

Rolnummer 1048
Arrest nr. 24/98 van 10 maart 1998

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen over artikel 17 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 9 september 1993 houdende de wijziging (van de Huisvestingscode) voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting, en artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en L. De Grève, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen*

Bij arrest nr. 63.275 van 22 november 1996 in zake de « Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles » en anderen tegen de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, en in zake het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 3 februari 1997, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Houdt artikel 17 van de ordonnantie van 9 september 1993 houdende de wijziging van de Huisvestingscode voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting een schending in van de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing zijn verklaard bij de artikelen 4, 8 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen ?

2. Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden door artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, doordat dat artikel een ten opzichte van het gemeenrecht buitensporige controle instelt die alleen kan worden uitgeoefend op de rechtsregels uitgevaardigd door de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en doordat als reden voor die controle, in tegenstelling tot bepaalde specifieke vormen van controle die voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelden, niet enig hoger algemeen belang (bescherming van de minderheden of bescherming van de rol van Brussel als hoofdstad) kan worden aangevoerd ? »

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

Verscheidene beroepen zijn ingesteld tegen een reglement dat door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij is vastgesteld ter uitvoering van artikel 17 van de voormelde ordonnantie van 9 september 1993. Aangezien de vraag is opgeworpen of, enerzijds, dat artikel 17 in overeenstemming is met de bevoegdheidsregels en, anderzijds, artikel 9 van de wet op de Brusselse instellingen in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zijn de voormelde prejudiciële vragen aan het Hof gesteld.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 3 februari 1997 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 28 februari 1997 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 maart 1997.

Memories zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, Hertogsstraat 7-9, 1000 Brussel, bij op 11 april 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 14 april 1997 ter post aangetekende brief;
- de v.z.w. Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1200 Brussel, Albert Dumontlaan 10, en de coöperatieve huurdersvennootschap Germinal, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1140 Brussel, Constant Permekelaan 83/33, bij op 14 april 1997 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Anderlechtse Haard, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1070 Brussel, Bergensesteenweg 595, de c.v. Le logement molenbeekois, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1080 Brussel, Sint-Jan-Baptistvoorplein 27, en de v.z.w. Vereniging voor Sociale Huisvesting, waarvan de maatschappelijke zetel is gevestigd te 1080 Brussel, Landsroemlaan 84, bus 11, bij op 14 april 1997 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 29 april 1997 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de v.z.w. Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles en de coöperatieve huurdersvennootschap Germinal, bij op 27 mei 1997 ter post aangetekende brief;
- de n.v. Anderlechtse Haard en anderen, bij op 29 mei 1997 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 29 mei 1997 ter post aangetekende brief;
- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bij op 30 mei 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 25 juni 1997 en 22 januari 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 3 februari 1998 en 3 augustus 1998.

Bij beschikking van 17 december 1997 heeft voorzitter M. Melchior de zaak voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 januari 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 december 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 14 januari 1998 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Autenne en Mr. M. Uyttendaele *loco* Mr. R. Witmeur, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
 - . Mr. V. Thiry, advocaat bij de balie te Luik, voor de Waalse Regering;
 - . Mr. T. Vandenput, advocaat bij de balie te Brussel, voor de n.v. Anderlechtse Haard en anderen;
 - . Mr. S. Depré *loco* Mr. P. Lambert, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles en de coöperatieve huurdersvennootschap Germinal;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Henneuse en M. Bossuyt 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 organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, gedraagt deze partij zich in dit stadium van de rechtspleging naar de wijsheid van het Hof.

A.2.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wordt in de eerste plaats opgemerkt dat, na controverses in de rechtsleer, uiteindelijk niet langer wordt betwist dat ordonnanties het karakter hebben van akten van wetgevende aard. Aangezien het in het geding zijnde artikel 9 de ordonnanties aan een toetsing onderwerpt waaraan noch de decreten, noch de wetten zijn onderworpen, behandelt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ten aanzien van de andere deelentiteiten op een discriminerende wijze. Er wordt voorafgaandelijk onderstreept dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in de hoedanigheid van publiekrechtelijk rechtspersoon, beschermd is door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet; dit blijkt met name uit de arresten van het Hof nr. 13 en nr. 31/91, aangezien het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in het bijzonder aan de voorwaarden en de kenmerken beantwoordt die in die twee arresten worden gepreciseerd.

A.2.2. Hoewel het in het geding zijnde verschil in behandeling gebaseerd is op een objectief verschil (het betreft ordonnanties, enerzijds, en decreten en wetten, anderzijds) is het daarentegen niet redelijkerwijze verantwoord.

A.2.3. Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen, werd het bijzondere statuut van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verantwoord door het nastreven van twee doelstellingen : de wil om de rol van Brussel als nationale en internationale hoofdstad te vrijwaren, enerzijds, en de noodzaak van een compromis waarbij wordt verzekerd dat in dat Gewest « de Vlaamse minderheid niet wordt gediscrimineerd », anderzijds.

Die overwegingen verklaren de bijzonderheden van dat Gewest, zoals de duale structuur van zijn instellingen (artikel 17 van de bijzondere wet), het feit dat zijn voorzitter en ondervoorzitter tot verschillende taalgroepen behoren (artikel 27), de paritaire samenstelling van de Regering (artikel 34), het controlemechanisme dat inzake stedenbouw, ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer op de ordonnanties weegt (artikel 45) en de alarmbel (artikel 31). Die bijzonderheden kunnen hun verantwoording vinden in het compromis dat zij waarborgen, in een hoger openbaar belang in de zin waarin het Hof die notie heeft begrepen in zijn arresten nr. 18/90 en nr. 90/94.

A.2.4. In tegenstelling tot de voormelde bijzonderheden kan de bijzondere grondwettigheidstoetsing die in artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 wordt georganiseerd, niet worden verantwoord.

Het is in de eerste plaats irrelevant ten aanzien van de dubbele doelstelling om de rol van Brussel als hoofdstad en haar Vlaamse minderheid te beschermen, aangezien die doelstellingen immers « hetzij rechtstreeks worden beschermd door artikel 142 van de Grondwet, hetzij door de bepalingen van de bijzondere wet van 12 januari 1989 » die hiervoor zijn vermeld.

Bovendien gaat het om een toetsing die volledig van het gemeen recht afwijkt; volgens een vaste rechtspraak staat het niet aan de rechtscolleges de grondwettigheid van de wetten te toetsen, aangezien die

beoordeling aan de enkele wetgevende macht toekomt die op dat vlak soeverein is. De enige afwijking van dat beginsel, die in artikel 142 van de Grondwet is ingesteld ten voordele van het Arbitragehof, beperkt zich tot de toetsing van de in dat artikel beoogde regels.

Ten slotte doet de in het geding zijnde grondwettigheidstoetsing afbreuk aan een essentieel beginsel van de federale Staat, namelijk dat van de autonomie van de deelentiteiten. Zij heeft tot gevolg dat de autonomie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ten aanzien van de andere deelentiteiten wordt beperkt, zonder dat die beperking verantwoord zou zijn door de bijzonderheden van dat Gewest.

A.2.5. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt ten slotte eraan toe dat de in het geding zijnde bepaling, naast een onverantwoord verschil tussen gewesten, een onderscheid maakt tussen de inwoners ervan, namelijk die van het Waalse en het Vlaamse Gewest, enerzijds, en die van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, anderzijds. De laatstgenoemden genieten immers, in tegenstelling tot de eerstgenoemden, een algehele grondwettigheidstoetsing, met inbegrip van de controle op de naleving van de fundamentele rechten, wat ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel niet kan worden verantwoord.

Memorie en memorie van antwoord van de n.v. Anderlechtse Haard, de c.v. Le logement molenbeekois en de v.z.w. Vereniging voor Sociale Huisvesting

A.3.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft wordt in de eerste plaats de kwestie behandeld of de voor de Raad van State aangevochten handeling al dan niet de uiting is van een verordeningsbevoegdheid. Zowel met verwijzing naar de hieromtrent door het auditoraat gemaakte analyse als gelet op die in artikel 17 van de ordonnantie opgesomde aangelegenheden die de perken van de interne organisatie van de dienst overschrijden, wordt besloten dat het in het voormelde artikel 17 bedoelde reglement wel degelijk de uiting is van een verordeningsbevoegdheid.

Die eerste prejudiciële vraag ontsnapt echter aan de bevoegdheid van het Hof. Zij heeft immers geen betrekking op de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, maar doet in werkelijkheid de vraag rijzen naar de omvang van de bevoegdheid die door een wetgever aan een autonome entiteit kan worden toevertrouwd.

A.3.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wordt in hoofddeorde aangevoerd dat die vraag geen betrekking heeft op de gelijkheid onder burgers of groepen van burgers, maar onder normen van wetgevende aard. Volgens de logica van het arrest nr. 49/94 van het Hof genieten de normen van wetgevende aard - die van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest evenals die van de twee andere gewesten - niet de toepassing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en bijgevolg kan de schending van die bepalingen niet worden aangevoerd.

In ondergeschikte orde zijn de ordonnanties niet vergelijkbaar met de andere normen van wetgevende aard. In zeer ondergeschikte orde lijkt de in het geding zijnde grondwettigheidstoetsing zowel adequaat ten aanzien van het nagestreefde compromis als evenredig, in zoverre het een beperkte toetsing betreft die het Gewest niet verhindert zijn bevoegdheden uit te oefenen.

Memorie van de Waalse Regering

A.4. In dit stadium van de rechtspleging verklaart de Waalse Regering zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof, onder voorbehoud van een later standpunt.

Memorie van de v.z.w. Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles (« FESOCOLAB ») en de coöperatieve huurdersvennootschap Germinal

A.5. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, blijkt, gelet op de formulering ervan alsmede de vermelding van de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet, dat aan het Hof wordt gevraagd zich uit te spreken over een probleem van bevoegdheidsverdeling, niet tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, maar onder de organen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest; de aldus gestelde vraag heeft betrekking op de bevoegdheid van de Brusselse wetgever om een verordnungsbevoegdheid over te dragen aan de door hem opgerichte openbare instelling, en in geen geval op de materiële bevoegdheid van het Brusselse Gewest inzake sociale huisvesting. Het Hof is bijgevolg onbevoegd om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden.

A.6. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft wordt onderstreept dat, hoewel de versterkte toetsing die op de ordonnanties weegt en die in het in het geding zijnde artikel 9 wordt georganiseerd, zij echter haar oorsprong vindt in de Grondwet zelf, namelijk in artikel 134 ervan. De formulering van het tweede lid ervan impliceert dat enkel de decreten een waarde moeten hebben die volkomen overeenstemt met die van de wet; de Grondwetgever machtigt de bijzondere wetgever ertoe aan bepaalde gewesten de bevoegdheid toe te kennen decreten aan te nemen, terwijl andere ertoe worden gemachtigd normen van een andere aard aan te nemen, waarvan de bijzondere wetgever de kracht en het juridisch stelsel bepaalt. Er wordt opgemerkt dat, in tegenstelling tot de aldus geopende mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen de gewesten op het vlak van de normen die ze aannemen, de Grondwetgever de gemeenschappen op gelijke wijze heeft behandeld, door te beslissen dat ze alle drie decreten aannemen die kracht van wet hebben.

Aangezien het verschil in behandeling dat aan de orde is zijn oorsprong vindt in de Grondwet zelf, zou het in het geding brengen ervan de beoordeling impliceren van een door de Grondwetgever gemaakte keuze, wat het Hof, volgens zijn rechtspraak (arresten nrs. 90/94 en 16/94), weigert. Het Hof moet zich dus eveneens onbevoegd verklaren om de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering

A.7.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft wordt opgemerkt dat de draagwijdte van de term « bevoegdheid », gebruikt in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, noch tijdens de parlementaire voorbereiding van die bepaling, noch door het Hof is gepreciseerd.

Om dat begrip te vatten, dienen de zogeheten accessoire bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten in overweging te worden genomen, die bestemd zijn om het hun mogelijk te maken de materiële bevoegdheden die hun zijn toegewezen in werking te stellen; de regels waarbij die accessoire bevoegdheden worden bepaald, waaronder het voormelde artikel 9, vormen bevoegdheidsverdelende of bevoegdheidtoewijzende regels.

De overeenstemming van de toekenning van een verordnungsbevoegdheid aan een instelling van openbaar nut met de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan niet worden betwist, rekening houdend, enerzijds, met de talrijke gevallen waarin de wetgever daarop een beroep heeft gedaan en, anderzijds, met het feit dat de rechtsleer en de rechtspraak twee beginselen hebben vastgesteld die de wettigheid van een zekere verordnungsbevoegdheid voor de instellingen van openbaar nut bevestigen; het gaat, enerzijds, om het vermoeden volgens hetwelk het personeel van een dergelijke instelling zich tegenover die instelling in een statutair verband bevindt en, anderzijds, om het feit dat wordt erkend dat de betrekkingen tussen die instellingen en de gebruikers ervan van reglementaire - en niet van contractuele - aard zijn. Het Hof heeft overigens, in zijn arrest nr. 30/96 van 15 mei 1996, het beginsel aangenomen dat de wetgevende macht een verordnungsbevoegdheid aan andere overheden dan de uitvoerende macht kan overdragen.

A.7.2. Wat de draagwijdte van artikel 17, eerste lid, van de ordonnantie van 9 september 1993 betreft, wordt in de eerste plaats onderstreept dat de hoofdbedoeling van die ordonnantie, zoals erop is gewezen in het arrest

van het Hof nr. 36/95 van 25 april 1995, erin bestaat een juridische begeleiding te organiseren voor de toekenning van subsidies aan openbare vastgoedmaatschappijen, waarbij die toekenning, luidens artikel 6 van de ordonnantie, de essentiële opdracht van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij vormt. Artikel 17 heeft tot doel de verplichtingen te preciseren die de toekenning en de aanwending van de genoemde subsidies bepalen, waarbij de contractuele weg (beheerscontract), zoals blijkt uit paragraaf 2 van artikel 17, echter het basisbeginsel vormt inzake toekenning van subsidies. Teneinde de traagheid of de moeilijkheden op te vangen welke die geïndividualiseerde contractuele weg kan vertonen, legt artikel 17 aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij de verplichting op een algemeen toetredingscontract op te stellen. Ondanks de in het Frans gebruikte term « règlement » blijkt met name uit de Nederlandse versie van die term dat de gewestelijke wetgever aan de huisvestingsmaatschappij niet een verordeningsbevoegdheid heeft willen toekennen, maar wel, integendeel, haar een verplichting heeft willen opleggen, door namelijk haar bevoegdheid om de termen van het toetredingscontract, « règlement » genaamd, strikt te omlijnen, en zulks door een precieze opsomming van de overeen te komen aangelegenheden. Daaruit volgt dat artikel 17 niet zo kan worden geanalyseerd dat het de Regering een verordeningsbevoegdheid ontzegt die aan de huisvestingsmaatschappij zou worden overgedragen; dat is des te minder zo daar, enerzijds, de artikelen 5, 10 en 33 aan de Regering de zorg toevertrouwen om maatregelen te nemen ter uitvoering van de ordonnantie en dat, anderzijds, zij het toezicht op de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij behoudt.

A.8. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wordt het argument afgeleid uit artikel 134 van de Grondwet - en uit de beperkingen die de beweerde keuze van de Grondwetgever zou opleggen aan de toetsing die te dezen door het Hof zou kunnen worden uitgevoerd - betwist; de aan de bijzondere wetgever verleende machtiging om de rechtskracht van de decreten en ordonnanties vast te stellen, enerzijds, impliceert dat de Grondwetgever het niet zelf heeft gedaan en, anderzijds, heeft niet tot gevolg dat die bijzondere wetgever ervan wordt vrijgesteld de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht te nemen. Het voorwerp van het debat heeft niet betrekking op de juridische aard van de ordonnanties, maar op de enkele vraag of de bij het in het geding zijnde artikel 9 ingestelde versterkte toetsing van die ordonnanties in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel.

Memorie van antwoord van de v.z.w. Fédération des sociétés coopératives de logement à Bruxelles en de coöperatieve huurdersvennootschap Germinal

A.9.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, is het Hof weliswaar reeds overgegaan tot een grondwettigheidstoetsing van een overdracht van bevoegdheid, maar in gevallen die te dezen niet van toepassing zijn. Het betrof telkens een toetsing in het kader van de rechtstreekse bevoegdheid van het Hof, hetzij op basis van artikel 24, § 5, hetzij op basis van een grondwetsbepaling waarin een voorbehouden materie is bepaald en waarvan de schending in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet was aangevoerd. De te dezen gestelde vraag is totaal verschillend, aangezien de schending van de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet slechts wordt aangevoerd in zoverre zij de bevoegdheid van de regeringen *in abstracto* bepalen: zij vormen op zich geen toetsingsnormen en de verwijzende rechter verbindt ze niet met dergelijke toetsingsnormen.

A.9.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, in de veronderstelling dat het Hof zich bevoegd acht om erop te antwoorden, wordt in de memorie van antwoord verklaard zich naar de wijsheid van het Hof te gedragen.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

A.10.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, blijkt uit de motieven van de verwijzingsbeslissing en uit de procedurestukken dat het probleem de wettigheid betreft van de toekenning van een verordeningsbevoegdheid aan een instelling van openbaar nut, en niet de inachtneming van de regels waarbij de bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten worden bepaald. Wanneer het Hof de overdracht van bevoegdheden door de wetgever aan de uitvoerende macht censureert, gaat het telkens om gevallen waarin de Grondwet of de bijzondere wet bepaalde bevoegdheden aan de enkele wetgever voorbehoudt (vgl. de arresten nrs. 9/90, 33/92, 45/94, 81/95, 11/96, 30/96 en 43/96): geen enkele van de in de prejudiciële vraag bedoelde regels behoudt echter

aan de gewestelijke wetgever de regeling voor van de verschillende aangelegenheden opgesomd in artikel 17, § 1, van de ordonnantie van 9 september 1993. Het Hof is bijgevolg onbevoegd om de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden.

A.10.2. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, merkt de Waalse Regering op dat de rechtspraak van het Hof impliceert dat, zoals de andere publiekrechtelijke rechtspersonen, de gewesten en de gemeenschappen zich kunnen beroepen op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bovendien heeft de Grondwetgever (artikel 134), in tegenstelling tot wat gebeurd is voor de gemeenschappen, weliswaar niet zelf de gewestelijke normen, noch de rechtskracht ervan gepreciseerd - maar heeft hij de wetgever ertoe gemachtigd zulks te doen -, doch dat neemt niet weg dat het voormelde artikel 134 niet zelf toetsingsregels bepaalt die verschillend zijn voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, enerzijds, en de andere deelentiteiten, anderzijds.

Voor het overige gedraagt de Waalse Regering, wat die tweede vraag betreft, zich naar de wijsheid van het Hof.

- B -

Wat de eerste prejudiciële vraag betreft

B.1. De eerste prejudiciële vraag die door de Raad van State is gesteld, luidt :

« Houdt artikel 17 van de ordonnantie van 9 september 1993 houdende de wijziging van de Huisvestingscode voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting een schending in van de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing zijn verklaard bij de artikelen 4, 8 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen ? »

B.2. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 9 september 1993 wijzigt de Huisvestingscode wat de sector van de sociale huisvesting betreft; zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding ervan beantwoordt die ordonnantie aan de noodzaak om de manier waarop de openbare vastgoedmaatschappijen optreden te reorganiseren (*Gedr. St.*, Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 1992-1993, nr. A-167/2, p. 18).

De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op artikel 17 van die ordonnantie. In paragraaf 1 van dat artikel wordt bepaald dat de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij een reglement opstelt dat verscheidene aangelegenheden regelt, namelijk tien, en dat het reglement evenwel niet van toepassing is op de openbare vastgoedmaatschappij die met de Huisvestingsmaatschappij een beheerscontract heeft afgesloten. Wat dat laatste geval betreft, worden in paragraaf 2 van artikel 17 de aangelegenheden bepaald die in het beheerscontract

geregeld moeten worden, alsmede de looptijd van het contract, en wordt voorzien in de evaluatie ervan halverwege de looptijd.

B.3.1. De normen waarvan de verwijzende rechter het Hof vraagt de inachtneming na te gaan zijn de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die van toepassing zijn op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest krachtens de artikelen 4, 8 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

B.3.2. Artikel 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt :

« De Regering heeft geen andere macht dan die welke de Grondwet en de wetten en decreten krachtens de Grondwet uitgevaardigd, haar uitdrukkelijk toekennen. »

Artikel 20 van dezelfde bijzondere wet bepaalt :

« De Regering maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, zonder ooit de decreten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen. »

Ten slotte bepaalt artikel 9 van dezelfde wet :

« 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. »

B.4. Blijkens de motivering van het arrest, het verslag van de auditeur alsmede de wetsbepalingen waarnaar het arrest van de Raad van State verwijst, strekt de prejudiciële vraag ertoe na te gaan of het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan een autonome

overheidsinstelling, namelijk de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, de bevoegdheid vermocht toe te kennen om een « reglement » op te stellen dat tien door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad bepaalde aangelegenheden regelt.

B.5.1. Naar luid van artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient de ordonnantie die aan een gedecentraliseerde dienst de rechtspersoonlijkheid verleent, hun samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht te regelen.

Door zelf aan te geven in welke aangelegenheden de bij het eerste lid van artikel 9 aan de gemeenschappen en de gewesten toegewezen bevoegdheid slechts bij decreet kan worden uitgeoefend, dit wil zeggen door sommige bevoegdheden aan de wetgevende overheden van de gemeenschappen en de gewesten voor te behouden, heeft de bijzondere wetgever een eis tot uitdrukking gebracht die moet worden beschouwd als een bevoegdheidverdelende regel in de zin van artikel 1, 1^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.5.2. Enerzijds, stelt het Hof vast dat de machtiging om een « reglement » aan te nemen die aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij is verleend bij artikel 17, § 1, van de ordonnantie niet bestaat in een delegatie, aan die overheidsinstelling, van de zorg om haar eigen bevoegdheid te bepalen, een bevoegdheid die, krachtens artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet kan worden geregeld dan door de gewestwetgever. De bevoegdheid die door de ordonnantie wordt verleend, heeft immers enkel betrekking op de technische ordening van tien aangelegenheden die de Brusselse wetgever zelf heeft bepaald in de ordonnantie.

B.5.3. Anderzijds, is de aan de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij toegewezen bevoegdheid om een « reglement » aan te nemen, evenmin een delegatie, aan een autonome overheidsinstelling, van een algemene verordenende bevoegdheid die naar luid van de artikelen 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 enkel kan worden uitgeoefend door de Brusselse Regering. Er dient overigens te worden vastgesteld dat de artikelen 5, 10 en 33 van de betwiste ordonnantie de Brusselse Regering de zorg toevertrouwen om de uitvoeringsmaatregelen van de ordonnantie uit te vaardigen.

B.6. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 17, § 1, van de ordonnantie, zonder de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te miskennen, aan de Brusselse Gewestelijke

Huisvestingsmaatschappij de bevoegdheid vermocht toe te vertrouwen om het «reglement » aan te nemen dat de tien door de ordonnantie beoogde aangelegenheden regelt.

De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Wat de tweede prejudiciële vraag betreft

B.7. De tweede door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag luidt :

« Worden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden door artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, doordat dat artikel een ten opzichte van het gemeenrecht buitensporige controle instelt die alleen kan worden uitgeoefend op de rechtsregels uitgevaardigd door de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en doordat als reden voor die controle, in tegenstelling tot bepaalde specifieke vormen van controle die voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelden, niet enig hoger algemeen belang (bescherming van de minderheden of bescherming van de rol van Brussel als hoofdstad) kan worden aangevoerd ? »

B.8. Artikel 9 van de voormelde wet van 12 januari 1989 bepaalt :

« De rechtscolleges mogen enkel de overeenstemming nagaan van de ordonnanties met deze wet en met de Grondwet, met uitzondering van de artikelen van de Grondwet bedoeld door artikel 107ter, § 2, 2^o en 3^o, [thans artikel 142] van de Grondwet, en de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Ingeval een gebrek aan overeenstemming wordt vastgesteld, weigeren de rechtscolleges de toepassing van de ordonnantie. »

B.9.1. De Raad van State vraagt het Hof of de bijzondere wetgever, door de Brusselse ordonnanties aan een specifieke toetsing te onderwerpen, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet heeft geschonden.

B.9.2. De wetkrachtige normen aangenomen door de Staat, de gemeenschappen en de gewesten zijn alle onderworpen aan de grondwettigheidstoetsing die bij artikel 142 van de Grondwet aan het Arbitragehof is toevertrouwd. De ordonnanties die worden aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijke Gewest zijn bovendien onderworpen aan de beperkte jurisdictionele

toetsing waarin artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 voorziet.

B.10. Blijkens de Grondwet, in haar artikelen 1, 2 en 3, is België een federale Staat en put elke gemeenschap en elk gewest uit die bepalingen de grondslag van een ruimere of minder ruime autonomie, die gestalte krijgt in de toewijzing van bevoegdheden.

Door aan de bijzondere wetgever de bevoegdheid toe te wijzen om de omvang van de autonomie van de gewesten en de gemeenschappen te bepalen, heeft de Grondwetgever hem een beoordelingsvrijheid gelaten waaruit voortvloeit dat die entiteiten niet noodzakelijkerwijze in alle opzichten identiek dienen te worden behandeld.

Die autonomie houdt in dat men niet kan volstaan met de vaststelling dat de Brusselse ordonnanties het voorwerp uitmaken van een « buitensporige » controle om hieruit af te leiden dat de bijzondere wetgever het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.

B.11. Artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 is aangenomen ter uitvoering van de artikelen 39 en 134 van de Grondwet.

Naar luid van die twee bepalingen heeft de Grondwetgever de bijzondere wetgever ermee belast, enerzijds, de gewestelijke organen in het leven te roepen en bevoegdheden aan hen toe te vertrouwen « binnen het gebied en op de wijze » die hij bepaalt en, anderzijds, de rechtskracht te bepalen van de regelen die die gewestelijke organen uitvaardigen, steeds « op het gebied en op de wijze » die hij bepaalt.

De Grondwetgever zelf heeft aldus de bijzondere wetgever toegestaan de bevoegdheden en de werking van de gewestelijke organen verschillend te regelen naar gelang van het « gebied » van elk van de drie gewesten van de Belgische Staat en de rechtskracht van de door die gewestelijke organen uitgevaardigde regelen te bepalen.

B.12. Uit wat voorafgaat volgt dat de draagwijdte van de prejudiciële vraag in werkelijkheid erin bestaat het Hof te vragen zich uit te spreken over een keuze die de Grondwetgever zelf heeft gemaakt, wat niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 17 van de ordonnantie van 9 september 1993 houdende de wijziging (van de Huisvestingscode) voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en betreffende de sector van de sociale huisvesting schendt niet de artikelen 9, 20 en 78 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van toepassing zijn verklaard bij de artikelen 4, 8 en 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

2. Het Hof is niet bevoegd om de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 10 maart 1998.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior