonds en verplicht het de Gewesten de hun toegewezen begrotingsgelden van het voorheen in het Gemeentefonds voor de financiering van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn gereserveerde gedeelte in te houden.

B.5.8. Een dergelijke situatie heeft kunnen verantwoorden dat, hoewel de aangelegenheid onder de Gemeenschappen ressorteert, de Franse Gemeenschap aanvaardt het Waalse Gewest te betrekken bij het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, aangezien dat toezicht wordt uitgeoefend op handelingen die een weerslag hebben op de financies van de

gemeenten, dat wil zeggen op een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort inzake de financiering van de te vervullen opdrachten (artikel 6, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), de toegewezen middelen (artikel 22 van de bijzondere wet van 16 januari 1989), de uitoefening van het toezicht en de organisatie ervan (artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

B.5.9. Gelet op de interdependentie tussen het toezicht op de gemeenten, de financiering van de gemeenten en het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, dient men ervan uit te gaan dat het onderwerp van het samenwerkingsakkoord binnen het kader valt van het bepaalde in artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.5.10. In zoverre het samenwerkingsakkoord betrekking heeft op het toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, bevat het geen afstand van regelgevende bevoegdheid, terwijl de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen van bestuurlijk toezicht, geval per geval, gezamenlijk wordt uitgeoefend door vertegenwoordigers van de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieve in de Instelling.

Uit de analyse van het samenwerkingsakkoord in zijn geheel, blijkt niet dat de Gemeenschap afstand zou hebben gedaan van haar toezichtsbevoegdheid ten aanzien van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre zij betrekking hebben op het bestuurlijk toezicht op de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, schenden de decreten van het Waalse Gewest van 21 februari 1991 en van de Franse Gemeenschap van 4 maart 1991 « portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne » (houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende het gezamenlijk uitoefenen van bevoegdheden door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest) de artikelen *59bis* en *107quater* van de Grondwet niet, en evenmin schenden zij de artikelen 5, § 1, II, 2°, en *92bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen .

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 3 maart 1994.

De griffier,

De voorzitter,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior