

Rolnummer 664
Arrest nr. 11/95 van 7 februari 1995

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 13 en 16 tot 19 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, ingesteld door de Ministerraad.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets en E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

De Ministerraad, Wetstraat 16, Brussel, heeft bij op 2 februari 1994 ter post aangetekende brief beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 13 en 16 tot 19 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten (*Belgisch Staatsblad* van 3 augustus 1993).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 3 februari 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

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

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 21 maart 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 maart 1994.

Memories zijn ingediend door :

- D. Vastenavondt, gemeenteontvanger te Genk, Vogelkersstraat 13, Genk, bij op 21 april 1994 ter post aangetekende brief;

- de v.z.w. Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België, met maatschappelijk zetel te Zellik, Brusselsesteenweg 619, bij op 21 april 1994 ter post aangetekende brief;

- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, Brussel, bij op 6 mei 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 mei 1994 en 16 juni 1994 ter post aangetekende brieven.

Een memorie van antwoord is ingediend door de Ministerraad bij op 23 juni 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 juni 1994 en 31 januari 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, respectievelijk verlengd tot 2 februari 1995 en 2 augustus 1995.

Bij beschikking van 17 november 1994 heeft de voorzitter in functie, gelet op de inruststelling van rechter K. Blanckaert, de zetel aangevuld met rechter H. Boel, die verslaggever is geworden, en vastgesteld dat rechter Y. de Wasseige wettig verhinderd was en vervangen werd door rechter J. Delruelle als lid van de zetel.

Bij beschikking van 17 november 1994 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 8 december 1994.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 18 november 1994 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 8 december 1994 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

. Mr. P. Van Orshoven, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

. D. Vastenavondt in eigen naam en voor de v.z.w. Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België, en W. Van Elsen voor dezelfde v.z.w.;

- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe verslag uitgebracht;

- zijn de partijen gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *Onderwerp van de bestreden bepalingen*

Artikel 13 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten luidt als volgt :

« Tegen het besluit van de bestendige deputatie inzake de verdeling van verplichte uitgaven naar evenredigheid van het belang dat verschillende gemeenten erin kunnen hebben, kan de gemeenteraad beroep instellen bij de Regering binnen een termijn van dertig dagen ingaande de dag na het versturen van het besluit naar de gemeenteoverheid.

De Regering spreekt zich over het beroep uit binnen een termijn van vijftig dagen ingaande de dag na het inkomen ervan en verstuurt haar besluit uiterlijk de laatste dag van deze termijn naar de bestendige deputatie en naar de gemeenteoverheid.

Indien binnen de voormelde termijn geen besluit naar de gemeenteoverheid is verstuurd, is het besluit van de bestendige deputatie uitvoerbaar. »

Het besluit van de bestendige deputatie waaraan het aangevochten artikel 13 refereert, wordt genomen op grond van artikel 256, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet, dat luidt als volgt :

« Wanneer verscheidene gemeenten bij een verplichte uitgave betrokken zijn, dragen zij alle daarin bij naar evenredigheid van het belang dat zij erbij kunnen hebben; in geval van weigering of van onenigheid over de verhouding van dit belang en van de te dragen lasten, beslist de bestendige deputatie van de provincieraad. »

De artikelen 16 tot en met 19 van voormeld decreet luiden :

« Art. 16. De besluiten van de gemeenteraad betreffende de rekeningen zijn onderworpen aan de goedkeuring van de provinciegouverneur, die zich over de goedkeuring ervan uitspreekt en de bedragen ervan vaststelt binnen een termijn van driehonderd dagen ingaande de dag na het inkomen van de rekening bij het provinciaal gouvernement. Hij verstuurt zijn besluit uiterlijk de laatste dag van deze termijn naar de gemeenteoverheid, naar de gemeenteontvanger en naar de Regering.

Indien binnen de voormelde termijn geen besluit naar de gemeenteoverheid is verstuurd, wordt de provinciegouverneur geacht zijn goedkeuring te hebben verleend.

Het besluit van de provinciegouverneur wordt aan de gemeenteraad medegedeeld tijdens zijn eerstvolgende vergadering.

Art. 17. Tegen het besluit van de provinciegouverneur betreffende de rekening kunnen de gemeenteraad en de gemeenteontvanger bij de Regering beroep instellen binnen een termijn van dertig dagen ingaande de dag na het versturen van het besluit naar de gemeenteoverheid.

Afschrift van het beroep wordt dezelfde dag naar de provinciegouverneur en de gemeenteontvanger, respectievelijk de gemeenteoverheid, verstuurd.

Art. 18. In geval van beroep wordt de rekening door de Regering vastgesteld binnen een termijn van vijftig dagen ingaande de dag na het inkomen ervan. Bij beroep zowel van de gemeenteraad als van de gemeenteontvanger, worden de beide beroepen samengevoegd. De Regering stelt dan de rekening vast binnen een termijn van vijftig dagen, ingaande de dag na het inkomen van het beroep van de gemeenteraad.

De Regering verstuurt haar besluit inzake een ingesteld beroep uiterlijk de laatste dag van de in het vorige lid bedoelde termijn naar de provinciegouverneur, de gemeenteoverheid en de gemeenteontvanger.

Indien binnen de voormelde termijn geen besluit naar de gemeenteoverheid is verstuurd, is het beroep van de gemeenteraad ingewilligd; in geval van beroep van de gemeenteontvanger alleen, is het beroep verworpen.

Art. 19. De artikelen 16 tot 18 zijn eveneens van toepassing op de eindrekening van de gemeenteontvanger. »

IV. *In rechte*

- A -

Verzoekschrift

A.1.1. In het verzoekschrift worden twee middelen ontwikkeld, waarin telkens de schending wordt aangevoerd van de artikelen 93, 94, 107^{quater} en 108 van de Grondwet (thans de artikelen 145, 146, 39 en 162) en van de artikelen 7, 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Het eerste middel is gericht tegen artikel 13 van het aangevochten decreet, het tweede middel tegen de artikelen 16 tot en met 19 van het decreet.

Eerste middel

A.1.2. Overeenkomstig artikel 256, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet kunnen de gemeenten die gezamenlijk bij een verplichte uitgave betrokken zijn daarin bijdragen « naar evenredigheid van het belang dat zij erbij kunnen hebben ». In geval van weigering of onenigheid over de verhouding van dat belang en van de te dragen lasten beslist de bestendige deputatie van de provincieraad.

Artikel 13 van het decreet van 28 april 1993 bepaalt dat de gemeenteraad bij de Vlaamse Regering beroep kan instellen tegen het besluit van de bestendige deputatie inzake de verdeling van verplichte uitgaven. Het aangevochten artikel regelt bepaalde modaliteiten van dat beroep. Zodoende voorziet de decreetgever in de mogelijkheid van een administratief beroep tegen de beslissing van de bestendige deputatie.

De beslissingsbevoegdheid van de bestendige deputatie is evenwel van jurisdictionele aard. Het gaat om geschillen over politieke rechten, die krachtens artikel 145 van de Grondwet behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Artikel 146 van de Grondwet behoudt het instellen van rechtscolleges voor aan de wetgever. Naar luid van het gewijzigde artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen regelt het decreet de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11 van die bijzondere wet, « onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden ».

De bevoegdheid van de gewesten inzake bestuurlijk toezicht op grond van artikel 162 van de Grondwet en op grond van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 machtigt de Raden niet om afbreuk te doen aan het jurisdictioneel karakter van de beslissing van de bestendige deputatie. Bijgevolg schendt artikel 13 van het decreet van 28 april 1993 de in het middel aangevoerde bepalingen.

Tweede middel

A.1.3. Artikel 131, § 1, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen ten minste eenmaal per kwartaal de verificatie doet of laat doen van de kas van de plaatselijke ontvanger. Wanneer een tekort wordt vastgesteld, verzoekt het college overeenkomstig artikel 131, § 3, de ontvanger het verschil te vereffenen. Op grond van artikel 131, § 4, kan de ontvanger bij de bestendige deputatie beroep instellen tegen de beslissing waarbij hij verzocht wordt een tekort te vereffenen. Artikel 138bis, § 5, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat door de rekenplichtige eveneens beroep kan worden ingesteld bij de bestendige deputatie tegen het verzoek tot vereffening van een tekort bij de eindrekening.

Ook hier geldt dat de beslissing van de bestendige deputatie van jurisdictionele aard is en dat rekening moet worden gehouden met de federale bevoegdheid op grond van de artikelen 145 en 146 van de Grondwet en artikel 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De artikelen 16 en 19 van het decreet van 28 april 1993 onderwerpen de besluiten van de gemeenteraad betreffende de rekeningen en de eindrekeningen van de gemeenteontvanger aan de goedkeuring van de provinciegouverneur. Op grond van artikel 17 van het decreet kunnen de gemeenteraad en de gemeenteontvanger beroep instellen tegen de beslissing van de gouverneur. Artikel 18 van het decreet regelt bepaalde aspecten van een dergelijk beroep.

De aangevochten decreetsbepalingen hebben tot gevolg dat de jurisdictionele bevoegdheid van de bestendige deputatie wordt doorkruist. Aldus schenden zij de in het middel aangevoerde bepalingen.

Memorie van de Vlaamse Regering

A.2.1. De decreetgever heeft geen rechtspraak georganiseerd. De Ministerraad geeft aan de bestreden bepalingen een draagwijdte die zij niet hebben. De middelen zijn derhalve niet ontvankelijk of missen feitelijke grondslag.

A.2.2. Artikel 13 van het decreet van 28 april 1993 bepaalt dat beroep kan worden ingesteld tegen het besluit van de bestendige deputatie inzake de verdeling van verplichte uitgaven die een aantal gemeenten gezamenlijk moeten dragen. Zoals zal worden aangetoond, is een dergelijk besluit niet van juris dictionele aard.

Artikel 16 onderwerpt de besluiten van de gemeenteraad betreffende de rekeningen aan de goedkeuring van de provinciegouverneur. Het vaststellen van de rekeningen is op grond van artikel 240, § 1, van de nieuwe gemeentewet zaak van de gemeenteraden. Artikel 19 van het decreet, dat de artikelen 16 tot 18 eveneens van toepassing maakt op de eindrekening, beoogt alleen het afsluiten, door de gemeenteraad, van de eindrekening van de plaatselijke ontvanger. Artikel 19 heeft geen betrekking op de verificatie, door het college van burgemeester en schepenen, van de kas van de ontvanger waarvan sprake in artikel 131 van de nieuwe gemeentewet, aangezien daarbij immers geen eindrekening wordt vastgesteld.

De aangevochten decreetsbepalingen onderwerpen welbepaalde beslissingen van gemeentelijke overheden aan de controle van administratieve overheden of richten tegen die beslissingen een beroep in bij de hogere overheid.

Die controle betreft zowel de rechtmatigheid als de opportuniteit en kan niet anders dan als bestuurlijk toezicht worden gekwalificeerd. Het gaat meer bepaald om gewoon bestuurlijk toezicht, aangezien het slaat op handelingen binnen het kader van de gemeentelijke autonomie.

Krachtens artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de organisatie en de uitoefening van het bestuurlijk toezicht. Die bevoegdheid omvat noodzakelijk het bepalen van de handelingen die aan toezicht onderworpen zijn, de vorm van het toezicht, het aanduiden van de toezichthoudende overheid en de organisatie van eventuele administratieve beroepen tegen de beslissing van de toezichthoudende overheid.

Aangezien de bestreden bepalingen bestuurlijk toezicht betreffen, is het uitgesloten dat er rechtspraak werd georganiseerd.

A.2.3. Dat er geen rechtspraak werd georganiseerd, blijkt ook uit een toetsing van de bestreden bepalingen aan de essentiële kenmerken van een rechterlijke beslissing.

De bestreden bepalingen schrijven het ambtshalve optreden voor van de toezichthoudende overheid en het is niet vereist dat er een juridisch geschil is tussen de belanghebbenden. Vervolgens houden de te nemen beslissingen hoofdzakelijk een opportuniteitscontrole in en hebben zij geen gezag van gewijsde. Ten slotte hebben de bij de aangevochten decreetsbepalingen geregelde situaties bij stilzwijgen van de toezichthoudende overheid na een bepaalde termijn een impliciet goedkeurende of afwijzende beslissing tot gevolg, waaruit blijkt dat de overheid in kwestie niet verplicht is expliciet te beslissen, laat staan te motiveren, terwijl voor een rechter het verbod tot rechtsweigering en de motiveringsplicht gelden.

A.2.4. De Ministerraad vergelijkt de bestreden bepalingen ten onrechte met analoge federale bepalingen en leidt daaruit bovendien verkeerdelijk af dat de betwiste regeling betrekking heeft op de uitoefening van de rechtsprekende functie. De soortgelijke federale regelingen organiseren immers evenmin rechtspraak.

Uit een analyse van vergelijkbare federale bepalingen betreffende de gemeenten in het Duitse taalgebied, de randgemeenten en de gemeenten Komen-Waasten en Voeren, inzonderheid de artikelen 256, § 2, 244, 264 en 265 van de nieuwe gemeentewet, blijkt dat daarbij een vrijwel identiek bestuurlijk toezicht is georganiseerd. De territoriale beperking is overigens het gevolg van de voorbehouden bevoegdheid van de federale overheid inzake bestuurlijk toezicht op grond van artikel 7, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

A.2.5. Ook uit de toetsing aan de wezenlijke kenmerken van een jurisdictionele beslissing blijkt dat de vergelijkbare federale bepalingen evenmin als de aangevochten decreetsbepalingen rechtspraak organiseren. Mochten de aangehaalde federale normen rechtspraak organiseren, dan zouden zij overigens ongrondwettig want discriminatoir zijn. Er zou immers geen verantwoording zijn om de federale jurisdictionele bevoegdheid, die voor heel België geldt, te beperken tot de gemeenten waarvoor de federale overheid inzake bestuurlijk toezicht bevoegd is gebleven.

A.2.6. Rechtspraak wordt er wel georganiseerd bij de artikelen 131, § 4, en 138bis, § 5, van de nieuwe gemeentewet. Afgezien van het bestuurlijk toezicht op de besluiten van de gemeenteraad betreffende de eindrekening van de gemeenteontvanger, is er inderdaad een specifieke jurisdictionele controle van de bestendige deputatie indien de ontvanger beroep instelt tegen de beslissing waarbij hij verzocht wordt een tekort te vereffenen. Uit die omstandigheid kan evenwel niet worden afgeleid dat het bijzonder bestuurlijk toezicht dat bij artikel 19 van het decreet van 28 april 1993 is ingesteld eveneens een juridisch toezicht zou zijn. Evenmin is bij dat artikel de jurisdictionele bevoegdheid van de bestendige deputatie ongedaan gemaakt.

A.2.7. Ten slotte doen de bestreden bepalingen alleen afbreuk aan de voorbehouden bevoegdheid van de federale wetgever indien men de bepalingen in ongrondwettige zin interpreteert door ze te beschouwen als een regeling van jurisdictionele aard. Ten deze is evenwel een grondwetsconforme interpretatie mogelijk.

Memories van de tussenkommende partijen

A.3.1. De memories tot tussenkomst van, enerzijds, Daniël Vastenavondt en, anderzijds, de v.z.w. Nationale Federatie van de Gemeenteontvangers en de Ontvangers van Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn van België, zijn vrijwel identiek en kunnen gezamenlijk worden behandeld.

A.3.2. D. Vastenavondt wenst als gemeenteontvanger van Genk tussen te komen omdat hij belang heeft bij de vraag naar de bevoegdheid van de federale en van de gewestelijke overheden met betrekking tot de goedkeuring van de jaarrekeningen en van de eindrekeningen waarop de decreetgever in een bestuurlijk toezicht voorziet. Artikel 138bis, § 4, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de beslissing van de gemeenteraad waarbij kwijting wordt verleend, van rechtswege de teruggave meebrengt van de zekerheid die de ontvanger heeft moeten stellen. Door het instellen van een bestuurlijk toezicht kan de zekerheid niet worden vrijgegeven zolang de goedkeuring vanwege de gouverneur uitblijft. Artikel 19 van het decreet wijzigt dus een regel van aansprakelijkheid van de gemeenteontvanger.

A.3.3. De tweede tussenkommende partij treedt op ter behartiging van de beroepsbelangen van haar leden. De beslissing van het Hof zal bepalend zijn voor de situatie van de tussenkommende partij en/of van één of verscheidene gemeenteontvangers in het Vlaamse Gewest. Meer bepaald zou de situatie van de ontvangers ongunstig kunnen worden beïnvloed door het bestreden artikel 19, aangezien daardoor de teruggave van de zekerheid na de vaststelling van de eindrekening verhinderd wordt tot op het ogenblik dat de provinciegouverneur zijn goedkeuring verleent.

A.3.4. Beide tussenkommende partijen betogen in gelijkkluidende bewoordingen dat het beroep tot vernietiging ontvankelijk en gegrond is.

Artikel 19 van het decreet van 28 april 1993 verklaart de toezichtregeling die bij de artikelen 16 tot 18 is ingesteld eveneens van toepassing op de eindrekening. Concreet betekent dit dat de eindrekening moet worden goedgekeurd door de gouverneur, die de bedragen ervan vaststelt. Artikel 19 druist in tegen artikel 138bis van de nieuwe gemeentewet, dat de bevoegdheid om de eindrekening vast te stellen aan de gemeenteraad toevertrouwt en dat in paragraaf 4 bepaalt dat de kwijting door de gemeenteraad van rechtswege de teruggave van de zekerheid aan de ontvanger meebrengt. Bovendien kan de ontvanger overeenkomstig artikel 138bis, § 5, van de gemeentewet een beroep instellen bij de bestendige deputatie, die dan als administratief rechtscollege oordeelt.

De vraag rijst of de organisatie van het bestuurlijk toezicht op de eindrekening complementair is met die juridische procedure dan wel het jurisdictioneel karakter van de beslissing van de bestendige deputatie ontnemt.

A.3.5. Ten aanzien van het bestreden artikel 18, dat ingevolge artikel 19 ook van toepassing is op de eindrekeningen, moet in het bijzonder worden opgemerkt dat het derde lid ervan bepaalt dat bij het uitblijven van een beslissing van de Vlaamse Regering binnen de gestelde termijn, een beroep ingesteld door de gemeenteraad ingewilligd is, terwijl een beroep dat wordt ingesteld door de gemeenteontvanger in dat geval verworpen is. Deze laatste bepaling is discriminerend tegenover de gemeenteontvanger en het stilzitten van de Vlaamse Regering houdt tegenover de ontvanger een rechtsweigering in. Om analoge redenen komt ook artikel 20, § 2, van het decreet voor vernietiging in aanmerking. In het voorontwerp van decreet was er geen onderscheid in behandeling wat betreft de gevolgen van beroepen. Volgens de verantwoording bij het amendement tot invoeging van het derde lid van artikel 18, werd enkel een technische verduidelijking bedoeld.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

Eerste middel

A.4.1. Met de Vlaamse Regering kan worden aangenomen dat artikel 13 van het decreet van 28 april 1993 geen rechtspraak organiseert, maar dat is niet pertinent voor de beoordeling van de eerste middel. De vraag is of de bevoegdheid van de bestendige deputatie op grond van artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet jurisdictioneel van aard is. In de rechtsleer heerst hierover onenigheid.

A.4.2. Kenmerkend voor een jurisdictionele beslissing is dat zij een einde maakt aan een geschil. Het begrip « geschil » moet in ruime zin worden opgevat. Het omvat uiteindelijk ook de bestuursgeschillen, dit wil zeggen de beslechting van administratieve beroepen.

Er moet worden uitgegaan van de tekst van artikel 132 van de vroegere gemeentewet, die bepaalde dat de bestendige deputatie « beslist », onder voorbehoud van beroep bij de Koning. De bestendige deputatie is bevoegd wanneer een gemeente weigert haar deel in een gezamenlijke uitgave te betalen of wanneer er onenigheid is over de verhouding van het belang dat zij bij die uitgave heeft en van de te dragen lasten. Opdat de bestendige deputatie « geadieerd » is, is er dus wel degelijk een « geschil » vereist.

De bestendige deputatie kan haar beslissing ter zake niet baseren op overwegingen van algemeen belang. Zij kan enkel nagaan in welke mate een gemeente bij een verplichte uitgave betrokken is en, in bevestigend geval, in welke mate zij bij die uitgave belang kan hebben. De uitspraak kan enkel verband houden met de toepassing van de wet op de feitelijke omstandigheden. De conclusie is dat de bevoegdheid van de bestendige deputatie op grond van artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet van jurisdictionele aard is.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat de wet niet bepaalt door wie en op welke wijze het geschil aanhangig wordt gemaakt. Ook de ambtshalve faillietverklaring is door het Hof van Cassatie als een jurisdictionele handeling aangemerkt.

A.4.3. De Vlaamse Regering kan geen argumenten halen uit de vaststelling dat, op grond van artikel 256, § 2, van de nieuwe gemeentewet, voor de gemeenten van het Duitse taalgebied en voor de gemeenten met een bijzonder taalstatuut een beroep bij de Koning openstaat. Artikel 48, § 1, van het koninklijk besluit van 30 mei 1989 heeft in het kader van een codificatieopdracht de woorden « behoudens beroep bij de Koning » in het eerste lid van artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet geschrapt en heeft in het tweede lid de woorden « gemeenten van verscheidene taalgebieden » ingevoegd. In de tweede, nieuwe, paragraaf werd het beroep bij de Koning voor de hiervoor vermelde gemeenten opnieuw ingevoerd. Een reglementair besluit kan evenwel de aard en de draagwijdte van een formele wet niet wijzigen.

Tweede middel

A.4.4. De stelling van de Vlaamse Regering dat de artikelen 16 tot 19 van het decreet van 28 april 1993 geen jurisdictioneel beroep invoeren kan worden gevolgd, maar dat is niet pertinent voor de beoordeling van het middel. Het middel klaagt aan dat de voormelde bepalingen het bestaande jurisdictionele beroep doorkruisen en daardoor de federale wetgeving op onaanvaardbare wijze uithollen. Eerst wordt artikel 19 besproken, dat

betrekking heeft op de eindrekening ten gevolge van de ambtsneerlegging van de ontvanger, en vervolgens de artikelen 16 tot 18, die de jaarrekeningen betreffen.

A.4.5. In de nieuwe gemeentewet is in geen bijzonder bestuurlijk toezicht voorzien op de vaststelling van de eindrekening van de gemeenteontvanger. De federale wetgeving gaat ervan uit dat de ontvanger geen administratief beroep kan instellen tegen die vaststelling. Wel kan hij, binnen zestig dagen, een jurisdictioneel beroep instellen bij de bestendige deputatie wanneer hem naar aanleiding van de vaststelling van de eindrekening wordt gevraagd een tekort te vereffenen waarvoor hij zichzelf niet aansprakelijk acht. De aansprakelijkheid van de ontvanger zal door de bestendige deputatie worden beoordeeld aan de hand van de gegevens van de vastgestelde eindrekening.

Het decreet van 28 april 1993 doet weliswaar geen afbreuk aan de jurisdictionele bevoegdheid van de bestendige deputatie, maar het administratief beroep dat ingevolge de bestreden bepalingen kan worden ingesteld, heeft betrekking op de vaststelling van de eindrekening. De juistheid van de gegevens van de eindrekening en het tekort dat daarbij is vastgesteld, zijn evenwel bepalend voor de vraag naar de aansprakelijkheid van de ontvanger, die in het jurisdictioneel beroep wordt beslecht.

Om verschillende redenen doorkruist het administratief beroep de jurisdictionele procedure :

- het is mogelijk dat het jurisdictioneel beroep moet worden ingesteld op een tijdstip dat de procedures overeenkomstig de decretale regeling nog niet zijn afgehandeld en de eindrekening dus nog niet definitief is vastgesteld;

- het is zelfs mogelijk dat de bestendige deputatie reeds uitspraak moet doen vooraleer de eindrekening vaststaat;

- de provinciegouverneur, die ingevolge de bestreden bepalingen zijn goedkeuring moet verlenen aan de vaststelling van de eindrekening, is voorzitter van de bestendige deputatie, die uitspraak moet doen aan de hand van de gegevens van de eindrekening. Weliswaar zou de provinciegouverneur zich moeten wraken, maar een dergelijke structurele wrakingsgrond doet afbreuk aan de jurisdictionele procedure.

Bij het arrest nr. 18/94 van 3 maart 1994 oordeelde het Hof dat de federale wetgever bij de uitoefening van zijn bevoegdheid inzake de coördinatie van het politiebeleid de gewestelijke bevoegdheid inzake bestuurlijk toezicht niet mag belemmeren. Evenmin mogen de gewesten, bij het uitoefenen van hun bevoegdheden inzake bestuurlijk toezicht, de door de federale wetgever ingestelde jurisdictionele procedures belemmeren.

A.4.6. Terwijl de vaststelling van de eindrekening en de terugvordering van het daarbij vastgestelde tekort automatisch op elkaar volgen, is de band tussen de vaststelling van de jaarrekening en de vordering tot vereffening van een tekort vastgesteld bij verificatie van de kas minder rechtstreeks. Niettemin hangt de vraag naar de aansprakelijkheid van de ontvanger evenzeer als bij de eindrekening af van de materiële juistheid van de rekening.

De Vlaamse Regering merkt terecht op dat ook de federale wetgever heeft voorzien in een procedure van bestuurlijk toezicht en een administratief beroep ten aanzien van de beslissingen van de gemeenteraad over de jaarrekeningen. Maar in de federale regeling is er geen beroepsmogelijkheid voor de ontvanger, waarin bij de bestreden artikelen 17 en 18 wel is voorzien. Het belangrijkste bezwaar tegen de interferentie van de decretale regeling blijft dus bestaan. In zoverre de administratieve procedure ook door de ontvanger kan worden ingesteld, wordt het door de federale wetgever ingevoerde jurisdictionele beroep in ernstige mate doorkruist. De Minister-raad volhardt in zijn verzoek tot vernietiging van de bestreden bepalingen.

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de tussenkomsten

B.1.1. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof bepaalt : « Wanneer het Arbitragehof uitspraak doet op beroepen tot vernietiging als bedoeld in artikel 1, kan ieder die van een belang doet blijken, zijn opmerkingen in een memorie aan het Hof richten binnen dertig dagen na de bekendmaking voorgeschreven in artikel 74. Hij wordt daardoor geacht partij in het geding te zijn ».

Respectievelijk als gemeenteontvanger en als vereniging zonder winstoogmerk die opkomt voor de beroepsbelangen van de gemeenteontvangers, doen de eerste en tweede tussenkomende partijen blijken van een belang om tussen te komen wat betreft het beroep tot vernietiging van de artikelen 16 tot en met 19 van het decreet van 28 april 1993. Dit beroep doet de vraag rijzen of de decreetgever al dan niet bevoegd is een bestuurlijk toezicht en een administratief beroep in te stellen voor aangelegenheden waarin, wat de gemeenteontvangers betreft, ook reeds een jurisdictionele procedure bestaat. De tussenkomende partijen doen evenwel niet blijken van enig belang om tussen te komen met betrekking tot artikel 13 van het decreet van 28 april 1993; genoemd artikel betreft geenszins de gemeenteontvangers.

De tweede tussenkomende partij voldoet aan de voorwaarden om een collectief belang aan te voeren evenals aan de formele vereisten bepaald bij artikel 7, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.1.2. De grief van de tussenkomende partijen betreffende het « discriminerend karakter » van artikel 18, derde lid, van het decreet van 28 april 1993 ten aanzien van de gemeenteontvangers (zie A.4.5), die de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aanvoert, is niet ontvankelijk : enkel in het verzoekschrift en in de op basis van artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof ingediende memories - dat zijn memories van partijen aan wie de wet een bijzondere kennisgeving voorschrijft - kunnen middelen worden aangevoerd.

B.1.3. Artikel 20, dat door de tussenkomende partijen eveneens ter discussie wordt gesteld, is in het verzoekschrift niet aangevochten. Een tussenkomst op grond van artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof mag het oorspronkelijk beroep niet wijzigen of uitbreiden. Die bepaling is niet begrepen in het onderwerp van het beroep.

Ten gronde

Eerste middel

B.2.1. Het eerste middel is gericht tegen artikel 13 van het decreet van 28 april 1993, dat bepaalt dat de gemeenteraad bij de Vlaamse Regering beroep kan instellen tegen de beslissing die de bestendige deputatie moet nemen in geval van betwisting omtrent de verdeling van een verplichte uitgave waarbij verscheidene gemeenten betrokken zijn.

Door een administratief beroep mogelijk te maken tegen de voormelde beslissing van de bestendige deputatie, is volgens de Ministerraad afbreuk gedaan aan haar jurisdictioneel karakter en zijn de artikelen 93, 94, 107^{quater} en 108 van de Grondwet (thans de artikelen 145, 146, 39 en 162) geschonden, alsook de artikelen 7, 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988.

B.2.2. Indien een of meer gemeenten weigeren bij te dragen om een uitgave waartoe zij gemeenschappelijk gehouden zijn te vereffenen of wanneer onenigheid bestaat over het respectieve belang dat die gemeenten kunnen hebben bij een gezamenlijke uitgave en over de verhouding van de te dragen lasten, moet de bestendige deputatie overeenkomstig artikel 256, § 1, van de nieuwe gemeentewet een beslissing nemen.

Wanneer de bestendige deputatie op grond van artikel 256, § 1, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet optreedt, dan beslist zij niet als een administratief rechtscollege, maar als een administratieve overheid die belast is met een toezicht met indeplaatsstelling. De bestendige deputatie treedt ambtshalve op en oordeelt niet enkel over de verhouding van de te dragen lasten maar ook over « het belang » dat de betrokken gemeenten « kunnen » hebben bij de gezamenlijke uitgaven. Bij die beoordeling wordt dus niet enkel rekening gehouden met wat de wet voorschrijft, maar ook met wat het algemeen belang vereist; die beslissing is niet van jurisdictionele aard. De wetgever heeft dan ook, in artikel 132 van de gemeentewet van 1836, tegen een dergelijke beslissing van de bestendige deputatie een administratief beroep kunnen organiseren dat al naar het geval door de federale of gewestelijke wetgevers kan worden geregeld. Dat is wat de decreetgever heeft gedaan door artikel 13 van het decreet aan te nemen.

Het middel is niet gegrond.

Tweede middel

B.3.1. Het tweede middel voert nogmaals de schending aan van de artikelen 93, 94, 107 *quater* en 108 van de Grondwet (thans de artikelen 145, 146, 39 en 162) en van de artikelen 7, 10 en 19, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988. Volgens de Ministerraad stellen de artikelen 16 tot en met 19 van het decreet van 28 april 1993 geen jurisdictioneel beroep in, maar werken zij niettemin in op de jurisdictionele bevoegdheid die de bestendige deputatie heeft, op grond van de artikelen 131, § 4, en 138 *bis*, § 5, van de nieuwe gemeentewet, inzake het beroep van de gemeenteontvanger tegen een verzoek tot vereffening van een kastekort.

B.3.2. Artikel 16 van het decreet van 28 april 1993 onderwerpt de besluiten van de gemeenteraad betreffende de rekeningen van de gemeenteontvanger aan een goedkeuringstoezicht door de provinciegouverneur. De artikelen 17 en 18 regelen het beroep dat tegen de beslissing van de gouverneur kan worden ingesteld bij de Vlaamse Regering. Artikel 19 maakt de voormelde bepalingen eveneens van toepassing op de eindrekening bij ambtsneerlegging van de ontvanger.

B.3.3. Krachtens artikel 108, derde lid, van de Grondwet (thans artikel 162, derde lid) en artikel 7, eerste lid, a), *in fine*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, zijn de gewesten bevoegd voor de organisatie alsook de uitoefening van het gewoon bestuurlijk toezicht op de gemeenten, « wat betreft inzonderheid de begrotingen, de jaarrekeningen, de personeelsformaties; ».

Een doelmatige organisatie van het gewoon bestuurlijk toezicht veronderstelt dat dit in al zijn aspecten kan worden geregeld. Dat impliceert onder meer dat het gewest bevoegd is om in het raam van dat toezicht een administratief beroep te organiseren en te bepalen door wie dat beroep kan worden ingesteld.

Uit het voorgaande volgt dat de gewesten bevoegd zijn om de beslissingen van de gemeenteraad betreffende de jaarlijkse rekeningen (artikelen 99, § 1, en 240, § 1, van de nieuwe gemeentewet) alsook de eindrekening van de gemeenteontvanger (artikel 138 *bis*, § 2, van de nieuwe gemeentewet) te onderwerpen aan de goedkeuring van de provinciegouverneur en om het beroep te organiseren dat tegen de beslissing van de toezichthoudende overheid kan worden

ingesteld, met inbegrip van het aanwijzen van de instanties of personen die dat beroep kunnen instellen.

B.3.4. Krachtens artikel 131, § 4, van de nieuwe gemeentewet kan de ontvanger bij de bestendige deputatie beroep instellen tegen een verzoek om een tekort te vereffenen. De bestendige deputatie doet dan «als administratief rechtscollege uitspraak over de aansprakelijkheid van de ontvanger en bepaalt het bedrag van het tekort dat diens gevolge te zijnen laste wordt gelegd ».

Artikel 138*bis*, § 5, van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat voormeld artikel 131, § 4, eveneens van toepassing is wanneer de rekenplichtige verzocht wordt een tekort te vereffenen dat naar aanleiding van het afsluiten van de eindrekening is vastgesteld.

Het beroep dat door de ontvanger op grond van artikel 131, § 4, van de nieuwe gemeentewet bij de bestendige deputatie aanhangig kan worden gemaakt, is gericht tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen houdende het verzoek om een tekort te vereffenen. De besluiten die de gemeenteraad inzake de rekeningen neemt en die krachtens de artikelen 16 en 19 van het decreet van 28 april 1993 aan de goedkeuring van de provinciegouverneur worden onderworpen, zijn als zodanig niet het voorwerp van het geschil waarover de bestendige deputatie oordeelt.

Weliswaar kan een verzoek tot vereffening van een tekort het gevolg zijn van het definitief afwijzen van bepaalde uitgaven op definitief afgesloten rekeningen (artikel 131 van de nieuwe gemeentewet) of van het vaststellen van het tekort naar aanleiding van het opmaken van de eindrekening (artikel 138*bis* van de nieuwe gemeentewet). Het enkele feit dat er een verband kan zijn tussen de aan goedkeuring onderworpen administratieve rechtshandeling en het tekort, doet op zich evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid van de bestendige deputatie om als administratief rechtscollege uitspraak te doen over de uiteindelijke aansprakelijkheid van de gemeenteontvanger.

De aangevochten bepalingen doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de bestendige deputatie als administratief rechtscollege of aan het gezag van gewijsde van de in het kader van die bevoegdheid gedane uitspraken, omdat de beslissingen die overeenkomstig de bestreden bepalingen en in het kader van het bestuurlijk toezicht worden genomen dat gezag ontberen.

Het blijkt dus niet dat de decreetgever de bevoegdheid van de federale wetgever ten deze zou

hebben aangetast.

Het tweede 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 Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 februari 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève