

Rolnummers 5584 en 5593
Arrest nr. 73/2014 van 8 mei 2014

ARREST

In zake : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bijzondere wet van 19 juli 2012 « tot aanvulling van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft », ingesteld door Joris Van Hauthem en anderen en door de gemeente Overijse en de gemeente Steenokkerzeel.

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 P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Bossuyt,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. 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 tot aanvulling van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 augustus 2012) door Joris Van Hauthem, Bart Laeremans en Marleen Fannes, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. De Roo, advocaat bij de balie te Antwerpen.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 22 februari 2013 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 25 februari 2013, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 2 van de voormelde bijzondere wet van 19 juli 2012 door de gemeente Overijse en de gemeente Steenokkerzeel, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Judo, advocaat bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 5584 en 5593 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- Luc Deconinck, Theo Francken, Willy Segers en Dominick Vansevenant, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Storme en Mr. J. Flo, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Peeters en Mr. F. Tulkens, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 11 december 2013 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. De Roo, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584;

. Mr. F. Judo, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593;

. Mr. M. Storme en Mr. J. Flo, voor Luc Deconinck, Theo Francken, Willy Segers en Dominick Vansevenant;

. Mr. J. Sautois, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. M. Uyttendaele, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

. Mr. P. Peeters, Mr. F. Tulkens en Mr. H. Bortels, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en F. Daoût verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- zijn de zaken 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 de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging

Wat de zaak nr. 5584 betreft

A.1.1. Ter staving van hun belang voeren de verzoekende partijen aan dat zij gemeenteraadslid zijn in respectievelijk Lennik, Grimbergen en Kampenhout. De eerste verzoekende partij wijst er ook op dat zij lid is van het Vlaams Parlement.

A.1.2. Volgens hen beschikken zij zowel over een functioneel als over een persoonlijk belang indien de gemeente waarin zij als gemeenteraadslid zitting nemen door de toetreding tot de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel akkoorden kan sluiten waardoor de invloed van de Franse Gemeenschap zou toenemen. Hierdoor zou een deel van de bevoegdheden die aan de representatieve organen van de gemeente toekomen, worden gestuurd door de samenwerking met gemeenten die de belangen van een andere taalgemeenschap verdedigen.

A.1.3. Zij beroepen zich tevens op hun hoedanigheid van inwoner van de voormelde gemeenten. Volgens hen ondervinden zij een nadeel door de mogelijkheid dat die gemeenten door middel van samenwerkingsakkoorden worden beïnvloed door het beleid van een andere taalgemeenschap of een ander gewest.

A.2.1. Zowel de Ministerraad als de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwisten het belang van de verzoekende partijen.

A.2.2.1. Volgens de Ministerraad berust het door de verzoekende partijen aangevoerde belang op een verkeerde lezing van de bestreden bepalingen, die enkel in een facultatief overleg voorzien, en geen verplichting inhouden om overeenkomsten te sluiten. De samenwerking waarvan sprake kan enkel geschieden met instemming van de bevoegde overheden.

A.2.2.2. De Ministerraad is van oordeel dat, vermits de bestreden wet louter een mogelijkheid tot overleg creëert die nog nader moet worden uitgewerkt door de gewesten, ze de verzoekende partijen geen persoonlijk nadeel kan berokkenen. Zij kunnen zich evenmin beroepen op een functioneel belang vermits elk facultatief overleg en eventueel akkoord de instemming vereist van de gemeente waarin zij gemeenteraadslid zijn.

A.2.2.3. In zoverre de verzoekende partijen zich beroepen op het feit dat zij inwoner zijn van een gemeente die deel uitmaakt van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel, verwijst de Ministerraad naar het arrest nr. 143/2012 van 14 november 2012 van het Hof.

A.2.3.1. Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beroepen de verzoekende partijen zich tevergeefs op hun hoedanigheid van gemeenteraadslid en van inwoner van een gemeente die lid is van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel. Er is immers niet bewezen dat de bestreden wet hun prerogatieven van gemeenteraadslid aantast.

A.2.3.2. In zoverre de tweede verzoekende partij senator is en de eerste verzoekende partij zich beroept op haar lidmaatschap van het Vlaams Parlement, voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat die hoedanigheid niet volstaat om het bewijs van het vereiste belang te leveren.

A.2.3.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van oordeel dat de verzoekende partijen slechts gewag maken van een gevoel van wantrouwen ten aanzien van de hoofdstedelijke gemeenschap. Ook die partij verwijst naar het voormelde arrest nr. 143/2012.

A.3.1. De verzoekende partijen wijzen in hun memorie van antwoord erop dat de eerste verzoekende partij, als lid van het Vlaams Parlement, wordt geraakt in haar bevoegdheden vermits door de samenwerking tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest of gemeenten uit dat gewest en gemeenten uit Vlaams-Brabant, deze laatste zouden kunnen worden onttrokken aan het gewestelijke toezicht. Bovendien houdt het verplichte overleg inzake het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelweg om Brussel (R0) een inkrimping in van de autonomie van het Vlaamse Gewest en een aantasting van de bevoegdheden van de eerste verzoekende partij. Ten slotte zou er sprake zijn van een manifeste bevoegdheidsoverschrijding ten koste van de gewesten, inzonderheid inzake ruimtelijke ordening.

A.3.2. Voor het overige voeren de verzoekende partijen aan dat zij er alle belang bij hebben dat de gemeenten waarin zij gemeenteraadslid zijn op geen enkele wijze structureel zouden worden verbonden met instanties waarmee zij niets te maken willen hebben.

A.4.1.1. De Ministerraad is van oordeel dat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord nalaten om aan te tonen op welke wijze ze rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de bestreden wet. Hij verwijst nogmaals naar het voormelde arrest nr. 143/2012 en voert aan dat het door de verzoekende partijen aangevoerde belang niet verschilt van het belang dat werd aangevoerd door de verzoekende partij in die zaak.

A.4.1.2. De Ministerraad ontkent dat de bestreden wet afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Hij benadrukt dat het overleg en de wijze van samenwerking binnen de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel door de gewesten dienen te worden uitgewerkt, die hierbij de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling in acht dienen te nemen.

A.4.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering herhaalt dat de hoedanigheid van lid van het Vlaams Parlement van de eerste verzoekende partij niet volstaat om blijk te geven van het vereiste belang. Zij voegt hieraan toe dat de bestreden wet geen afbreuk doet aan het gemeentelijke toezicht en dat de gewestelijke bevoegdheden niet worden aangetast.

Wat de zaak nr. 5593 betreft

A.5. De verzoekende partijen wijzen erop dat zij beiden gemeenten zijn die op grond van de bestreden bepaling van rechtswege lid zijn van een hoofdstedelijke gemeenschap, waartegen zij zich steeds hebben verzet. Zij verwijzen naar moties die de gemeenteraad van Overijse dienaangaande heeft aangenomen. Daarenboven zullen zij tijd en energie moeten steken in de werking van een structuur waartegen zij principiële bezwaren hebben, en dreigt het resultaat van het overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap, wanneer dit niet overeenstemt met de standpunten van de verzoekende partijen, tegen hen te worden gebruikt.

A.6.1. Zowel de Ministerraad als de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwisten het belang van de verzoekende partijen.

A.6.2.1. Volgens de Ministerraad beroepen de verzoekende partijen zich op een louter moreel belang. Uit het voormelde arrest nr. 143/2012 zou voortvloeien dat dat belang niet volstaat.

A.6.2.2. Nog volgens de Ministerraad is de door de bestreden bepaling gecreëerde overlegstructuur een lege doos. De gewesten dienen immers de werkingsregels ervan vast te leggen in een samenwerkingsakkoord. Uit de bestreden bepaling zou dus geenszins volgen dat de gemeenten enige tijd of geld in die overlegstructuur moeten investeren. Dat is des te meer het geval daar het overleg facultatief is en de gemeenten geenszins verplicht zijn om eraan deel te nemen.

A.6.3. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist de relevantie van de door de verzoekende partijen aangehaalde moties en voert aan dat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel niet onbestaanbaar is met wat in die moties wordt gesteld. Volgens haar geven de verzoekende partijen geen concrete aanwijzingen over de omvang van de prestaties die zullen voortvloeien uit hun vertegenwoordiging van rechtswege binnen de hoofdstedelijke gemeenschap en tonen zij niet aan dat de beslissingen die dit overlegorgaan zal nemen in strijd zullen zijn met hun posities. Zij wijst erop dat de gewesten nog een samenwerkingsakkoord moeten sluiten om de nadere regels en het voorwerp vast te leggen van het overleg dat binnen de hoofdstedelijke gemeenschap zal plaatsvinden en dat de bestreden bepaling voor de betrokken gemeenten geen overlegverplichting met zich meebrengt.

A.7.1. De verzoekende partijen antwoorden dat zij zich niet op een moreel nadeel beroepen, maar wel op het materiële nadeel dat erin bestaat dat zij gedwongen worden lid te worden van de hoofdstedelijke gemeenschap. Het feit dat zij hierin tijd en energie zullen moeten investeren, is een rechtstreeks gevolg van dat gedwongen lidmaatschap. Dat wil echter niet zeggen dat het nadeel hiermee samenvalt en dat zou moeten worden afgewacht in welke mate de overlegstructuur al dan niet een lege doos is. Het gedwongen lidmaatschap maakt zonder meer een inbreuk uit op de vrijheid van vereniging van de gemeenten in kwestie, zodat zelfs zonder enige kosten of inspanning er sprake zou zijn van een nadeel. Daarenboven zou zelfs een slapende structuur enige opvolgingsactiviteit vereisen.

A.7.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest nr. 143/2012, het verzoekschrift niet uitging van een gemeentelijke overheid, maar van een inwoner van een gemeente. Bovendien beriep de verzoekende partij zich in die zaak op een moreel nadeel, wat te dezen niet het geval is. Bijgevolg kan die rechtspraak te dezen niet worden toegepast.

A.8.1. De Ministerraad antwoordt dat de verzoekende partijen niet aantonen op welke wijze het verplichte lidmaatschap van de hoofdstedelijke gemeenschap hun enig materieel nadeel kan berokkenen. Hij herhaalt dat uit de bestreden bepaling niet voortvloeit dat de gemeenten enige tijd of geld in de overlegstructuur moeten investeren.

A.8.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering herhaalt dat de bestreden bepaling voor de gemeenten geen enkele verplichting meebrengt om met elkaar te overleggen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst

A.9. Luc Deconinck, Theo Francken, Willy Segers en Dominick Vansevenant zijn burgemeester van, respectievelijk, de gemeenten Sint-Pieters-Leeuw, Lubbeek, Dilbeek en Keerbergen. Zij voeren ter staving van het belang bij hun tussenkomst aan dat de voormelde gemeenten worden opgenomen in een nieuwe entiteit die wordt georganiseerd afhankelijk van een andere gemeente, namelijk Brussel. Zij zullen tijd en energie moeten investeren in de werking van die nieuwe structuur, die zij niet hebben gewenst en die noch voor hen, noch voor hun gemeente, enig voordeel oplevert. Ook zou hun situatie als politicus en als inwoner van een gemeente in Vlaams-Brabant worden beïnvloed.

A.10.1. Volgens de Ministerraad dient, gelet op de niet-ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging, de tussenkomst te worden verworpen. Hij voert tevens aan dat de tussenkomende partijen in ieder geval niet over het rechtens vereiste belang beschikken en dit om dezelfde redenen als die welke hij heeft aangevoerd ten aanzien van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584.

A.10.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de uiteenzetting van de tussenkomende partijen inzake hun belang nauwelijks verschilt van die van de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584. Volgens haar beschikken de tussenkomende partijen om de hiervoor aangevoerde redenen niet over het vereiste belang.

Ten gronde

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van de bevoegdheidsverdelende regels)

A.11.1. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van de artikelen 3, 4, 39, 137 en 162 van de Grondwet, al dan niet in onderlinge samenhang gelezen.

A.11.2. Uit de combinatie van de artikelen 3, 4, 39 en 137 van de Grondwet dient, volgens hen, te worden afgeleid dat het Vlaams Parlement de bevoegdheden kan uitoefenen die de bijzondere wet het Vlaamse Gewest toekent. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel, waarvan de gemeenten van de voormalige provincie Brabant en van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van rechtswege lid zijn, miskent de bevoegdheid die het Vlaamse Gewest ontleent aan de artikelen 39 en 137 van de Grondwet, vermits de gemeenten afbreuk kunnen doen aan de gewestelijke bevoegdheden. Volgens hen bestaat er geen bezwaar tegen dat de gewesten met elkaar overleggen. De bestreden bepaling geeft de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant evenwel de mogelijkheid om onderling akkoorden te sluiten betreffende gewestelijke aangelegenheden, zonder dat de Vlaamse Regering en het Vlaamse Gewest hun instemming dienen te geven.

A.11.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 wijzen erop dat artikel 162 van de Grondwet de bevoegdheid om te bepalen onder welke voorwaarden provincies en gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan, heeft voorbehouden aan de gewesten. Volgens hen had de bijzondere wetgever enkel kunnen voorzien in de toetreding van de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant en die van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nadat de gewestelijke organen dat met toepassing van artikel 162 van de Grondwet hadden geregeld.

A.12.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren in hun eerste middel de schending aan van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet. Op grond van die bepaling is, volgens hen, de regeling van de samenwerking tussen lokale overheden in de meeste ruime zin voorbehouden aan de gewestelijke wetgever. Bijgevolg is de bijzondere wetgever niet bevoegd om die aangelegenheid te regelen.

A.12.2. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat artikel 162, laatste lid, van de Grondwet in bijzonder ruime bewoordingen is geformuleerd. Niet enkel samenwerkingsverbanden, maar ook overlegstructuren zoals de in het geding zijnde hoofdstedelijke gemeenschap vallen onder het toepassingsgebied van die bepaling. Die partijen herinneren aan de rechtspraak van het Hof volgens welke een materie die door de Grondwetgever of de bijzondere wetgever aan de deelstaten wordt toevertrouwd, geacht moet worden in haar geheel te zijn overgedragen.

A.12.3. In tegenstelling tot wat het geval was in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van het Hof nr. 58/95 van 12 juli 1995 en nr. 197/2004 van 8 december 2004, is er, volgens die partijen, te dezen geen sprake van enige federale bevoegdheid waaraan de bijzondere wetgever zijn optreden kan vastknopen. Het optreden van de hoofdstedelijke gemeenschap is immers beperkt tot overleg over de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.13. Volgens de tussenkomende partijen blijkt uit de tekst van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet dat enkel de decreetgever bepaalt op welke wijze en onder welke voorwaarden verschillende gemeenten zullen samenwerken of overleggen. Die bepaling waarborgt aldus aan de gemeenten in de provincie Vlaams-Brabant dat, indien er een kader of een structuur wordt gecreëerd waarbinnen zij met andere gemeenten samenwerken, dit kader door het Vlaamse Gewest wordt bepaald. De federale wetgever mag die bevoegdheid bijgevolg niet uitoefenen.

A.14.1. Wat de aangevoerde schending van de artikelen 3, 4, 39 en 137 van de Grondwet betreft, antwoordt de Ministerraad dat de bestreden wet de gemeenten geen grondslag geeft om onderling akkoorden te sluiten inzake gewestelijke aangelegenheden. Ze creëert louter een structuur waarbinnen overleg mogelijk is inzake gewestelijke aangelegenheden die meerdere gewesten aanbelangen. Dat overleg vindt plaats tussen de gewesten. Het lidmaatschap van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel impliceert niet dat de gemeenten van rechtswege in het overleg worden betrokken. De wijze waarop zij aan het overleg kunnen deelnemen, dient te worden uitgewerkt in een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten. De bestreden wet doet dan ook geen afbreuk aan de bevoegdheden en aan de autonomie van de gewesten. Er wordt louter een platform gecreëerd waar overleg kan plaatsvinden tussen de overheden die betrokken zijn bij de uitoefening van gewestelijke bevoegdheden. De uitoefening van gewestelijke bevoegdheden kan immers ook de gemeenten aanbelangen.

A.14.2.1. Wat de aangevoerde schending van artikel 162 van de Grondwet betreft, voert de Ministerraad aan dat die bepaling de bevoegdheid van de gewesten inzake intercommunale verenigingen regelt, zijnde verenigingen tussen gemeenten met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel, daarentegen, betreft niet een dergelijke intercommunale samenwerking, vermits het overleg plaatsvindt tussen andere overheden dan de gemeenten en

het betrekking heeft op gewestelijke aangelegenheden die meerdere gewesten aanbelangen. Bijgevolg is artikel 162, laatste lid, van de Grondwet, niet van toepassing.

A.14.2.2. De Ministerraad merkt op dat er te dezen geen sprake is van enige samenwerking die door de federale wetgever wordt geregeld. Het betreft louter een mogelijkheid die door de bijzondere wetgever wordt gecreëerd om overleg te plegen. De gewesten dienen de werkingsregels en de wijze van dat overleg vast te leggen. Zolang zij dienaangaande geen samenwerkingsakkoord hebben afgesloten, treedt de hoofdstedelijke gemeenschap niet in werking.

A.15.1. Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering berust het eerste middel in de zaak nr. 5584 op een verkeerd uitgangspunt, daar de verzoekende partijen beweren dat de bestreden wet de gemeenten die van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap de bevoegdheid verleent om samenwerkingsakkoorden te sluiten. De bestreden wet bepaalt evenwel enkel dat de gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten om de nadere regels en het onderwerp van het overleg binnen de hoofdstedelijke gemeenschap vast te leggen. De gemeenten worden dus niet betrokken bij het sluiten van dat samenwerkingsakkoord.

A.15.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van oordeel dat artikel 162, laatste lid, van de Grondwet niet wordt geschonden, vermits de bestreden wet de gemeenten in kwestie slechts de hoedanigheid geeft van lid van een hoofdstedelijke gemeenschap, die het overleg moet bevorderen tussen openbare besturen. Lid zijn van een dergelijke gemeenschap en, eventueel, overleg plegen, staat niet gelijk met « zich kunnen verenigen » of « zich met elkaar kunnen verstaan » in de zin van artikel 162 van de Grondwet. Die bepaling, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, betreft immers enkel de mogelijkheid voor ondergeschikte besturen om zich met elkaar te verstaan of om zich te verenigen. Ze betreft niet de in deze zaak door de bijzondere wetgever gekozen formule, die de gemeenten samenbrengt met andere overheden.

A.16.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 antwoorden dat vandaag reeds vanuit Brussel allerlei pogingen worden ondernomen om faciliteitengemeenten met behulp van samenwerkingsakkoorden met Brusselse gemeenten te onttrekken aan de controle en het toezicht van de Vlaamse overheid. Bovendien zou nergens zijn bepaald dat de samenwerkingsverbanden uitsluitend betrekking mogen hebben op gewestelijke aangelegenheden. Voor het overige herhalen zij hun argumenten.

A.16.2. De Ministerraad antwoordt dat niet ernstig kan worden betwist dat de samenwerkingsakkoorden enkel betrekking mogen hebben op gewestelijke aangelegenheden. De bestreden wet voorziet daarin uitdrukkelijk.

A.17.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 antwoorden dat de stelling dat artikel 162, laatste lid, van de Grondwet enkel betrekking zou hebben op intercommunale verenigingen, niet verzoenbaar is met de termen van die bepaling, die veel ruimer zijn. De Grondwetgever maakt geen onderscheid tussen intercommunales en andere samenwerkingsverbanden. Er valt, volgens die partijen, dan ook niet in te zien waarom de gewesten hun bevoegdheid zouden verliezen omdat in het kader van een samenwerkingsverband gewestelijke belangen aan bod komen. Artikel 162 van de Grondwet beperkt de gewestelijke bevoegdheid niet tot samenwerkingsverbanden die louter gemeentelijke of provinciale belangen beogen.

A.17.2. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 heeft de Grondwetgever ook geen onderscheid gemaakt tussen de organisatie en de invulling van dergelijke samenwerkingsverbanden. Het feit dat de gewesten door middel van een samenwerkingsakkoord de werkwijze van de hoofdstedelijke gemeenschap kunnen bepalen, volstaat derhalve niet.

A.18. De tussenkomende partijen voeren eveneens aan dat uit de tekst van artikel 162 van de Grondwet op geen enkele wijze kan worden afgeleid dat die bepaling zich zou beperken tot intercommunale verenigingen en dat ze niet zou gelden voor de nieuwe structuur die door de bestreden wet wordt opgericht. Zij wijzen erop dat, in tegenstelling tot wat het geval was in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de voormelde arresten nrs. 58/95 en 197/2004, het overleg binnen de nieuwe structuur gewestelijke aangelegenheden betreft, en niet federale bevoegdheden.

A.19.1. De Ministerraad antwoordt dat de verzoekende partijen voorbijgaan aan de rechtspraak van het Hof. In het voormelde arrest nr. 58/95 overwoog het Hof immers dat de artikelen 41 en 162 van de Grondwet de gemeenten het recht toekennen om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang. Het Hof besloot dat artikel 162, laatste lid, van de Grondwet niet van

toepassing is op de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, die geen uitsluitend gemeentelijk belang behartigen, maar het algemeen belang voor rekening van de federale overheid nastreven. De Ministerraad voert aan dat de hoofdstedelijke gemeenschap evenmin uitsluitend gemeentelijke belangen nastreeft. Het kan, volgens hem, dan ook niet ernstig worden betwist dat artikel 162, laatste lid, van de Grondwet niet van toepassing is.

A.19.2. In zoverre de verzoekende partijen uit het voormelde arrest nr. 197/2004 afleiden dat de federale wetgever slechts kan optreden indien een aanknopingspunt kan worden gevonden met een federale bevoegdheid, benadrukt de Ministerraad dat er te dezen geen sprake is van een door de federale wetgever geregelde samenwerking. De voorwaarden van het overleg dienen immers bij samenwerkingsakkoord te worden geregeld.

Wat het tweede middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van de gemeentelijke autonomie)

A.20.1. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van artikel 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 134 ervan en met het grondwettelijke beginsel van de gemeentelijke autonomie.

A.20.2. De verzoekende partijen herhalen allereerst dat artikel 162 van de Grondwet voorschrijft dat de wijze en de voorwaarden waaronder de gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan door de gewesten dienen te worden geregeld en dat de bestreden wet afbreuk doet aan die gewestelijke bevoegdheid.

A.20.3. Zij voeren vervolgens aan dat de bestreden wet inbreuk maakt op de gemeentelijke autonomie en op de prerogatieven van de gemeenteraadsleden, aan wie het recht wordt ontzegd zich uit te spreken tegen de toetreding tot dat overlegorgaan.

A.21.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren de schending aan van de artikelen 27 en 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985. Volgens hen leidt de bestreden bepaling ertoe dat de verzoekende partijen tegen hun zin lid worden van een overlegorgaan, terwijl de voormelde grondwets- en internationale verdragsbepalingen zich verzetten tegen een dergelijk gedwongen lidmaatschap. Artikel 162 van de Grondwet bepaalt immers dat de gemeenten zich kunnen verenigen. Bovendien genieten de gemeenten ook de door artikel 27 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging. Dat geldt, volgens hen, des te meer nu de artikelen 4 en 10 van het voormelde Europese Handvest inzake lokale autonomie die vrijheid bevestigen.

A.21.2. De verzoekende partijen erkennen dat die vrijheid van vereniging kan worden beperkt. Te dezen heeft de bijzondere wetgever nagelaten te preciseren wat het wettige doel is dat hij nastreeft. Er valt, volgens hen, bijgevolg niet in te zien waarom het nodig was de verenigingsvrijheid van de gemeenten in kwestie te beperken. Dat is des te meer het geval nu de bijzondere wetgever aan de hoofdstedelijke gemeenschap enkel een overlegbevoegdheid heeft toegekend. De gemeenten worden gedwongen lid te zijn van een overlegorgaan dat bovendien niet verplicht is om te overleggen.

A.22.1. De tussenkomenende partijen voeren aan dat artikel 162 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten zich kunnen verenigen. De beslissing om dat al dan niet te doen, komt derhalve de gemeenten toe. De bijzondere wetgever kan de gemeenten die bevoegdheid niet ontnemen.

A.22.2. Nog volgens die partijen heeft het Hof het beginsel van de gemeentelijke autonomie erkend als legitiem doel en als algemeen beginsel van grondwettelijke waarde. Een inbreuk tegen dat beginsel dient te worden verantwoord en mag niet kennelijk onevenredig zijn. Te dezen is er geen enkele verantwoording gegeven voor de bestreden aantasting van de gemeentelijke autonomie.

A.22.3. De tweede en de vierde tussenkomenende partij merken ook op dat zij niet inzien waarom de autonomie en de verenigingsvrijheid van hun gemeente wordt beperkt om hen te betrekken bij een orgaan dat zich zal toeleggen op de hoofdstedelijke mobiliteitsproblematiek, die hun gemeenten volkomen vreemd is, terwijl andere gemeenten, zoals Aalst en Ninove, die wel te maken hebben met die problematiek, geen lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap.

A.23.1. De Ministerraad herhaalt dat het toepassingsgebied van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet beperkt is tot verenigingen van gemeenten die een uitsluitend gemeentelijk belang nastreven. Vermits de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel niet een dergelijke vereniging is, is die grondwetsbepaling te dezen niet van toepassing.

A.23.2. Wat de aangevoerde schending van de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie betreft, voert de Ministerraad aan dat de gemeenten bevoegd zijn om de uitsluitend gemeentelijke belangen te behartigen. De federale overheid en de gewesten kunnen de gemeenten dan ook niet dwingen om toe te treden tot een vereniging van gemeenten ter behartiging van uitsluitend gemeentelijke belangen. Dit verhindert de bijzondere wetgever evenwel niet om een structuur op te richten waarbinnen overleg mogelijk is tussen verschillende overheden, waaronder bepaalde gemeenten, inzake gewestelijke aangelegenheden die meerdere gewesten aanbelangen. Die structuur doet immers geen afbreuk aan de autonomie van de gemeenten om hun bevoegdheden uit te oefenen, namelijk om de gemeentelijke belangen te behartigen. In ieder geval is de verenigingsvrijheid van de gemeenten niet absoluut. Ook inbreuken op de gemeentelijke autonomie zijn toelaatbaar voor zover ze niet kennelijk onevenredig zijn. Volgens de Ministerraad is het niet kennelijk onevenredig dat de bijzondere wetgever het nodig achtte dat de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant van rechtswege lid zijn van de opgerichte overlegstructuur, mede gelet op de beperkte opzet van de hoofdstedelijke gemeenschap.

A.23.3. Wat de aangevoerde schending van artikel 27 van de Grondwet betreft, voert de Ministerraad aan dat die bepaling tot doel heeft de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te waarborgen. De hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel is evenwel een publiekrechtelijke instelling.

A.24. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert aan dat de bestreden wet de lokale autonomie op geen enkele wijze aantast. De oprichting van de hoofdstedelijke gemeenschap, die tot doel heeft de koepel te zijn van het overleg tussen de overheden die er lid van zijn, doet geen afbreuk aan het recht van de gemeenten om zich met elkaar te verstaan of zich te verenigen en tast evenmin hun bevoegdheid aan om alles wat van gemeentelijk belang is te regelen.

A.25. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 antwoorden dat de Grondwet de mogelijkheid van gemeenten om zich vrij te verenigen niet beperkt tot aangelegenheden van strikt gemeentelijk belang. Een dergelijke vereniging kan ook betrekking hebben op zaken van gewestelijk belang. Bijgevolg kan de bijzondere wetgever onder geen beding de deelname aan een samenwerkingsverband opleggen, ook al gaat het om bovengemeentelijke materies. In ieder geval dient een beperking van die grondwettelijk gewaarborgde vrijheid sluitend te worden verantwoord. Te dezen ontbreekt evenwel elke verantwoording. Zij wijzen er ook op dat de gemeenteraad van Kampenhout een motie heeft aangenomen waarin werd bepaald dat die gemeente geen deel wenst uit te maken van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel.

A.26. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 is het criterium van de louter gemeentelijke belangen niet relevant bij de beoordeling van de bestaanbaarheid van de bestreden bepaling met artikel 162 van de Grondwet. Het is dit nog minder in het licht van de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, die dat onderscheid niet kennen en die het beginsel van de maximale autonomie van de lokale besturen bevestigen. De verzoekende partijen begrijpen niet hoe de beperkte opzet van de hoofdstedelijke gemeenschap een argument zou kunnen zijn voor het evenredige karakter van de inbreuk op de lokale autonomie.

A.27. De tussenkomenende partijen antwoorden dat het aan de gemeenten toekomt te bepalen hoe zij hun bevoegdheden uitoefenen, en met wie zij zich verenigen. De federale overheid en de gewesten zouden de gemeenten dan ook niet kunnen dwingen zich te verenigen. De bestreden wet, daarentegen, bepaalt niet dat de gemeenten kunnen kiezen om deel uit te maken van de hoofdstedelijke gemeenschap : zij zijn daartoe verplicht.

A.28.1. De Ministerraad erkent dat de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie de gemeenten een volledige vrijheid van handelen toekennen, maar benadrukt dat dat enkel geldt bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Volgens hem betwisten de verzoekende partijen niet dat de bestreden bepaling geen afbreuk doet aan de autonomie van de gemeenten om hun bevoegdheden uit te oefenen, namelijk om de gemeentelijke belangen te behartigen.

A.28.2. Zelfs al zou er een inmenging zijn, dan is die, volgens de Ministerraad, niet kennelijk onredelijk. Daartoe is de beperkte draagwijdte van de bestreden bepaling van essentieel belang.

Wat het derde middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie)

A.29. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij wijzen erop dat een gemeente die gelegen is in de provincie Vlaams-Brabant van rechtswege lid is van de hoofdstedelijke gemeenschap, terwijl de provincie Vlaams-Brabant zelf kan kiezen of ze al dan niet toetreedt tot die gemeenschap. Hierdoor zullen de leden van de provincieraad kunnen debatteren en stemmen over de vraag of het wenselijk is toe te treden tot dat orgaan, terwijl de leden van de gemeenteraden van de gemeenten in kwestie dat niet zullen kunnen. Het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit is niet redelijk verantwoord.

A.30. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren in hun derde middel aan dat de bestreden bepaling niet bestaanbaar is met de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet, doordat de gemeenten gelegen op het grondgebied van de vroegere provincie Brabant verplicht worden lid te zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, terwijl die verplichting niet geldt ten aanzien van de provincies zelf. Nochtans betreft het twee categorieën van lokale besturen die door de Grondwetgever in artikel 162 van de Grondwet op gelijksoortige wijze worden behandeld. Beide categorieën van lokale besturen zijn in gelijke mate beschermd door de vrijheid van vereniging en de beginselen van gemeentelijke en provinciale autonomie zijn materieel identiek. Er valt dan ook niet in te zien waarom de bijzondere wetgever een andere houding heeft ingenomen ten aanzien van het lidmaatschap van de provincies in de hoofdstedelijke gemeenschap dan ten aanzien van de gemeenten. De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling biedt ter zake niet de minste verantwoording.

A.31. De tussenkomenende partijen zijn van oordeel dat voor de doeleinden van de bestreden bepaling, er geen onderscheid bestaat tussen de gemeentelijke en de provinciale besturen. Vermits ze verschillend worden behandeld, is er bijgevolg sprake van een ongeoorloofde discriminatie.

A.32.1. De Ministerraad voert allereerst aan dat de gemeenten en de provincies te dezen niet vergelijkbaar zijn. Het gaat immers om twee verschillende bestuursniveaus met een onderscheiden grondgebied, onderscheiden inwoners, onderscheiden organen en onderscheiden belangen. Gemeenten vormen het meest lokale politieke bestuursniveau, terwijl de provincies een intermediair bestuursniveau zijn. Voorts beschikken beide entiteiten, naast een verschillende territoriale bevoegdheid, ook over een verschillende materiële bevoegdheid, namelijk de behartiging van respectievelijk de gemeentelijke en de provinciale belangen. Het organieke statuut van beide entiteiten is ook afzonderlijk geregeld.

A.32.2. In ieder geval is het verschil in behandeling, volgens de Ministerraad, redelijk verantwoord. De bestreden wet beoogt immers een structuur op te richten die overleg inzake gewestelijke aangelegenheden bevordert tussen de betrokken overheden die deel uitmaken van de hoofdstedelijke gemeenschap. De bijzondere wetgever kon redelijkerwijs van oordeel zijn dat de betrokkenheid van de gemeenten belangrijker is dan die van de provincies, mede gelet op de beperktere rol van de provincies, die steeds meer wordt gereduceerd tot een loutere taak van coördinatie tussen de hogere overheden en de gemeenten.

A.32.3. Bij de beoordeling van die verantwoording dient, volgens de Ministerraad, rekening te worden gehouden met de beperkte gevolgen van de bestreden wet. Hij herhaalt dat de gemeenten niet worden verplicht deel te nemen aan het overleg dat binnen de hoofdstedelijke gemeenschap zou plaatsvinden. Bovendien dient dat overleg nog te worden uitgewerkt in een samenwerkingsakkoord.

A.33. Ook de Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van oordeel dat de gemeenten en de provincies te dezen niet vergelijkbaar zijn, daar de gemeenten grondwettelijk bevoegd zijn om aangelegenheden van gemeentelijk belang te regelen, terwijl de provincies aangelegenheden van provinciaal belang regelen. Bovendien kon de bijzondere wetgever rekening houden met het feit dat er geen provinciale instelling is op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, om een zekere vorm van symmetrie te bewaren in de mogelijke samenstelling van de hoofdstedelijke gemeenschap.

A.34. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 antwoorden dat het gebrek aan een provinciale instelling op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op geen enkele wijze verantwoordt waarom de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant anders worden behandeld dan de gemeenten. Beide categorieën van rechtsonderhorigen hebben evenveel of even weinig belang bij hun toetreding tot de hoofdstedelijke gemeenschap.

A.35.1. Volgens de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 maken de Ministerraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering niet duidelijk waarom de gemeenten en de provincies niet vergelijkbaar zijn. Integendeel, zij erkennen dat zowel de gemeenten als de provincies tot de categorie van de lokale besturen behoren. Het numerieke verschil tussen het aantal provincies en het aantal gemeenten leidt alvast niet tot de onvergelykbaarheid, vermits het louter om een kwantitatief, en niet om een kwalitatief verschil gaat. Hetzelfde geldt, volgens die verzoekende partijen, voor de onderscheiden materiële bevoegdheden van de gemeenten en de provincies. Zij wijzen erop dat artikel 162 van de Grondwet de gemeenten en de provincies op dezelfde wijze behandelt wat betreft hun samenwerkingsmogelijkheden.

A.35.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 betwisten vervolgens de door de Ministerraad aangevoerde verantwoording. Zij wijzen erop dat in de parlementaire voorbereiding niet de minste verantwoording wordt gegeven voor het bestreden verschil in behandeling. Volgens hen is het niet aan de Ministerraad om zich in de plaats te stellen van de wetgever en in het kader van deze procedure een verantwoording aan te brengen waarin de wetgever niet heeft voorzien. Bovendien is die verantwoording niet overtuigend, vermits niet duidelijk wordt gemaakt waarom de verplichte deelneming van de gemeenten belangrijker zou zijn dan die van de provincies. In zoverre de Ministerraad de beperkte gevolgen van de bestreden bepaling beklemtoont, voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 aan dat niet kan worden ingezien hoe die beperkte gevolgen een verregaande maatregel als een gedwongen lidmaatschap zouden kunnen verantwoorden. Indien de gevolgen van de bestreden norm beperkt zijn, dan geldt dat bovendien in dezelfde mate ten aanzien van de provincies.

A.36. De tussenkomenende partijen zijn van oordeel dat voor de doeleinden van de bestreden wet de gemeenten en de provincies zeker met elkaar vergelijkbaar zijn. Beide zijn immers lokale besturen die gelijk worden behandeld door artikel 162 van de Grondwet.

A.37.1. Volgens de Ministerraad volstaan de door de verzoekende partijen aangevoerde argumenten niet om de vergelijkbaarheid van de gemeenten en van de provincies aan te tonen.

A.37.2. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 aanvoeren dat met de verantwoording van de Ministerraad geen rekening kan worden gehouden omdat die niet in de parlementaire voorbereiding voorkomt, antwoordt de Ministerraad dat er geen enkele wetsbepaling is, noch enige rechtspraak van het Hof, die voorschrijft dat het Hof bij zijn evenredigheidstoetsing enkel rekening zou mogen houden met de verantwoording die uitdrukkelijk voorkomt in de parlementaire voorbereiding.

A.38. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt vast dat geen enkele van de verzoekende en tussenkomenende partijen de uitleg betwist die ze heeft gegeven ter rechtvaardiging van het verschil in behandeling tussen de gemeenten en de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 vorderen de vernietiging van de bijzondere wet van 19 juli 2012 « tot aanvulling van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft ». De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 vorderen de vernietiging van artikel 2 van die bijzondere wet.

B.1.2. De voormelde bijzondere wet van 19 juli 2012 bepaalt :

« HOOFDSTUK 1. - Algemene bepaling

Artikel 1. Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

HOOFDSTUK 2. - Wijzigingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

Art. 2. Artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988 en gewijzigd bij de bijzondere wetten van 16 januari 1989, 5 mei 1993, 16 juli 1993, 28 december 1994, 13 juli 2001, 16 maart 2004 en 21 februari 2010, wordt aangevuld met een paragraaf 7, luidende :

‘ § 7. Er wordt een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel opgericht met het oog op overleg over de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, die meerdere gewesten aanbelangen, in het bijzonder mobiliteit, verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel. De gewesten zijn lid van de hoofdstedelijke gemeenschap en de vertegenwoordigers van hun regeringen hebben er zitting in. Alle gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant, evenals de federale overheid zijn van rechtswege lid van de hoofdstedelijke gemeenschap. De provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant kunnen vrij toetreden.

De gewesten sluiten een samenwerkingsakkoord om de nadere regels en het voorwerp van dit overleg vast te leggen.

De op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) mogen enkel worden gesloten of onbruikbaar worden gemaakt nadat daarover overleg is gepleegd tussen de gewesten in de hoofdstedelijke gemeenschap bedoeld in het eerste lid.

Bij wijze van overgangsmaatregel heeft het in het derde lid bedoelde overleg plaats buiten de hoofdstedelijke gemeenschap in afwachting van het sluiten van het in het tweede lid bedoelde samenwerkingsakkoord. ’ ».

B.2.1. De bestreden bijzondere wet strekt ertoe een « hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel » op te richten waarvan de gewesten, alsook de federale overheid, de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant van rechtswege lid zijn. De provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant kunnen toetreden tot de gemeenschap.

De hoofdstedelijke gemeenschap is een overlegstructuur met betrekking tot aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn, maar die meerdere gewesten aanbelangen, inzonderheid de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit,

naar en rond Brussel. De gewesten dienen een samenwerkingsakkoord te sluiten om de nadere regels en het onderwerp van het overleg te bepalen.

B.2.2. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bestreden bijzondere wet heeft geleid, werd de oprichting van de hoofdstedelijke gemeenschap als volgt verantwoord :

« Nauwe samenwerkingsverbanden tussen Brussel en zijn hinterland zijn essentieel en wederzijds voordelig voor elk van de drie gewesten en voor gans het land. Deze verbanden zijn in het bijzonder belangrijk op het vlak van werk, economie, ruimtelijke ordening, mobiliteit, openbare werken en milieu.

Om deze samenwerking actief te promoten, wordt een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel opgericht » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/1, p. 1).

B.2.3. Met uitzondering van het overleg over het afsluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0), is het in de hoofdstedelijke gemeenschap georganiseerde overleg facultatief. De voormelde toelichting bepaalt dienaangaande het volgende :

« Het in de hoofdstedelijke gemeenschap georganiseerde overleg (het voorgestelde artikel 92*bis*, § 7, eerste lid) onderscheidt zich van het overleg bedoeld in artikel 6, §§ 2 tot 3*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangezien het geen bevoegdheidsverdelende regel in de zin van artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, noch een substantiële vormvereiste in de zin van artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vormt. Bijgevolg zal het gebrek aan overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap op geen enkele manier de geldigheid van de door de bevoegde overheden genomen beslissingen kunnen aantasten.

Een door dit voorstel voorzien overleg vormt evenwel een uitzondering op het voorgaande : over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) moet vooraf overleg gepleegd worden tussen de gewesten (het voorgestelde artikel 92*bis*, § 7, derde lid). Zoals het overleg bedoeld in artikel 6, §§ 2 tot 3*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zal het niet vervullen van dit overleg voor elke wettelijke dan wel administratieve beslissing die het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) tot gevolg heeft, naargelang het geval, een inbreuk vormen op een bevoegdheidsverdelende regel (artikel 30*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof) of een substantiële vormvereiste (artikel 14*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State). Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dat dit overleg tussen de drie gewesten plaats zal vinden in de hoofdstedelijke gemeenschap. Zolang de drie gewesten het samenwerkingsakkoord dat het voorwerp en de nadere regels van het overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap bepaalt, niet hebben afgesloten, zal dit overleg tussen de drie gewesten plaatsvinden buiten de hoofdstedelijke gemeenschap. Wanneer het samenwerkingsakkoord gesloten zal zijn, zal dit

overleg noodzakelijkerwijze moeten plaatsvinden in de hoofdstedelijke gemeenschap volgens de nadere regels die in het samenwerkingsakkoord zullen voorzien zijn » (*ibid.*, pp. 2-3).

B.2.4. Tijdens de bespreking van het voorstel dat tot de bestreden bijzondere wet heeft geleid, werd beklemtoond dat de gemeenten die van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, niet verplicht zijn om aan dat overleg deel te nemen. In antwoord op de stelling van een senator dat « als men bepaalde deelgebieden verplicht om deel uit te maken van de gemeenschap, dit betekent dat zij moeten deelnemen aan het overleg » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/4, p. 12), merkte de staatssecretaris voor Staatshervorming op dat « het voorstel van bijzondere wet geen overlegverplichtingen met zich meebrengt voor de betrokken gemeenten » (*ibid.*, p. 15). Hij verklaarde nog :

« Alle Brusselse gemeenten zijn lid van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel maar zij zijn niet verplicht mee te werken of aanwezig te zijn » (*ibid.*, p. 51).

In de Kamer van volksvertegenwoordigers bevestigde hij dat nogmaals (*Parl. St.*, Kamer, 2011-2012, DOC 53-2288/003, p. 37).

B.2.5. Uit de bestreden bijzondere wet vloeit voort dat het overleg dat binnen de hoofdstedelijke gemeenschap zal plaatsvinden, beperkt is tot aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren. Dat overleg kan bijgevolg niet betrekking hebben op gemeenschapsaangelegenheden. In de bevoegde Senaatscommissie werd dienaangaande opgemerkt dat « de voorgestelde hoofdstedelijke gemeenschap slechts een overlegorgaan is zonder ook maar één gemeenschapsbevoegdheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/4, p. 16). De staatssecretaris voor Staatshervorming bevestigde :

« Betreffende de [...] vraag [...] rond de terminologie ‘ gemeenschap ’ stelt de [staatssecretaris] dat terecht wordt opgemerkt dat het woord gemeenschap in ons recht en in onze Grondwet omschreven is. Het is ook terecht dat erop gewezen wordt dat artikel 92*bis* over iets totaal anders handelt. Er wordt inderdaad hetzelfde woord gebruikt maar de betekenis van het grondwettelijk begrip heeft een totaal andere inhoud dan die gebruikt in de aanvulling van artikel 92*bis* van de bijzondere wet.

Er wordt in de tekst trouwens uitdrukkelijk verwezen naar gewestbevoegdheden en niet naar gemeenschapsbevoegdheden, wat duidelijk bewijst dat het een totaal andere inhoud heeft dan in de Grondwet » (*ibid.*, p. 46).

Een senator voegde hier nog het volgende aan toe :

« Sinds 1970 bepaalt de Grondwet in artikel 2 dat er drie Gemeenschappen in België zijn : de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap.

Het is niet omdat men in de bijzondere wet van 1980 een hoofdstedelijke gemeenschap opricht dat dit een nieuwe Gemeenschap wordt in de zin van artikel 2 van de Grondwet.

Bovendien worden in de Grondwet de Gemeenschappen met hoofdletter geschreven, hetgeen niet het geval is in dit wetsvoorstel. Er bestaan bovendien ook religieuze gemeenschappen, filosofische gemeenschappen, artistieke gemeenschappen, enz. De term ‘ gemeenschap ’ maakt deel uit van de gewone woordenschat » (*ibid.*, pp. 47-48).

De staatssecretaris voor Staatshervorming bevestigde dat « het Franse woord ‘ *communauté* ’ zoals gebruikt in ‘ *communauté métropolitaine de Bruxelles* ’ niet dezelfde betekenis heeft als het woord ‘ *Communauté* ’ zoals aangewend in de Grondwet » (*ibid.*, pp. 50-51).

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging

B.3. De Ministerraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwisten het belang van de verzoekende partijen, zowel in de zaak nr. 5584 als in de zaak nr. 5593.

B.4.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 zijn gemeenteraadslid in, respectievelijk, de gemeenten Lennik, Grimbergen en Kampenhout. Die gemeenten, die alle gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant zijn, zijn luidens het artikel 2 van de bestreden bijzondere wet van 19 juli 2012 van rechtswege lid van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel.

B.4.2. Artikel 42, § 1, van het Vlaamse Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt :

« Onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen, beschikt de gemeenteraad over de volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden, bepaald in artikel 2 ».

Het voormelde artikel 2, eerste lid, bepaalt :

« De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen ».

B.4.3. De bestreden bijzondere wet heeft tot gevolg dat de verzoekende partijen zich als gemeenteraadslid niet kunnen uitspreken over het feit of hun gemeente al dan niet lid dient te worden van de hoofdstedelijke gemeenschap, terwijl een dergelijk lidmaatschap op grond van het voormelde artikel 42, § 1, van het Vlaamse Gemeentedecreet normalerwijs tot de bevoegdheid van de gemeenteraad behoort.

In zoverre de bestreden bijzondere wet afbreuk zou doen aan hun prerogatieven als gemeenteraadslid, beschikken de verzoekende partijen over het vereiste belang bij de vernietiging ervan.

B.4.4. Vermits de verzoekende partijen blijken te geven van het rechtens vereiste belang in hun hoedanigheid van gemeenteraadslid, dient niet te worden nagegaan of zij in de andere door hen aangevoerde hoedanigheden, namelijk als inwoner van een gemeente van de provincie Vlaams-Brabant en, wat de eerste verzoekende partij betreft, als lid van het Vlaams Parlement, eveneens over het vereiste belang beschikken.

B.5.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 zijn twee gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant die, luidens het bestreden artikel 2 van de bijzondere wet van 19 juli 2012, van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel.

B.5.2. In zoverre de verzoekende partijen aldus lid zouden worden van een instelling waarvan zij geen deel van wensen uit te maken, worden zij rechtstreeks en ongunstig geraakt door de door hen bestreden bepaling.

B.6. De excepties worden verworpen.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomst

B.7. De Ministerraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwisten het belang van de tussenkomende partijen.

B.8. Luidens artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kan ieder die van een belang doet blijken aan het Hof zijn opmerkingen richten in een memorie in verband met elk beroep tot vernietiging waarover het Hof uitspraak moet doen.

Doet blijken van een dergelijk belang de persoon die aantoont dat zijn situatie rechtstreeks kan worden geraakt door het arrest dat het Hof in verband met dat beroep zal wijzen.

B.9.1. De tussenkomende partijen zijn burgemeester van, respectievelijk, de gemeenten Sint-Pieters-Leeuw, Lubbeek, Dilbeek en Keerbergen. Die gemeenten, die alle gemeenten van de provincie Vlaams-Brabant zijn, zijn luidens het artikel 2 van de bestreden bijzondere wet van 19 juli 2012 van rechtswege lid van de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel.

B.9.2. Luidens artikel 5, § 2, van het voormelde Vlaamse Gemeentedecreet « [maken] de schepenen en de burgemeester [...] deel uit van de gemeenteraad, behalve indien zij niet als gemeenteraadslid werden verkozen ».

B.9.3. De tussenkomende partijen zijn allen verkozen als gemeenteraadslid. Zij maken derhalve deel uit van de gemeenteraad. Om de in B.4.3 vermelde reden, beschikken zij bijgevolg over het rechtens vereiste belang bij hun tussenkomst.

B.10. De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat het eerste middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van de bevoegdheidverdelende regels)

B.11. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van de artikelen 3, 4, 39, 137 en 162 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren in hun eerste middel de schending aan van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet. Vermits de verzoekende partijen in beide zaken eenzelfde schending van artikel 162, laatste lid, van de Grondwet aanvoeren, dienen de middelen samen te worden onderzocht.

De aangevoerde schending van de artikelen 3, 4, 39 en 137 van de Grondwet

B.12. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 voeren aan dat de bestreden bijzondere wet de voormelde grondwetsbepalingen zou schenden doordat de gemeenten die van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, akkoorden zouden kunnen sluiten betreffende gewestelijke aangelegenheden, en aldus afbreuk zouden kunnen doen aan de bevoegdheden van de gewesten.

B.13.1. Artikel 2 van de bestreden bijzondere wet van 19 juli 2012 richt een hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel op « met het oog op overleg over de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen] die meerdere gewesten aanbelangen ». Het in de hoofdstedelijke gemeenschap georganiseerde overleg is facultatief, met uitzondering van het overleg dat de gewesten in de hoofdstedelijke gemeenschap moeten plegen met betrekking tot het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0). In afwachting van het samenwerkingsakkoord dat de nadere regels en het onderwerp regelt van het overleg in de hoofdstedelijke gemeenschap, vindt het verplichte overleg tussen de gewesten aangaande het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) plaats buiten de hoofdstedelijke gemeenschap.

B.13.2. Het verplichte overleg houdt niet in dat de gewesten een akkoord dienen te bereiken over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0). In de bevoegde Senaatscommissie verklaarde een lid dienaangaande :

« Het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring rond Brussel (R0) kan enkel na overleg tussen de gewesten binnen de hoofdstedelijke gemeenschap als bedoeld in het eerste lid. Dit betekent dat er overleg moet zijn en als dat overleg niet tot een oplossing leidt, dan oefent ieder zijn bevoegdheid uit zoals hij wil » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/4, p. 32).

Een ander lid verklaarde :

« Alleen voor het sluiten van op- en afritten van de Brusselse ring is verplicht overleg vereist in de hoofdstedelijke gemeenschap. Het gaat om overleg en dit betekent niet dat er een gemeenschappelijke beslissing moet worden genomen » (*ibid.*, pp. 34-35).

Dit werd bevestigd door de staatssecretaris voor Staatshervorming, die verklaarde dat

« overleg alleen verplicht is over de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel zelf.

Het overleg is wel verplicht maar dit betekent niet dat er ook een akkoord moet komen » (*ibid.*, p. 51).

B.14.1. Wanneer de bijzondere wetgever een vorm van samenwerking mogelijk of verplicht maakt, mag hij geen afbreuk doen aan hogere rechtsnormen, zoals de in de Grondwet opgenomen bevoegdheidverdelende regels.

B.14.2. De mogelijkheid, waarin de bestreden bijzondere wet voorziet, om binnen de hoofdstedelijke gemeenschap facultatief overleg te plegen over aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gewesten behoren, maar die meerdere gewesten aanbelangen, is niet onbestaanbaar met de in de Grondwet opgenomen bevoegdheidverdelende regels. Vermits het om een louter facultatief overleg gaat, staat het de gewesten vrij omtrent die aangelegenheden overleg te plegen binnen de hoofdstedelijke gemeenschap. Dat overleg doet derhalve geen afbreuk aan de bevoegdheden van de gewesten. Het ontslaat hen overigens niet van andere, verplichte samenwerkingsvormen waarin de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet.

B.14.3. Het verplichte overleg dat de gewesten dienen te plegen in de hoofdstedelijke gemeenschap voor het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0), betreft een gewestbevoegdheid, namelijk de wegen en hun aanhorigheden (artikel 6, § 1, X, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Uit het bestreden artikel 2 van de bijzondere wet van 19 juli 2012 blijkt dat dit overleg « tussen de gewesten » dient te worden gepleegd. Zelfs al vindt het overleg plaats in de hoofdstedelijke gemeenschap, toch dienen de andere leden van die gemeenschap er niet bij te worden betrokken.

B.14.4. Indien de andere leden van de hoofdstedelijke gemeenschap toch aan het overleg zouden deelnemen, hebben zij in ieder geval geen enkele beslissingsbevoegdheid. In de in B.13.2 aangehaalde parlementaire voorbereiding werd uitdrukkelijk bevestigd dat er geen gemeenschappelijke beslissing dient te zijn. Bijgevolg kunnen de andere leden van de hoofdstedelijke gemeenschap geen bevoegdheden van de gewesten uitoefenen.

B.15.1. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat de gemeenten die van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, akkoorden zouden kunnen sluiten betreffende gewestelijke aangelegenheden, blijkt genoegzaam uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 19 juli 2012 dat deze zich ertoe beperkt een overlegstructuur op te richten. De nadere invulling ervan wordt aan een door de gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord overgelaten. Zo verklaarde de staatssecretaris voor Staatshervorming dat

« het niet de opdracht is van de bijzondere wetgever om de hoofdstedelijke gemeenschap te organiseren. De indieners van het wetsvoorstel leggen voor dat punt een essentiële rol weg voor de gewesten. Zij zullen een samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten om de uitvoeringsbepalingen vast te stellen en overleg te voeren binnen de hoofdstedelijke gemeenschap. Dat overleg is fundamenteel. De uitvoeringsbepalingen van de samenwerking vastleggen in de bijzondere wet, zou van een gebrek aan respect getuigen voor de gewesten en hun autonomie » (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1567/4, p. 11).

Een senator verklaarde dat « de voorgestelde structuur [...] de mogelijkheid tot overleg [creëert] » (*ibid.*, p. 14).

Een andere senator verklaarde dat

« dit voorstel een structuur wil creëren. Deze metropolitane structuur kan enkel functioneren indien er een akkoord is tussen de regio's. Er wordt met andere woorden een mogelijkheid gecreëerd, meer niet. Elke regio heeft een sleutel in handen en kan die gebruiken indien ze dat zou wensen » (*ibid.*, p. 42).

B.15.2. Bij het sluiten van het samenwerkingsakkoord dat de nadere regels en het voorwerp vastlegt van het overleg dat in de hoofdstedelijke gemeenschap kan plaatsvinden, dienen de gewesten de bevoegdheidverdelende regels in acht te nemen. Zo mag het sluiten van het samenwerkingsakkoord waarin het bestreden artikel 92*bis*, § 7, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 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 federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

A fortiori kan een samenwerkingsakkoord niet tot gevolg hebben dat de gemeenten bevoegdheden zouden uitoefenen die krachtens de Grondwet aan de gewesten toekomen.

B.15.3. Uit de bestreden bijzondere wet kan niet worden afgeleid dat de gemeenten die van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap akkoorden zouden kunnen sluiten betreffende gewestelijke aangelegenheden, noch dat zij gewestbevoegdheden zouden kunnen uitoefenen. Zij kunnen hoogstens worden betrokken bij het overleg dat in voorkomend geval in het kader van de hoofdstedelijke gemeenschap zal plaatsvinden over de aangelegenheden waarvoor de gewesten bevoegd zijn, maar die meerdere gewesten aanbelangen. Indien de organen van de betrokken gemeenten ten gevolge van dit overleg bepaalde beslissingen zouden nemen, zijn die onderworpen aan een administratief en rechterlijk toezicht, waarbij kan worden nagegaan of die gemeenten zich geen bevoegdheden van de gewesten toe-eigenen.

De aangevoerde schending van artikel 162 van de Grondwet betreft

B.16. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 5584 en 5593 voeren aan dat de bestreden bijzondere wet artikel 162, laatste lid, van de Grondwet zou schenden doordat de gemeenten

van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, terwijl uit die grondwetsbepaling voortvloeit dat de gewesten de voorwaarden regelen waaronder en de wijze waarop verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen.

B.17.1. Luidens artikel 41, eerste lid, van de Grondwet, worden de uitsluitend gemeentelijke belangen door de gemeenteraden geregeld volgens de beginselen bij de Grondwet vastgesteld.

Die beginselen zijn nader omschreven in artikel 162 van de Grondwet; het tweede lid, 2°, van dat artikel herhaalt dat de gemeenteraden bevoegd zijn « voor alles wat [...] van gemeentelijk belang is ».

Artikel 162, laatste lid, van de Grondwet bepaalt :

« Ter uitvoering van een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, regelt het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel de voorwaarden waaronder en de wijze waarop [...] verscheidene gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen. [...] ».

B.17.2. Artikel 6, § 1, VIII, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 107^{quater} [thans artikel 39] van de Grondwet zijn :

[...]

VIII. Wat de ondergeschikte besturen betreft :

[...]

8° de verenigingen van provincies en gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding; ».

B.17.3. Die bepalingen kennen de gemeenten dus een recht van initiatief toe om zich te verenigen met het oog op de gezamenlijke behartiging van aangelegenheden van gemeentelijk belang. Krachtens de voormelde bijzondere wet tot hervorming der instellingen komt het de gewestelijke wetgever toe de voorwaarden en de wijze van die samenwerking te regelen.

B.18.1. Het overleg dat in de hoofdstedelijke gemeenschap kan worden georganiseerd betreft « de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen] die meerdere gewesten aanbelangen ». De hoofdstedelijke gemeenschap is derhalve niet een vereniging die aangelegenheden van gemeentelijk belang behartigt.

B.18.2. Met de hoofdstedelijke gemeenschap richt de bijzondere wetgever een overlegstructuur op binnen welke de gewesten overleg kunnen plegen in gewestelijke aangelegenheden, en wat het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0) betreft, overleg moeten plegen. Aldus regelt de bijzondere wetgever een aangelegenheid die tot zijn bevoegdheid behoort, namelijk de samenwerking tussen de gewesten. Hij maakt geen inbreuk op de gewestelijke bevoegdheid om de voorwaarden te regelen waaronder en de wijze waarop gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen.

B.19. Het eerste middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 is niet gegrond.

Wat het tweede middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van de gemeentelijke autonomie)

B.20. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van artikel 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 134 ervan en met het grondwettelijke beginsel van de gemeentelijke autonomie. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren in hun tweede middel de schending aan van de artikelen 27 en 162 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985. De verzoekende partijen in beide zaken beklagen zich erover dat het feit dat de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant van rechtswege lid zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, niet bestaanbaar zou zijn met de gemeentelijke autonomie. Bijgevolg dienen de middelen samen te worden onderzocht.

B.21. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 aanvoeren dat de gewesten bevoegd zijn om de voorwaarden te regelen waaronder en de wijze waarop gemeenten zich met elkaar kunnen verstaan of zich kunnen verenigen, valt dat onderdeel van hun middel samen met hun eerste middel en is het om de in B.17 en B.18 aangehaalde redenen niet gegrond.

B.22. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aanvoeren van het door artikel 162 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de gemeentelijke autonomie, dient het middel aldus te worden begrepen dat het strekt tot een rechtstreekse toetsing aan artikel 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet. Het middel behoort niet tot de bevoegdheid van het Hof, nu het Hof, los van het eventueel bevoegdheidverdelende karakter van die grondwetsbepaling, niet rechtstreeks aan die bepaling vermag te toetsen.

B.23.1. Hetzelfde geldt voor wat de door de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 aangevoerde schending van artikel 162 van de Grondwet betreft.

B.23.2. Die partijen voeren eveneens de schending aan van artikel 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985.

B.23.3. Artikel 27 van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen ».

B.23.4. De artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie van 15 oktober 1985 bepalen :

« Artikel 4 - Reikwijdte van de lokale autonomie

1. De fundamentele bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de lokale autoriteiten worden bij de grondwet of bij wet vastgesteld. Deze bepaling verhindert evenwel niet de attributie aan de lokale autoriteiten van bevoegdheden voor bepaalde doeleinden overeenkomstig de wet.

2. De lokale autoriteiten bezitten, binnen de grenzen van de wet, volledige vrijheid van handelen ten einde hun bevoegdheden uit te oefenen met betrekking tot elke zaak die niet aan hun bevoegdheid is onttrokken of aan enige andere autoriteit is toegewezen.

3. Overheidsverantwoordelijkheden dienen in het algemeen bij voorkeur door die autoriteiten te worden uitgeoefend die het dichtst bij de burgers staan. Bij toekenning van verantwoordelijkheid aan een andere autoriteit dient rekening te worden gehouden met de omvang en de aard van de taak en de eisen van doelmatigheid en kostenbesparing.

4. Bevoegdheden die aan lokale autoriteiten zijn toegekend dienen in de regel volledig en uitsluitend te zijn. Zij mogen niet worden aangetast of beperkt door een andere, centrale of regionale autoriteit, behalve voorzover bij of krachtens de wet is bepaald.

5. Waar bevoegdheden door een centrale of regionale autoriteit aan hen worden gedelegeerd dient de lokale autoriteiten zoveel mogelijk vrijheid van handelen te worden toegestaan bij het aanpassen van hun beleid aan de plaatselijke omstandigheden.

6. De lokale autoriteiten dienen, voor zover mogelijk, tijdig en op gepaste wijze te worden geraadpleegd over de planning en de besluitvormingsprocedures aangaande alle zaken die hen rechtstreeks raken ».

« Artikel 10 - Het recht van de lokale autoriteiten zich te organiseren

1. De lokale autoriteiten hebben het recht, bij de uitoefening van hun bevoegdheden, samen te werken en, binnen het kader van de wet, zich te verenigen met andere lokale autoriteiten ten einde taken van gemeenschappelijk belang uit te voeren.

2. Het recht van de lokale autoriteiten tot een organisatie te behoren ter bescherming en bevordering van hun gemeenschappelijke belangen en lid te zijn van een internationale organisatie van lokale autoriteiten dient door iedere Staat te worden erkend.

3. De lokale autoriteiten hebben onder voorwaarden welke de wet kan stellen, het recht samen te werken met autoriteiten in andere Staten ».

B.23.5. Het middel dient aldus te worden begrepen dat het de schending aanvoert van de door artikel 27 van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van vereniging, geïnterpreteerd in het licht van het door artikel 162 van de Grondwet en de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie gewaarborgde beginsel van de gemeentelijke autonomie.

B.24.1. Artikel 27 van de Grondwet heeft tot doel de oprichting van private verenigingen en de deelname aan hun activiteiten te waarborgen. Die bepaling is niet van toepassing op de gemeenten.

B.24.2. Vermits artikel 27 van de Grondwet te dezen niet van toepassing is, kan het Hof de artikelen 4 en 10 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie niet in samenhang lezen met die grondwetsbepaling.

B.25. Het tweede middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 is niet gegrond.

Wat het derde middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 betreft (schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie)

B.26. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 5584 de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 voeren in hun derde middel de schending aan van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet. De verzoekende partijen in beide zaken beklagen zich erover dat de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant verplicht worden lid te zijn van de hoofdstedelijke gemeenschap, terwijl die verplichting niet geldt voor de provincies zelf. Bijgevolg dienen de middelen samen te worden behandeld.

B.27. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is niet van toepassing, nu die bepaling enkel kan worden aangevoerd in samenhang met een van de bij dat Verdrag gewaarborgde rechten en vrijheden. Zelfs indien dat artikel van toepassing zou zijn, voegt het niets toe aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.28. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 5593 de schending aanvoeren van de artikelen 10, 11 en 162 van de Grondwet, komt het middel erop neer dat het Hof wordt gevraagd naar de bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 162, van de Grondwet.

B.29.1. De Ministerraad en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voeren aan dat de betrokken gemeenten en de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant te dezen niet vergelijkbaar zijn.

B.29.2. Artikel 162 van de Grondwet waarborgt de autonomie van zowel de gemeenten als de provincies. Vermits te dezen die autonomie in het geding is, zijn de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant wel degelijk vergelijkbaar met de voormelde provincies.

B.30. Luidens het bestreden artikel 2 van de bijzondere wet van 19 juli 2012, zijn alle gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant van rechtswege lid van de hoofdstedelijke gemeenschap. De provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant, daarentegen, kunnen vrij toetreden tot die gemeenschap. Het Hof dient na te gaan of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, redelijk is verantwoord.

B.31.1. Binnen de hoofdstedelijke gemeenschap kan overleg worden gepleegd over « de aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen] die meerdere gewesten aanbelangen, in het bijzonder mobiliteit, verkeersveiligheid en de wegenwerken vanuit, naar en rond Brussel » en moet overleg worden gepleegd over het sluiten of onbruikbaar maken van de op- en afritten van de autosnelwegring om Brussel (R0).

B.31.2. Uit de voormelde artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, 2^o, van de Grondwet vloeit voort dat de provincieraden bevoegd zijn voor alles wat van provinciaal belang is, en dat de gemeenteraden bevoegd zijn voor alles wat van gemeentelijk belang is.

B.31.3. Vermits het binnen de hoofdstedelijke gemeenschap georganiseerde overleg gewestelijke aangelegenheden, en inzonderheid de mobiliteit, de verkeersveiligheid en de wegenwerken, betreft, vermocht de bijzondere wetgever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat het overleg de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant meer aanbelangt dan die provincies zelf. Zo beheren die gemeenten een aanzienlijk aantal kilometers gemeentelijke wegen, terwijl de voormelde provincies geen of slechts een beperkt aantal kilometers provinciale wegen beheren. Tevens is de rol van de gemeenten inzake ruimtelijke ordening groter dan die van de provincies.

B.31.4. Voor het overige dient eraan te worden herinnerd dat het lidmaatschap van rechtswege van de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en van de gemeenten van de provincies Vlaams-Brabant en Waals-Brabant geen enkele verplichting inhoudt voor die gemeenten.

B.32. Het derde middel in de zaken nrs. 5584 en 5593 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 8 mei 2014.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt