

Rolnummer 5585
Arrest nr. 57/2014 van 3 april 2014

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de bijzondere wet van 19 juli 2012 houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde « pacificatiewet ») en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft, ingesteld door Bart Laeremans en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 20 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 21 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van de bijzondere wet van 19 juli 2012 houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde « pacificatiewet ») en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 augustus 2012) door Bart Laeremans, wonende te 1850 Grimbergen, Nieuwe Schapenweg 2, Joris Van Hauthem, wonende te 1750 Lennik, Scheestraat 21, Philip Claeys, wonende te 3090 Overijse, Kruiskruidlaan 11, en Marleen Fannes, wonende te 1910 Kampenhout, Sint-Servaesstraat 209.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. De Roo, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen;
 - . Mr. P. Peeters, Mr. F. Tulkens en Mr. H. Bortels, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en T. Giet verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen. De bestreden bepaling betreft de procedure inzake de benoeming van de burgemeesters in de zes randgemeenten, maar geen van de verzoekende partijen woont in één van die gemeenten. Zij kunnen er niet als kiezer of als gemeentemandataris optreden,

zodat zij niet onder het toepassingsgebied van de bestreden bepaling vallen en er bijgevolg niet rechtstreeks door worden geraakt.

A.2. De verzoekende partijen menen als kiesgerechtigd en politiek actief inwoner van hun gemeente een persoonlijk en rechtstreeks belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden wet, die hen als kandidaat bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen zou benadelen. Ook personen die niet onder het toepassingsgebied van de wet vallen, kunnen ertegen opkomen wanneer het duidelijk is dat de wet een ongunstige weerslag kan hebben op hun situatie. De ongunstige weerslag zou met name kunnen bestaan in het verstoken blijven van een voordeel dat aan anderen wordt toegekend. Ook voor de verzoekende partijen bestaat immers de mogelijkheid dat hun eventuele voordracht tot burgemeester niet door de Vlaamse Regering zou worden bekrachtigd, zonder dat zij dan het statuut van « aangewezen-burgemeester » zouden kunnen genieten en zonder dat zij op de buitengewone procedure voor de Raad van State aanspraak zouden kunnen maken. Bovendien zouden zij als inwoners van de rand worden geconfronteerd met een categorie van burgemeesters die zijn benoemd bij een besluit waarvan de controle aan de Nederlandstalige kamer van de Raad van State is onttrokken.

A.3. Volgens de Ministerraad kan de bestreden bepaling, die ertoe strekt een bijzondere waarborg te bieden aan de Franstaligen in de randgemeenten, geen negatieve weerslag hebben op de situatie van de verzoekende partijen als Nederlandstalige kiezer of gemeentemandataris in een andere randgemeente zonder taalfaciliteiten. Er zou geen enkele noodzaak bestaan om in die gemeenten in een soortgelijke waarborg te voorzien, laat staan dat een dergelijke waarborg enig voordeel zou bieden aan de verzoekende partijen. De stelling van de verzoekende partijen dat ook hun eventuele voordracht tot burgemeester niet zou worden bekrachtigd, is volgens de Ministerraad louter hypothetisch en komt niet in aanmerking ter staving van het vereiste belang. In zoverre de verzoekende partijen in rechte treden als kiesgerechtigd en politiek actief inwoner van een randgemeente of het arrondissement Halle-Vilvoorde, zou hun belang niet kunnen worden onderscheiden van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wettigheid in alle aangelegenheden in acht wordt genomen.

Ten aanzien van het middel

A.4.1. Het enige middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 3, 13, 33 en 160 van de Grondwet en met het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten.

Het middel bevat twee onderdelen, maar voorafgaand aan de uiteenzetting daarvan wijzen de verzoekende partijen erop dat de nauwe band tussen de bestreden wet en het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet niet tot gevolg heeft dat de bestreden wet zelf grondwettelijke kracht zou hebben en aan de bevoegdheid van het Hof zou ontsnappen.

A.4.2. In het eerste onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de kandidaat-burgemeesters in de randgemeenten en de kandidaat-burgemeesters in elke andere gemeente van het Nederlandse taalgebied. Voor de eerstgenoemde categorie wordt de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als het verlengde van een administratieve benoemingsprocedure beschouwd, terwijl enkel de partijen die ter zake een rechtens vereist belang vertonen de rechtscontrole in werking zouden mogen stellen. Hierdoor zou het grondbeginsel van de scheiding der machten in het gedrang komen, zou afbreuk worden gedaan aan de grondwettelijke opdracht van de Raad van State zoals neergelegd in artikel 160 van de Grondwet en zou artikel 13 van de Grondwet worden geschonden, dat aan alle personen die zich in dezelfde toestand bevinden, waarborgt om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht.

Door het invoeren van een systematisch bestuurlijk toezicht op de Vlaamse Regering in geval van weigering van benoeming, zou de maatregel volgens de verzoekende partijen verder gaan dan noodzakelijk is om het doel ervan te bereiken. Een dergelijke weigering mag immers worden geacht op objectieve en rechtmatige criteria te steunen. Bovendien kan elke benadeelde zich tot de Raad van State wenden teneinde een onwettige, willekeurige of ongemotiveerde beslissing te laten vernietigen. In geval van tegenspraak tussen de rechtspraak van de Franstalige en die van de Nederlandstalige kamers van de Raad van State kan reeds de voorlegging van de zaak aan de algemene vergadering van de Raad van State worden gevraagd. Het automatisch bevoegd maken van die algemene vergadering zou kennelijk onevenredig zijn aangezien de Nederlandstalige kamers voldoende waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid vertonen.

A.4.3. In het tweede onderdeel van het middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet de kandidaat-burgemeesters in de andere gemeenten van het Nederlandse taalgebied dan de randgemeenten benadeelt doordat zij niet kunnen beschikken over de mogelijkheid om te worden benoemd ingevolge een arrest van de Raad van State na een weigeringsbeslissing van de Vlaamse Regering. Die mogelijkheid, die enkel voor de kandidaat-burgemeesters in de randgemeenten bestaat, zou het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten schenden doordat een vernietigingsbeslissing van de algemene vergadering van de Raad van State in de plaats treedt van een weigeringsbeslissing van de Vlaamse Regering, waaraan aldus het recht wordt ontnomen tot heroverweging over te gaan. De rechter is weliswaar bevoegd om een door het bestuur bij zijn niet-gebonden bevoegdheid begane onrechtmatige aantasting van het recht zowel te voorkomen als te herstellen, maar hij mag zich hierbij niet in de plaats van het bestuur stellen, hetgeen precies door de bestreden wet wordt opgelegd.

De verzoekende partijen wijzen erop dat voor de kandidaat-burgemeesters in de andere gemeenten van het Vlaamse Gewest een dergelijke benoeming ingevolge een vernietigingsarrest van de Raad van State uitgesloten is. In zoverre zij zich zelf tot de Raad van State zouden wenden na een weigeringsbeslissing van de Vlaamse Regering, zou een vernietigingsarrest enkel nopen tot een heroverweging en niet tot een benoeming. Dat zou leiden tot een disproportioneel verschil in rechtsbescherming van de betrokken categorieën van kandidaat-burgemeesters, waarbij een louter formele onwettigheid zoals een formeel motiveringsgebrek in het ene geval aanleiding zal geven tot een benoeming en in het andere geval tot een heroverweging met een aangepaste motivering.

A.5.1. De Ministerraad voert om te beginnen aan dat de verzoekende partijen niet aangeven in welk opzicht artikel 3 van de Grondwet wordt geschonden en dat het middel in die mate onontvankelijk is. Hij merkt tevens op dat enkel grieven worden aangevoerd tegen artikel 4 van de bestreden wet.

Wat de band van die wet met het herziene artikel 160 van de Grondwet betreft, preciseert de Ministerraad dat beide teksten uitgaan van dezelfde doelstelling, die erin bestaat de communautaire vrede in de randgemeenten te verwezenlijken. Zij zouden derhalve in samenhang moeten worden gelezen. Het nieuwe derde lid van artikel 160 van de Grondwet strekt meer bepaald tot bekrachtiging en consolidatie van de nieuwe regels betreffende de bevoegdheid en de beraadslaging van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de randgemeenten. De Grondwetgever zou aldus zelf hebben geoordeeld dat die nieuwe regels in overeenstemming zijn met de Grondwet, met inbegrip van de artikelen 10 en 11 ervan. Volgens de Ministerraad blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat wanneer de wetgever zich aansluit bij keuzes die de Grondwetgever zelf heeft gemaakt, het Hof niet bevoegd is om die keuzes in twijfel te trekken, en dat dit niet alleen geldt wanneer die keuzes uitdrukkelijk blijken uit de bewoordingen van de grondwetsbepalingen, maar ook wanneer ze blijken uit de parlementaire voorbereiding. De Ministerraad verwijst in dat verband ook naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State.

De Ministerraad is overigens van mening dat de bestreden regeling grondwettig is, rekening houdend met het geheel van de hervorming van de Staat die gestoeld is op een complex geheel van regels waarbij een zeker evenwicht binnen de federale Staat wordt nagestreefd, steunend op een ruime consensus tussen de gemeenschappen van het land.

A.5.2. Wat de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel betreft, merkt de Ministerraad allereerst op dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen de kandidaat-burgemeesters van de zes randgemeenten en de kandidaat-burgemeesters van de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied, meer bepaald omdat het bijzondere statuut van de randgemeenten een fundamenteel element vormt van het institutionele evenwicht binnen de Belgische Staat. Aangezien het geschil dat tot de bestreden bepaling heeft geleid de interpretatie van de faciliteiten zoals bepaald in de taalwetgeving betreft, kan dat geschil zich enkel voordoen in de faciliteitengemeenten en niet in de andere gemeenten in het Nederlandse taalgebied. Bovendien zouden zulke geschillen zich *de facto* enkel voordoen in de randgemeenten, zodat enkel voor die gemeenten in een bijzondere procedure is voorzien.

Indien de betrokken categorieën van personen toch vergelijkbaar zouden worden geacht, meent de Ministerraad dat het verschil in behandeling op objectieve en redelijke wijze kan worden verantwoord. Hij preciseert in dat verband dat, in weerwil van wat de verzoekende partijen aanvoeren, enkel de aangewezen-burgemeester, die klaarblijkelijk het rechtens vereiste belang heeft om een weigeringsbeslissing aan te vechten, het geschil bij de Raad van State aanhangig kan maken door een memorie neer te leggen ter griffie. Pas op het ogenblik dat een dergelijke memorie wordt ingediend, wordt de zaak ingeschreven op de algemene rol en zal de Raad van State uitspraak kunnen doen. Voorts is de Ministerraad van oordeel dat het toezicht door de Raad van State geen bestuurlijk maar een juridictioneel toezicht is, dat enkel de wettigheid van de weigeringsbeslissing

betreft. Het is de bijzondere wet die aan het arrest van de Raad van State het gevolg verbindt dat de aangewezen-burgemeester definitief zal worden benoemd. De Ministerraad benadrukt ten slotte dat de bestreden bepaling haar verantwoording vindt in de doelstelling om het evenwicht en de vrede tussen de gemeenschappen en de gewesten te bewerkstelligen. Hij verwijst in dat verband inzonderheid naar het arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990.

A.5.3. Uit hetgeen voorafgaat, leidt de Ministerraad af dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden, in samenhang gelezen met het beginsel van de scheiding der machten, zoals neergelegd in artikel 33 van de Grondwet, en met artikel 160 van de Grondwet. Evenmin zou er sprake zijn van een schending van artikel 13 van de Grondwet. Die bepaling waarborgt weliswaar het recht aan alle personen die zich in dezelfde situatie bevinden om volgens dezelfde regels inzake bevoegdheid en rechtspleging te worden berecht, maar dat recht is niet absoluut. Een verschil in behandeling kan derhalve - zoals in het voorliggende geval - redelijk worden verantwoord.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De bijzondere wet van 19 juli 2012 « houdende wijziging van de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen (de zogenaamde ‘ pacificatiewet ’) en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft » heeft een nieuwe procedure ingesteld voor de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten, waarbij de betwisting van de weigering van een benoeming door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt beslecht.

Artikel 4 van die bijzondere wet heeft de nieuwe procedure ingeschreven in de pacificatiewet, die ze op haar beurt invoegt in de Nieuwe Gemeentewet.

Het aldus in de Nieuwe Gemeentewet ingevoegde artikel 13*bis* bepaalt :

« § 1. In de randgemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, wordt de voordrachtsakte van de burgemeester bevestigd door een stemming van de gemeenteraad en aan de Vlaamse Regering bezorgd. Vanaf die stemming is de kandidaat-burgemeester aangewezen-burgemeester, draagt hij de titel van ‘ aangewezen-burgemeester ’ en oefent hij alle functies

uit die aan de burgemeester worden toevertrouwd. Hij wordt evenwel niet als schepen vervangen, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 2. Zodra de Vlaamse Regering deze voordrachtsakte die werd bevestigd door een stemming van de gemeenteraad ontvangt, beschikt zij over een termijn van zestig dagen om over te gaan tot de benoeming van de aangewezen-burgemeester of tot de mededeling van een beslissing tot weigering van de benoeming overeenkomstig § 4.

§ 3. Indien de Vlaamse Regering de aangewezen-burgemeester benoemt of indien zij geen beslissing mededeelt binnen de haar toegewezen termijn, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd en wordt hij als schepen vervangen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15, § 2, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 4. Indien de Vlaamse Regering de definitieve benoeming van de betrokkene weigert, deelt zij deze beslissing tot weigering mee aan de aangewezen-burgemeester, aan de gouverneur en de adjunct-gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, aan de gemeentesecretaris van de betrokken gemeente en aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De mededeling aan de aangewezen-burgemeester vermeldt eveneens waar het administratief dossier kan worden geraadpleegd.

§ 5. De aangewezen-burgemeester beschikt over een termijn van dertig dagen vanaf de ontvangst van de mededeling bedoeld in § 4 om een memorie in te dienen bij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak spreekt zich uit binnen de negentig dagen na de indiening van deze memorie.

De inschrijving op de algemene rol van de Raad van State vindt plaats op het ogenblik dat de memorie wordt ingediend.

De memorie wordt gedagtekend en bevat :

1° het opschrift ‘ memorie met betrekking tot een beslissing over de definitieve benoeming van een burgemeester van een randgemeente ’;

2° de naam en de woonplaats van de aangewezen-burgemeester en de gekozen woonplaats;

3° een uiteenzetting van de feiten en de middelen.

De memorie wordt niet op de rol ingeschreven indien :

1° ze niet is ondertekend of niet vergezeld gaat van vier door de ondertekenaar voor eensluidend verklaarde afschriften;

2° er geen inventaris is bijgevoegd van de stukken, die alle overeenkomstig die inventaris genummerd moeten zijn.

In geval van toepassing van het vijfde lid, richt de hoofdgriffier aan de aangewezen-burgemeester een brief waarin meegedeeld wordt waarom de memorie niet is ingeschreven op de rol en waarbij de aangewezen-burgemeester verzocht wordt binnen vijftien dagen zijn memorie te regulariseren.

De aangewezen-burgemeester die zijn memorie regulariseert binnen de vijftien dagen na de ontvangst van het verzoek bedoeld in het zesde lid, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan.

Een memorie die niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.

Op hetzelfde ogenblik waarop hij zijn memorie indient, stuurt de aangewezen-burgemeester een kopie daarvan ter informatie aan de Vlaamse Regering. Deze verzending stelt de termijnen niet in werking die de Vlaamse Regering in acht moet nemen.

De hoofdgriffier zendt onverwijld een afschrift van de memorie aan de Vlaamse Regering, aan de auditeur-generaal en aan de adjunct-auditeur-generaal over.

De Vlaamse Regering zendt hem binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de memorie door de hoofdgriffier het volledige administratief dossier over, waarbij zij een nota met opmerkingen kan voegen.

Eén van de exemplaren van de nota wordt door de hoofdgriffier gezonden aan de aangewezen-burgemeester en aan de leden van het auditoraat bedoeld in artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Een te laat ingediende nota met opmerkingen wordt uit de debatten geweerd.

De leden van het auditoraat maken binnen vijftien dagen na ontvangst van het dossier een verslag op overeenkomstig artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. In voorkomend geval verzoeken zij de partijen nadere uitleg te verstrekken over de punten die zij aangeven.

De eerste voorzitter of de voorzitter bepaalt na kennisneming van het verslag, bij beschikking de dag van de terechtzitting waarop de zaak wordt behandeld door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De hoofdgriffier geeft onverwijld kennis van de beschikking waarbij de rechtsdag wordt bepaald aan :

1° de leden van het auditoraat bedoeld in artikel 93, § 5, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

2° de Vlaamse Regering;

3° de aangewezen-burgemeester.

Het verslag wordt bij de oproeping gevoegd. De partijen en hun advocaat kunnen gedurende de in de beschikking van de eerste voorzitter of de voorzitter bepaalde tijd ter griffie inzage nemen van het dossier.

De artikelen 93, § 5, eerste lid, 95, §§ 2 tot 4, en 97, derde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, zijn van toepassing op de procedure die wordt ingesteld door dit artikel. De artikelen 21, zesde lid, 21*bis* en 30, § 3, van dezelfde gecoördineerde wetten zijn niet van toepassing.

§ 6. Indien de aangewezen-burgemeester geen memorie indient binnen de termijn van dertig dagen bedoeld in § 5, eerste lid, of indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing tot weigering bevestigt, wordt deze definitief. De gemeenteraad beschikt over dertig dagen vanaf de datum waarop de beslissing tot weigering definitief is geworden om door een stemming een nieuwe voordrachtsakte te bevestigen.

§ 7. Indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing van weigering tot benoeming tenietdoet, leidt haar arrest tot de definitieve benoeming van de aangewezen-burgemeester en tot zijn vervanging als schepen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 15, § 2, indien hij als schepen werd verkozen.

§ 8. Voor alles wat niet geregeld is bij dit artikel zijn de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 en het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van toepassing ».

De bijzondere wet van 19 juli 2012 is op 14 oktober 2012 in werking getreden.

B.1.2. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de aangehaalde bepaling. Tegen de andere bepalingen van de bijzondere wet worden geen grieven gericht.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.2.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepaling aangezien zij niet in de betrokken randgemeenten wonen en derhalve niet onder het toepassingsgebied van die bepaling vallen.

B.2.2. Wanneer een bepaling de situatie van een categorie van personen regelt, kunnen degenen die ten aanzien van die categorie van het voordeel van die bepaling verstoken blijven, daarin een belang vinden dat voldoende rechtstreeks is om de bepaling aan te vechten.

B.2.3. Volgens de verzoekende partijen bestaat hun belang erin dat zij, als kandidaten bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen, verstoken blijven van het voordeel van het bijzondere statuut van « aangewezen-burgemeester » en van de buitengewone procedure voor de Raad van State dat de bestreden bepaling aan kandidaten in de randgemeenten verleent.

Volgens de Ministerraad strekt de bestreden bepaling ertoe een bijzondere waarborg te bieden aan de Franstaligen in de randgemeenten en zou er geen enkele noodzaak bestaan om in de overige gemeenten in een soortgelijke waarborg te voorzien, laat staan dat dergelijke waarborg enig voordeel zou bieden aan de verzoekende partijen.

B.2.4. Aangezien het belang van de verzoekende partijen afhankelijk is van de draagwijdte van de bestreden bepaling, valt het onderzoek ervan samen met dat van de grond van de zaak.

Ten aanzien van het enige middel

B.3. Het enige middel is afgeleid uit een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 3, 13, 33 en 160 van de Grondwet en met het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten.

Volgens de verzoekende partijen zou de bestreden bepaling een verschil in behandeling doen ontstaan, wat de procedure van benoeming tot burgemeester betreft, tussen de kandidaten in de randgemeenten en de kandidaten in de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied, doordat zij voor de eerste categorie in een afwijkende procedure voorziet volgens welke de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd is om uitspraak te doen over een weigering van benoeming tot burgemeester in de randgemeenten (eerste onderdeel) en volgens welke een arrest van die algemene vergadering dat de beslissing van weigering tot benoeming tenietdoet tot de definitieve benoeming van de burgemeester leidt (tweede onderdeel).

B.4.1. Volgens de Ministerraad zijn de aangevoerde categorieën van personen niet vergelijkbaar omdat de randgemeenten aan een bijzondere taalregeling zijn onderworpen die afwijkt van de regeling in de overige gemeenten van het Nederlandse taalgebied.

B.4.2. Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen evenwel niet worden verward. De specifieke taalregeling waaraan de gemeenten zijn onderworpen, kan weliswaar een element zijn in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kan niet volstaan om tot de niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.5. Volgens de Ministerraad zou, gelet op artikel 160 van de Grondwet, de bestreden bepaling in overeenstemming zijn met de Grondwet en zou het niet aan het Hof toekomen die beoordeling door de Grondwetgever tegen te spreken.

B.6.1. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt :

« Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.

Aan de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op dezelfde dag als dit lid in werking treden, kan geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid ».

B.6.2. Het laatste lid van de voormelde grondwetsbepaling werd toegevoegd bij de « herziening van artikel 160 van de Grondwet » van 19 juli 2012. Het is op 14 oktober 2012 in werking getreden.

Uit de parlementaire voorbereiding van die herziening blijkt dat de Grondwetgever niet enkel beoogde voor te schrijven dat de wijziging van de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de toekomst bij bijzonderemeerderheidswet dient te geschieden, maar dat hij zich tevens de keuzes die

voortvloeien uit die bepalingen, eigen heeft gemaakt. In de toelichting bij het voormelde voorstel werd hieromtrent het volgende vermeld :

« Dit voorstel tot herziening van de Grondwet strekt ertoe om erin te voorzien dat de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op de zelfde dag als de voorgestelde grondwetsbepaling in werking treden, in de toekomst slechts gewijzigd zullen kunnen worden bij een wet die is aangenomen met de bijzondere meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid.

Deze bepalingen maken het voorwerp uit van een wetsvoorstel dat tegelijk met de voorgestelde grondwettelijke bepaling zal worden bekrachtigd en afgekondigd (stuk Senaat, nr. 5-1563/1 - 2011/2012).

Het onderhavig voorstel tot herziening van de Grondwet moet dus worden samengelezen met dit wetsvoorstel. Deze twee voorstellen gaan namelijk uit van eenzelfde intentie. De wet die uit dit voorstel zal voortvloeien, wordt op die manier geconsolideerd door de voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling. Zij zal in de toekomst slechts gewijzigd kunnen worden bij een wet die is aangenomen met een bijzondere meerderheid.

Door te verwijzen naar de wet die de nieuwe bevoegdheden en beraadslagingswijzen van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt voor de geschillen betreffende de randgemeenten en door erin te voorzien dat de bepalingen terzake in de toekomst alleen nog gewijzigd zullen kunnen worden bij een wet die is aangenomen met een bijzondere meerderheid, heeft de voorgestelde grondwetsbepaling tot gevolg dat de grondwetgever zich akkoord verklaart met de door de wetgever gemaakte keuzes en dat de andere grondwettelijke beginselen deze keuzes niet in de weg staan (verg. Arbitragehof, arrest nr. 2004/201, overw. B.7.2 tot en met B.8.3).

De vaststelling dat deze hervorming raakt aan de kern van de grote evenwichten die bijdragen aan de communautaire vrede rechtvaardigt - naar analogie met wat voorzien is in de andere bepalingen van de Grondwet die betrekking hebben op die grote evenwichten (zie bijvoorbeeld artikel 129, § 2) - dat de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op de zelfde dag als de voorgestelde grondwetsbepaling in werking treden, in de toekomst slechts kunnen worden gewijzigd bij de bijzondere meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1564/1, pp. 1-2).

B.6.3. Er dient overigens te worden vastgesteld dat het verslag over het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet een gemeenschappelijk verslag was dat eveneens betrekking had op het wetsvoorstel « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 », op het voorstel van bijzondere wet « houdende wijziging van artikel 16*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 5*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen » en op het wetsvoorstel dat de bestreden wet is geworden.

In dat verslag werd uitgelegd dat die voorstellen « thematisch met elkaar [zijn] verbonden doordat ze allemaal de randgemeenten behelzen, inzonderheid de administratieve geschillen met betrekking tot die gemeenten, de benoeming van hun burgemeesters en het optreden van de Raad van State dienaangaande » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/4, p. 3).

De « onderlinge samenhang » van die wetsvoorstellen en van het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet (*ibid.*) werd onderstreept :

« Grondwet en wet moeten in hetzelfde perspectief worden gelezen. Om die reden zullen ook de grondwettelijke en wettelijke regels op dezelfde dag in werking treden » (*ibid.*, p. 6).

In dat verslag wordt voorts uiteengezet dat de wetsvoorstellen, waaronder de wijziging van de pacificatiewet, en de herziening van artikel 160 van de Grondwet « inderdaad [uitgaan] van eenzelfde intentie » (*ibid.*, p. 10).

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft eveneens, in haar advies over de bestreden bepaling, de « zeer nauwe band » bevestigd die bestaat tussen het wetsvoorstel tot invoering van een nieuwe procedure voor de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten, en het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1565/2, p. 5).

B.6.4. De herziening van artikel 160 van de Grondwet van 19 juli 2012, in werking getreden op 14 oktober 2012, moet dus in samenhang worden gelezen met de wet van 19 juli 2012 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wat de behandeling van geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak, op vraag van personen gevestigd in de randgemeenten », met de bijzondere wet van 19 juli 2012 « houdende wijziging van artikel 16*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 5*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen » en met de bestreden bepaling, eveneens in werking getreden op 14 oktober 2012.

B.6.5. De bestreden bepaling geeft concreet vorm aan een van de punten van het Institutioneel Akkoord « voor de zesde Staatshervorming » van 11 oktober 2011 (*Parl. St.*,

Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/4, p. 7); punt 2.4 van dat akkoord detailleerde overigens de procedure die wordt gevolgd voor de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarbij uitdrukkelijk erin is voorzien dat, wanneer de algemene vergadering de weigering tot benoeming tenietdoet, de burgemeester definitief wordt benoemd, zodat het arrest dus geldt als een benoeming.

Die nieuwe procedure strekt ertoe een einde te maken aan de herhaalde betwistingen in de loop van de laatste jaren met betrekking tot de weigeringen tot benoeming van burgemeesters van de randgemeenten, door die betwistingen toe te vertrouwen aan een op taalvlak paritair samengesteld rechtcollege.

B.6.6. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de herziening van artikel 160 van de Grondwet wordt aangegeven dat « deze hervorming raakt aan de kern van de grote evenwichten die bijdragen aan de communautaire vrede » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1564/1, p. 2).

In dezelfde lijn werd tijdens de totstandkoming van de bestreden bepaling benadrukt dat de nieuwe procedure voortvloeit « uit het zoeken naar een noodzakelijk evenwicht tussen de belangen van de verschillende gemeenschappen en gewesten binnen de Belgische Staat en [...] tot doel [heeft] nieuwe communautaire conflicten te vermijden » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1565/1, p. 1).

De bijzondere wetgever beoogde daarbij de nieuwe procedure uitdrukkelijk tot de zes randgemeenten te beperken :

« De bijzondere situatie van die randgemeenten, de plaats die ze innemen in het federale evenwicht en de zorg om de communautaire vrede te behouden of te verzekeren, wettigen die specifieke regeling » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/4, p. 7).

Zoals in B.1 is uiteengezet, werd de nieuwe procedure ingevoegd in de pacificatiewet van 9 augustus 1988. Die wet heeft als algemeen doel de pacificatie tussen de gemeenschappen te verzekeren. Dat doel wordt nagestreefd door het uitvaardigen van bepalingen op het vlak van het gemeentebestuur en de verkiezingen die van dien aard zijn dat zij het bestuur van de gemeenten met een speciaal taalstatuut vergemakkelijken, tegenstellingen tussen de gemeenschappen vermijden, een harmonieuze deelneming van de

taalmeerderheden en -minderheden aan het beheer van de gemeente toelaten en aan bepaalde bekommernissen van taalminderheden tegemoetkomen (zie arrest nr. 18/90 van 23 mei 1990, B.9.1-B.9.2, en arrest nr. 35/2003 van 25 maart 2003, B.13.3).

De wijziging van artikel 16*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 5*bis* van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, door een « bijwerking » op 14 oktober 2012 van de « *standstill* »-clausule in die bepalingen (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/4, p. 10), bevestigt overigens dat de specifieke procedure voor de benoeming van de burgemeesters van de zes randgemeenten - met inbegrip van de bevoegdheid van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor de betwistingen met betrekking tot een weigering tot benoeming - is opgevat als een « waarborg » ten behoeve van de Franstaligen in de randgemeenten. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de bestreden bepaling wordt ook uitgelegd dat de nieuwe benoemingsprocedure « een garantie uitmaakt in de zin van artikel 16*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1565/1, p. 2; zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/4, p. 30).

B.7.1. Het Hof is niet bevoegd om zich uit te spreken over een verschil in behandeling of een beperking van een grondrecht voortvloeiende uit een door de Grondwetgever zelf gemaakte keuze.

Hoewel die keuze in beginsel uit de tekst van de Grondwet dient te blijken, kan de parlementaire voorbereiding ervan te dezen volstaan om duidelijkheid te hebben over die keuze, nu uit de voormelde toelichting onomstotelijk en zonder dat hieromtrent tegenspraak bestond, blijkt dat de Grondwetgever niet alleen kennis had van de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in werking getreden op dezelfde dag als de herziening van artikel 160 van de Grondwet, maar zich tevens de keuzes die eruit voortvloeien, eigen heeft gemaakt.

B.7.2. Die vaststelling houdt evenwel niet in dat de bestreden bepaling in haar geheel aan de toetsingsbevoegdheid van het Hof ontsnapt. Uit de in het laatste lid van artikel 160 van de Grondwet vervatte verwijzing blijkt immers dat de Grondwetgever zich enkel akkoord verklaart met de door de wetgever gemaakte keuzes ten aanzien van « de bepalingen

betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State »; die bepalingen beogen, zoals in de in B.6.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding wordt uiteengezet, zowel de nieuwe bevoegdheden als de beraadslagingswijzen van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

In zoverre de bevoegdheid van het Hof erdoor wordt beperkt, dient de keuze van de Grondwetgever beperkend te worden geïnterpreteerd. Het Hof dient derhalve ten aanzien van elk onderdeel van het middel na te gaan of het bepalingen beoogt waarvan de Grondwetgever zich de keuzes eigen heeft gemaakt.

B.8. De door de bestreden bepaling ingevoerde procedure heeft betrekking op de benoeming van de burgemeesters in de zes randgemeenten.

Zoals in de andere gemeenten van het Nederlandse taalgebied, wordt een kandidaat voor benoeming tot burgemeester voorgedragen door de gemeenteraadsleden. Overeenkomstig de nieuwe procedure wordt die voordrachtsakte in de randgemeenten bevestigd door een stemming van de gemeenteraad. Vanaf die stemming draagt de kandidaat-burgemeester de titel van « aangewezen-burgemeester » en oefent hij alle functies uit die aan de burgemeester worden toevertrouwd (artikel 13*bis*, § 1, van de Nieuwe Gemeentewet).

De Vlaamse Regering beschikt over een termijn van zestig dagen, zodra zij de door de gemeenteraad bevestigde voordrachtsakte ontvangt, om de aangewezen-burgemeester al dan niet te benoemen (artikel 13*bis*, § 2). Indien de Vlaamse Regering overgaat tot de benoeming of indien zij geen beslissing mededeelt binnen de voormelde termijn, is de aangewezen-burgemeester definitief benoemd (artikel 13*bis*, § 3). Indien de Vlaamse Regering daarentegen de benoeming weigert, deelt zij de beslissing tot weigering mee aan de aangewezen-burgemeester, aan de gouverneur en de adjunct-gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, aan de gemeentesecretaris van de betrokken gemeente en aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 13*bis*, § 4).

Vervolgens beschikt de aangewezen-burgemeester over een termijn van dertig dagen om een memorie in te dienen bij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De inschrijving op de algemene rol van de Raad van State vindt plaats op het ogenblik dat de memorie wordt ingediend. De algemene vergadering dient binnen

negentig dagen na het indienen van die memorie uitspraak te doen, nadat de partijen hun standpunt hebben uiteengezet. Twee auditeurs die tot een verschillende taalrol behoren, stellen samen een verslag op en geven elk hun advies tijdens de openbare zitting op het einde van de debatten. De algemene vergadering wordt afwisselend voorgezeten door de eerste voorzitter en door de voorzitter, naar gelang van de inschrijving op de rol. In geval van staking van stemmen is de stem van de voorzitter van de algemene vergadering beslissend (artikel 13*bis*, § 5).

Indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing tot weigering van de benoeming bevestigt, alsook indien de aangewezen-burgemeester nalaat om tijdig een memorie in te dienen, wordt de weigering om te benoemen definitief. De gemeenteraad beschikt dan over een termijn van dertig dagen om door een stemming een nieuwe voordrachtsakte te bevestigen (artikel 13*bis*, § 6). Indien de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de beslissing tot weigering van de benoeming tenietdoet, leidt haar arrest tot de definitieve benoeming van de aangewezen-burgemeester (artikel 13*bis*, § 7).

B.9.1. Het eerste onderdeel van het middel betreft de bestreden bepaling in zoverre zij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd maakt om uitspraak te doen over een weigering van benoeming tot burgemeester in de randgemeenten (artikel 13*bis*, § 5, van de Nieuwe Gemeentewet).

Uit het verloop van de procedure (B.8) blijkt dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen bestuurlijk toezicht uitoefent over een weigering van benoeming tot burgemeester in de randgemeenten, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, maar een rechterlijk toezicht, dat slechts wordt geactiveerd wanneer de aangewezen-burgemeester wiens benoeming is geweigerd, een memorie indient.

B.9.2. Nu de bestreden bepaling een nieuwe bevoegdheid van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State invoert, heeft zij klaarblijkelijk betrekking op «de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State», bedoeld in artikel 160, laatste lid, van de Grondwet en berust zij op een keuze van de Grondwetgever; het staat dus niet aan het Hof om die bepaling aan de Grondwet te toetsen.

Vermits de Grondwetgever uitdrukkelijk van oordeel is geweest dat de andere grondwettelijke principes niet eraan in de weg staan dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd wordt gemaakt om uitspraak te doen over een weigering van benoeming tot burgemeester in de randgemeenten, kan het toekennen van die bevoegdheid niet strijdig worden bevonden met de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen.

B.9.3. Het eerste onderdeel van het middel is niet gegrond.

B.10.1. Het tweede onderdeel van het middel betreft de bestreden bepaling in zoverre zij ertoe strekt dat een arrest van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarbij een beslissing van weigering tot benoeming wordt tenietgedaan, tot de definitieve benoeming van de burgemeester in de randgemeente leidt (artikel 13*bis*, § 7, van de Nieuwe Gemeentewet).

B.10.2. Het gevolg dat is verleend aan het arrest waarbij de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een beslissing van weigering tot benoeming van een burgemeester van een randgemeente tenietdoet, valt klaarblijkelijk onder « de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State » bedoeld in artikel 160, laatste lid, van de Grondwet.

De wordingsgeschiedenis van de bestreden bepaling toont voldoende aan dat het feit dat het arrest van de algemene vergadering leidt tot een definitieve benoeming, een element vormt dat inherent is aan de nieuwe bevoegdheid die aan de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is toevertrouwd vanuit de zorg om de herhaalde betwistingen over weigeringen tot benoeming van burgemeesters in de randgemeenten effectief te beëindigen.

Gelet op het feit dat de Grondwetgever uitdrukkelijk van mening is geweest dat de andere grondwettelijke beginselen zich niet ertegen verzetten dat de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ertoe gemachtigd is uitspraak te doen over een weigering van een benoeming tot burgemeester in de randgemeenten, kan het verlenen van

die bevoegdheid en van de gevolgen ervan niet met de aangevoerde grondwetsbepalingen strijdig worden geacht.

Aangezien de bestreden bepaling op dat punt op een keuze van de Grondwetgever berust, staat het niet aan het Hof om die bepaling aan de Grondwet te toetsen.

B.10.3. Het tweede onderdeel van het middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 3 april 2014.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschant

M. Bossuyt