

Rolnummer 800
Arrest nr. 73/95 van 9 november 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 16 en 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 1992, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag

Bij arrest nr. 50.612 van 7 december 1994 in zake de v.z.w. Greenpeace Belgium en de v.z.w. S.O.S. Pays Mosan tegen het Waalse Gewest heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Heeft de Waalse Gewestraad gehandeld in strijd met de artikelen 11, 39 of 141 van de Grondwet doordat hij de artikelen 16 en 19 van het decreet van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 1992 heeft goedgekeurd zonder dat is voldaan aan het vormvereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State ? »

Bij beschikking van 12 juli 1995 heeft het Hof de vraag als volgt geherformuleerd :

« Schenden de artikelen 16 en 19 van het decreet van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 1992, die werden aangenomen zonder dat is voldaan aan het vormvereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, ofwel de artikelen 39 of 141 van de Grondwet, ofwel artikel 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij de Raad van State werd op 17 februari 1993 een verzoekschrift tot vernietiging ingediend door de v.z.w. Greenpeace Belgium en de v.z.w. S.O.S. Pays Mosan. De twee verzoekende partijen vorderen de nietigverklaring van de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 november 1992 tot regeling van de financiële tegemoetkoming ten gunste van de gemeenten die in de lijn liggen van een afvalstoffenverwerkingsbeleid (*Belgisch Staatsblad* van 18 december 1992).

Ter ondersteuning van hun verzoekschrift voeren de partijen een eerste middel aan in verband met de schending van de artikelen 6bis (thans 11), 67 (thans 108), 107ter, § 1, (thans 141) en 107quater (thans 39) van de Grondwet. Zij merken op dat het Waalse Gewest het betwiste besluit steunde op artikel 19 van het decreet van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 1992.

Zij stellen dat die begrotingsruiter in twee opzichten de Grondwet schendt wat verantwoordt dat twee prejudiciële vragen aan het Hof worden gesteld.

Zij voeren in de eerste plaats aan dat artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorschrijft dat de voorontwerpen van decreet aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd, en dat de begroting weliswaar van die formaliteit is vrijgesteld maar die uitzondering de begrotingsruiters niet kan beogen. Aangezien niet om het advies van de afdeling wetgeving werd gevraagd, concluderen de verzoekende partijen daaruit dat artikel 19 van het decreet « de gewestbevoegdheden te buiten gaat, die niet mogen afwijken van de regels betreffende uitdrukkelijk nationale bevoegdheden, welke overeenkomstig artikel 107ter, § 1, van de Grondwet tot doel hebben de conflicten tussen de wetten en de decreten te voorkomen ». Zij zijn ook van oordeel dat « het Gewest (...) de bevoegdheden te buiten is gegaan die krachtens artikel 107quater van de Grondwet aan het Gewest worden toegekend ».

De verzoekende partijen vragen zich in de tweede plaats af of zij, « die aldus bij wijze van gevolg verstoken worden van een hooglijk van openbare orde zijnde garantie van wetgevend toezicht, niet gediscrimineerd worden ten opzichte van de burgers van de overige twee gewesten ». Er is hier, voegen zij eraan toe, « een vermoeden van inbreuk op artikel 6bis van de Grondwet ».

De Raad van State, die het antwoord op die vragen noodzakelijk achtte voor het onderzoek van het middel, besloot zijn uitspraak aan te houden en het Hof de voormelde vraag te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 29 december 1994 ter griffie ingekomen.

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

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

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 23 januari 1995 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 24 januari 1995 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter R. Henneuse, gelet op de inruststelling van een Franstalige rechter van de zetel.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 1995.

De Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, heeft bij op 8 maart 1995 ter post aangetekende brief een memorie ingediend.

Bij beschikking van 30 mei 1995 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 30 december 1995.

Bij beschikking van 12 juli 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 14 september 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partij en haar advocaat bij op 13 juli 1995 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 14 september 1995 :

- verscheen Mr. S. Depré *loco* Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

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

- is de voornoemde advocaat gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

IV. In rechte

- A -

Memorie van de Waalse Regering

A.1.1. Het antwoord op de prejudiciële vraag moet in twee onderdelen worden gegeven.

A.1.2. Allereerst dient de vraag te worden gesteld of de artikelen 16 en 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1992 de artikelen 39 en 141 van de Grondwet schenden in zoverre de afdeling wetgeving van de Raad van State niet werd geraadpleegd in verband met die twee teksten.

Hoewel het denkbaar is dat artikel 141 van de Grondwet wel degelijk een bevoegdheidsverdelende regel is die aan de federale overheid een bijzondere bevoegdheid voorbehoudt - die om een wet aan te nemen om conflicten te voorkomen tussen normen met wetgevende waarde - is het niet mogelijk aan te tonen in hoeverre het niet-nakomen van een formaliteit die wordt voorgeschreven bij de wet aangenomen ter uitvoering van artikel 141 van de Grondwet door bevoegdheidsoverschrijding zou zijn aangetast. Immers, het feit een tekst niet te onderwerpen aan het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden beschouwd als een inbreuk op artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, maar ongetwijfeld niet als een schending van artikel 141 van de Grondwet; het Hof is slechts bevoegd om zich uit te spreken over de schending van de bevoegdheidsverdelende regels en niet over een eventuele inbreuk op de krachtens de bevoegdheidsverdelende regels aangenomen normen. De aangevochten bepalingen zijn, in zoverre zij geen afbreuk doen aan artikel 141 van de Grondwet, maar eventueel - *quod non* - aan de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dus niet door bevoegdheidsoverschrijding aangetast.

Het is juist dat, krachtens artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, in sommige formaliteiten wordt voorzien door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen - het gaat om « het overleg, de betrokkenheid, het geven van inlichtingen, de adviezen, de eensluidende adviezen, de akkoorden, de gemeenschappelijke akkoorden en de voorstellen (...), de samenwerkingsakkoorden (...) uitgezonderd » - en als bevoegdheidsregels worden beschouwd waarvan het Hof de inachtneming moet toetsen. Er moet worden vastgesteld dat de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet voorkomt in die lijst. *A contrario* redenerend moet daaruit worden afgeleid dat het Hof niet bevoegd is om een tekst ongrondwettig te verklaren die niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zou zijn voorgelegd.

A.1.3. Vervolgens moet de vraag worden gesteld of de artikelen 16 en 19 van het voormelde decreet van het Waalse Gewest artikel 11 van de Grondwet schenden in zoverre de afdeling wetgeving van de Raad van State in verband met die teksten niet werd geraadpleegd.

De artikelen 16 en 19 van het voormelde decreet hebben weliswaar wetgevende waarde, maar zijn desondanks formele wettelijke bepalingen van budgettaire aard.

Nu sluit artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de ontwerpen betreffende de begroting uit van de verplichting de afdeling wetgeving van de Raad van State te raadplegen.

Bijgevolg kunnen de betwiste teksten niet als discriminerend worden beschouwd, in zoverre het feit dat zij werden aangenomen zonder voorafgaande raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, volkomen in overeenstemming is met een uitzondering waarin de wet zelf voorziet. De wet zelf zou eventueel het verwijt kunnen worden gemaakt dat zij discriminerend is, maar ongetwijfeld niet de betwiste teksten.

Meer fundamenteel moet worden gewezen op de rechtspraak van het Hof in verband met het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Het komt het Hof toe te beoordelen of de tekst die wordt voorgelegd uit zichzelf en door zijn gevolgen een discriminatie teweegbrengt tussen sommige categorieën van personen. Het komt het Hof daarentegen niet toe de voorwaarden en de procedure te beoordelen volgens welke de tekst werd aangenomen.

Ten deze blijkt uit de betwiste teksten geen verschil in behandeling tussen sommige categorieën van personen. Er worden uitsluitend technische regels in vastgesteld voor de begrotingsopmaak. Bijgevolg zijn die

teksten op zich geenszins discriminerend.

Het feit dat de geadresseerden van die teksten een bijzondere rechtsbescherming zou zijn ontnomen, namelijk de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, is een andere kwestie, die evenwel geen betrekking heeft op de tekst zelf noch op zijn gevolgen, maar op de procedure van totstandkoming ervan.

- B -

Ten aanzien van de verenigbaarheid van de artikelen 16 en 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1992 met de artikelen 39 en 141 van de Grondwet

B.1.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe na te gaan of de artikelen 16 en 19 van het decreet van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest, die werden aangenomen zonder dat is voldaan aan het vormvereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, de artikelen 39 of 141 van de Grondwet schenden.

B.1.2. Luidens artikel 26, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof doet het Hof « bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak bij wege van arrest op vragen omtrent de schending door een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ».

B.1.3. Uit artikel 39 van de Grondwet blijkt dat de lijst van de gewestbevoegdheden wordt bepaald bij een met de bijzondere meerderheid aangenomen wet, overeenkomstig de voornoemde grondwetsbepaling. Artikel 141 van de Grondwet behoudt de federale wetgever de exclusieve bevoegdheid voor een wet aan te nemen om de conflicten tussen normen met wetgevende waarde te voorkomen.

B.1.4. De verplichting om, behoudens de bij de wet bepaalde uitzonderingen, betreffende elk voorontwerp van decreet het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State in te winnen, wordt opgelegd in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hoewel die bepaling moet worden beschouwd als zijnde aangenomen met toepassing van met name artikel 141 van de Grondwet, is zij geen regel die door of krachtens de Grondwet is vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de

gewesten.

De wet aangenomen ter uitvoering van artikel 141 van de Grondwet is een toepassing van de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.

Overigens valt de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet binnen het toepassingsgebied van artikel 124*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

B.1.5. Uit wat voorafgaat blijkt dat het eerste deel van de prejudiciële vraag negatief moet worden beantwoord.

Ten aanzien van de verenigbaarheid van de artikelen 16 en 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1992 met artikel 11 van de Grondwet

B.2.1. De prejudiciële vraag strekt ertoe na te gaan of de artikelen 16 en 19 van het decreet van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest, die werden aangenomen zonder dat is voldaan aan het vormvereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, artikel 11 van de Grondwet schenden.

Die vraag berust op de overweging volgens welke « de vraag rijst of de verzoekende partijen, die aldus bij wijze van gevolg verstoken worden van een hooglijk van openbare orde zijnde garantie van wetgevend toezicht, niet gediscrimineerd worden ten opzichte van de burgers van de overige twee gewesten ».

B.2.2. Artikel 16 van het decreet van het Waalse Gewest bepaalt :

« Bij ontstentenis, in de algemene begroting van de uitgaven, van de opsomming voorzien bij artikel 9, § 4, alinea 3, van de wet van 28 juni 1963, gewijzigd bij wet van 28 juni 1989, mogen toelagen van facultatieve aard worden toegekend binnen de perken van het oogmerk van de te dien einde in de administratieve begrotingen ingeschreven basistoelagen. »

Artikel 19 van het decreet bepaalt van zijn kant :

« De Executieve bepaalt de verdeelcriteria van de tussenkomst, ingeschreven op de basistoelage 43.03 van programma 01 van afdeling 40. »

B.2.3. Het Hof is bevoegd om de overeenstemming van de inhoud van een bepaling van wetgevende aard met artikel 11 van de Grondwet na te gaan. Nu het tweede gedeelte van de vraag niet slaat op de inhoud van een zodanige bepaling, komt het het Hof niet toe erop te antwoorden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- De artikelen 16 en 19 van het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 1992 houdende de algemene begroting van de uitgaven van het Waalse Gewest voor het begrotingsjaar 1992, aangenomen zonder dat is voldaan aan het vormvereiste van raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, schenden noch artikel 39, noch artikel 141 van de Grondwet;

- er is geen aanleiding om te antwoorden op het tweede gedeelte van de prejudiciële vraag.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 november 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

M. Melchior