

Rolnummer 1842
Arrest nr. 12/2001 van 7 februari 2001

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 4 en 8 van de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de provinciewet en van de nieuwe gemeentewet, ingesteld door de provincie Henegouwen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, P. Martens, J. Delruelle, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 10 december 1999 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 december 1999, heeft de provincie Henegouwen, met kantoren te 7000 Bergen, rue Verte 13, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 4 en 8 van de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de provinciewet en van de nieuwe gemeentewet (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 juni 1999).

II. De rechtspleging

Bij beschikking van 13 december 1999 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 25 januari 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 januari 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 6 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, rue Mazy 25-27, 5100 Namen, bij op 10 maart 2000 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 10 maart 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 22 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de verzoekende partij, bij op 6 juni 2000 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 19 juni 2000 ter post aangetekende brief;
- de Waalse Regering, bij op 22 juni 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 31 mei 2000 en 29 november 2000 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 10 december 2000 en 10 juni 2001.

Bij beschikking van 22 november 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 13 december 2000, na te hebben vastgesteld dat rechter H. Coremans, in ruste gesteld, als lid van de zetel werd vervangen door rechter M. Bossuyt.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 23 november 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 13 december 2000 :

- zijn verschenen :

. Mr. J. Bourtembourg, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij;

. Mr. J. Goethals *loco* Mr. B. Staelens, advocaten bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;

. Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;

. Mr. M. Kestemont-Soumeryn en Mr. E. Gonthier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Martens en H. Boel verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

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

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partij

Ten aanzien van het eerste middel

A.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van artikel 162 van de Grondwet en artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, doordat de artikelen 4 en 8 van de aangevochten wet de provinciewet wijzigen om de externe controle van het Rekenhof op de provinciale financiën opnieuw in te voeren, terwijl de gewesten bevoegd zijn om het gewoon administratief toezicht op de provincies te organiseren en uit te oefenen. Zij beweert dat de financiële controle die door het Rekenhof op de provincies wordt uitgeoefend een procédé van gewoon administratief toezicht is.

Ten aanzien van het tweede middel

A.2. Het middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat de aangevochten bepalingen de externe controle van het Rekenhof op de provinciale financiën opleggen zonder dat de gemeentelijke financiën daaraan zijn onderworpen. De verzoekende partij herinnert eraan dat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ook op de publiekrechtelijke rechtspersonen van toepassing zijn. Zij voert de arresten van het Hof nrs. 13/91 en 31/91 aan en zij wijst op de voor de gemeenten en de provincies gemeenschappelijke kenmerken die bij de hervorming der instellingen zijn ingevoerd, inzonderheid met betrekking tot het toezicht en de financieringswijze.

Standpunt van de Ministerraad

Ten aanzien van het eerste middel

A.3. De Ministerraad is van oordeel dat het optreden van het Rekenhof, dat niet onder de uitvoerende maar onder de wetgevende macht ressorteert, niet kan worden gelijkgesteld met een administratief toezicht in de zin van de in het middel aangevoerde bepalingen.

A.4. Subsidiair herinnert de Ministerraad aan de aangelegenheden die door artikel 162 van de Grondwet aan de wet worden voorbehouden, met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke instellingen. Hij is van mening dat, als er al sprake is van toezicht, het gaat om een specifiek toezicht, dat wil zeggen een aangelegenheid die niet naar de gewesten is overgeheveld (artikel 7, b), van de bijzondere wet) en die trouwens niet kon worden overgeheveld zonder artikel 162, derde lid, van de Grondwet te schenden. Hij wijst op de aard van het optreden van het Rekenhof, waarin is voorzien in de organieke wet van 29 oktober 1846, en herinnert eraan dat het Rekenhof steeds bevoegd is geweest ten aanzien van de provincies. Hij wijst erop dat het specifiek toezicht betrekking heeft op handelingen die het gemeentelijk of provinciaal belang overstijgen en die onder het algemeen belang ressorteren, wat te dezen niet het geval zou zijn.

A.5. De Ministerraad voegt eraan toe dat als het standpunt van de verzoekende partij wordt gevolgd, zou moeten worden vastgesteld dat het de hervorming van de provinciewet van 1997 is, met name met betrekking tot de modernisering van de boekhouding en het optreden van het Rekenhof, die door dezelfde bevoegdheidsoverschrijding is aangetast, alsmede alle wijzigingen van artikel 66 van de provinciewet, sedert de inwerkingtreding van de wetten tot hervorming der instellingen van 1980 en in ieder geval die van 1988. Hij wijst erop dat een eventuele bevoegdheidsoverschrijding niet door de afdeling wetgeving van de Raad van State is aangeklaagd.

Ten aanzien van het tweede middel

A.6. De Ministerraad is van mening dat het tweede middel onontvankelijk is aangezien de verzoekende partij er geen belang bij heeft dat de gemeenten worden onderworpen aan een controle waaraan zij zelf onderworpen zou blijven. Subsidiair herinnert de Ministerraad eraan dat, historisch gezien, de gemeenten nooit zijn gerekend tot de overheden ten aanzien waarvan het Rekenhof zijn toezicht uitoefent, terwijl de provincies daaraan reeds onderworpen waren onder het Hollands regime, en onder het Napoleontisch regime reeds aan het centrale gezag waren onderworpen.

Standpunt van de Waalse Regering

A.7. Na de historiek van het toezicht van het Rekenhof op de provincies te hebben geschetst, betwist de tussenkomende partij het belang van de verzoekende partij.

Eenzijds, is zij van oordeel dat de wettelijke grondslag van het toezicht van het Rekenhof op de provincies in de organieke wet van 29 oktober 1846 ligt, aangezien artikel 112bis van de provinciewet geen normatieve maar een interpretatieve draagwijdte heeft doordat het het bestaan van dat toezicht bevestigt maar het niet opnieuw invoert. De verzoekende partij zou dus geen enkel belang hebben bij de vernietiging van artikel 8 van de aangevochten wet.

Anderzijds, is zij van mening dat die bepaling tot doel heeft de openbaarheid van de adviezen van het Rekenhof ten goede te laten komen aan de provincieraadsleden en de bestuurden en dat de verzoekende partij geen enkel belang heeft om de vernietiging ervan te vorderen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.8. De tussenkomende partij voert de rechtsleer aan om te stellen dat de controle door het Rekenhof moet worden gerangschikt bij de politieke en parlementaire controles en niet bij de toezichtscontroles.

Ten aanzien van het tweede middel

A.9. De tussenkomende partij is van mening dat geen enkel parallellisme kan worden vastgesteld tussen de gemeenten en de provincies : het provinciaal belang wordt op negatieve wijze gedefinieerd vermits het alle aangelegenheden regelt die noch onder het algemeen belang, dat tot de bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten behoort, noch onder het lokaal belang, dat tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort, vallen. Zij voegt eraan toe dat het de geschiedenis van ons land is die de wetgever ertoe heeft aangezet aan het Rekenhof de bevoegdheid te verlenen om de provincies en niet de gemeenten te controleren, zelfs vóór de aanneming van de Grondwet van 7 februari 1831.

Zij besluit dat de provincies niet met de gemeenten kunnen worden vergeleken en herhaalt dat de aangevoerde discriminatie niet in de bestreden bepalingen, maar in de wet van 29 oktober 1846 moet worden gezocht.

Standpunt van de Vlaamse Regering

Ten aanzien van het eerste middel

A.10. Na eraan te hebben herinnerd dat het Rekenhof geen deel uitmaakt van de uitvoerende macht maar dat het de agent van de federale Kamer is op het gebied van de begrotingen, stelt de tussenkomende partij dat de taken die aan het Rekenhof werden toegewezen wat de provincies betreft, zijn toegewezen buiten de definitie die eraan is gegeven in artikel 180 van de Grondwet, dus zonder grondwettelijke basis, zoals herhaaldelijk is opgemerkt in de rechtsleer en door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

A.11. Vermits de federale wetgever bovendien niet meer over de vereiste bevoegdheid beschikt om wetgevend op te treden inzake het toezicht op de provincie (artikel 162, derde lid, van de Grondwet), zijn de aangevochten bepalingen in strijd met artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Vlaamse Regering sluit zich dus volledig aan bij het eerste middel dat door de verzoekende partij is uiteengezet.

Ten aanzien van het tweede middel

A.12. De tussenkomende partij is van mening dat het tweede middel het eerste middel staft in die zin dat de federale wetgever niet zou hebben kunnen voorzien in een identiek toezicht op de jaarrekeningen en de begrotingen van de gemeenten, aangezien het Hof zelf in zijn arrest nr. 11/95 heeft gesteld dat een dergelijk toezicht onder de bevoegdheid van de gewesten inzake het gewoon administratief toezicht valt. Uit de schending van de artikelen 10 en 11 blijkt dat de federale wetgever buiten zijn bevoegdheden heeft gehandeld, vermits er geen enkel reden is om de provincies en de gemeenten verschillend te behandelen.

A.13. De Vlaamse Regering voegt eraan toe dat de bevoegdheid die inzake administratief toezicht aan de gewesten is toegewezen, niet inhoudt dat de gewesten zouden kunnen raken aan de organieke wetgeving op de provincies en de gemeenten maar zij stelt dat het toezicht door het Rekenhof geen deel uitmaakt van die wetgeving.

A.14. De tussenkomende partij is van mening dat, zelfs indien het niet om een vorm van administratief toezicht zou gaan, de federale wetgever niettemin zijn bevoegdheden zou hebben overschreden doordat hij ze op een onevenredige manier zou hebben aangewend, zodat elke organisatie van een gewoon administratief toezicht door de gewesten onmogelijk werd; die onevenredigheid is des te duidelijker daar de aan het Rekenhof toegewezen bevoegdheid elke grondwettelijke grondslag mist.

A.15. Bovendien zou een andere bevoegdheidsverschuiving plaatsvinden doordat een toezicht wordt toegewezen aan een orgaan van de wetgevende macht, terwijl het enkel aan het orgaan van de bevoegde uitvoerende macht kan worden toegewezen, en aldus is er schending zowel van de artikelen 162 en 180 van de Grondwet als van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zelfs mocht de federale wetgever te dezen over enige bevoegdheid beschikken, dan nog zou die bevoegdheid op een onevenredige manier zijn uitgeoefend doordat zij in strijd is met artikel 180 van de Grondwet, en de gewestwetgever niet meer kan voorzien in de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht.

Memorie van antwoord van de provincie Henegouwen

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.16. De verzoekende partij is van mening dat de aangevochten bepalingen niet louter interpretatief zijn. Na een analyse van de bepalingen die voorafgingen aan de wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet, met name de artikelen 66 en 112 ervan, van wijzigingen die door die laatste wet werden aangebracht, van opmerkingen die door het Rekenhof in zijn 155e boek van opmerkingen werden geformuleerd en van de parlementaire voorbereiding van de aangevochten wet, besluit zij dat, zonder de artikelen 4 en 8 van die wet, het Rekenhof niet meer bevoegd zou zijn om op te treden in het proces van overlegging van de

rekeningen door de bestendige deputatie aan de provincieraad, niettegenstaande de wet van 29 oktober 1846. De bepalingen van de laatstvermelde wet die niet bestaanbaar zijn met de bepalingen van de wet van 25 juni 1997, moeten worden geacht door die wet te zijn opgeheven. Het zijn dus wel degelijk de aangevochten bepalingen die de nieuwe wettelijke grondslag vormen voor de externe controle van het Rekenhof op de provinciale financiën, zodat het belang van de verzoekende partij bij de vernietiging ervan niet kan worden betwist.

A.17. Bovendien zou het Rekenhof, door zijn adviezen en opmerkingen, zich mengen in het beheer van de provinciale rekeningen, zodat de provincie Henegouwen zich kan beroepen op het vereiste belang om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen.

Ten aanzien van het eerste middel

A.18. De verzoekende partij herinnert aan de aan de gewesten toegewezen bevoegdheid om het « gewoon » administratief toezicht op de provincies te organiseren en uit te oefenen en zij wijst erop dat het « specifiek » toezicht zich voordoet als het verlengde van materiële bevoegdheden of als het *accessorium* van andere bevoegdheidstoewijzingen. Zij citeert als voorbeeld het toezicht op het vlak van het transport van radioactieve stoffen of van de civiele bescherming, hetgeen onder de federale Staat ressorteert.

Zij analyseert in de rechtsleer wat men verstaat onder administratief toezicht en besluit daaruit dat het financieel toezicht dat door het Rekenhof op de provincies wordt uitgeoefend, een administratief toezicht is. Zelfs al kan dat Hof niet als een volwaardige administratieve overheid worden beschouwd, toch kan het worden vergeleken met de administratieve overheden die met het toezicht belast zijn. Het Rekenhof zou dus moeten worden beschouwd als een overheid die door de centrale overheid wordt « gemachtigd » om de wettigheid te waarborgen en het algemeen belang te beschermen, wat overeenstemt met de definitie van toezicht.

A.19. Doordat het door de provinciewet is ingesteld, is het in het geding zijnde toezicht een gewoon en niet een specifiek toezicht. Het kan trouwens niet worden beschouwd als het verlengde van materiële bevoegdheden van de federale Staat, georganiseerd door een andere wet dan de organieke provinciewet.

A.20. De verzoekende partij voegt eraan toe dat op de bevoegdheid van de Staat weliswaar kritiek had kunnen worden geuit ter gelegenheid van de wijzigingen die bij de wet van 25 juni 1997 zijn aangebracht. Maar de termijn om die wet te vernietigen is verstreken en het positieve recht van vóór de aangevochten wet voorzagt niet meer in enige controle van de wettigheid en het algemeen belang door het Rekenhof en het behoort niet meer tot de bevoegdheid van de federale Staat om met betrekking tot die aangelegenheid daarvan terug te komen.

A.21. Tot slot merkt de verzoekende partij op dat de bevoegdheidsoverschrijding die zij aanklaagt niet door de afdeling wetgeving van de Raad van State kon worden opgeworpen vermits de in het geding zijnde bepalingen voortkomen uit een wetsvoorstel dat niet aan de Raad van State is voorgelegd. Een vergetelheid van de Raad van State zou overigens geen weerslag hebben op het middel.

Ten aanzien van het tweede middel

A.22. De verzoekende partij herinnert aan de inhoud van de arresten van het Hof nrs. 13/91 en 31/91. Zij wijst erop dat bij de hervorming der instellingen een soortgelijke toezichtsregeling is ingevoerd voor de provincies en de gemeenten en dat de financiering van de opdrachten die door de gemeenten en de provincies moeten worden vervuld, hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van de gewesten valt (artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Wat echter het optreden van het Rekenhof ten aanzien van de provincies verantwoordde, was het feit dat hun inkomsten grotendeels uit de begroting van de Staat kwamen.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

Ten aanzien van het eerste middel

A.23. Als antwoord op de argumenten van de Vlaamse Regering stelt de Ministerraad dat het Hof niet bevoegd is om na te gaan of de bestreden bepalingen artikel 180 van de Grondwet, dat geen bevoegdheidverdelende regel bevat, schenden. Hij voegt eraan toe dat de verzoekende partij die bepaling in het

eerste middel niet aanvoert en dat de Vlaamse Regering niet beweert dat het middel tot de schending van dat artikel 180 zou moeten worden uitgebreid.

A.24. De Ministerraad brengt vervolgens de motieven uit de rechtsleer en uit het arrest van het Hof nr. 69/99 in herinnering, op grond waarvan een controle die is toegewezen aan een overheid die verbonden is met de wetgevende macht, en die neerkomt op een bijzondere opdracht van financieel toezicht, niet als een administratief toezicht kan worden gekwalificeerd.

De Ministerraad verduidelijkt dat het Rekenhof een controle van de wettigheid en niet van opportuniteit uitoefent, terwijl artikel 162 van de Grondwet de controle van de wettigheid en de schending van het algemeen belang in het begrip toezicht opneemt. Beweren dat aan het Rekenhof een administratief toezicht zou zijn toegekend, zou erop neerkomen te veronderstellen dat de wetgever de scheiding der machten niet in acht zou hebben genomen.

A.25. De Ministerraad betwist dat de federale wetgever zich op een onevenredige manier de gewestbevoegdheid inzake toezicht zou hebben toegeëigend. De bestreden bepalingen hebben enkel tot doel, enerzijds, een betere openbaarheid van bestuur te waarborgen en, anderzijds, te bevestigen dat het Rekenhof is dat, niet *a priori* maar *a posteriori*, de rekeningen van de ontvangsten en uitgaven van de provincie controleert. Niets zou de gewesten beletten wetgevend op te treden inzake toezicht, parallel met het optreden van het Rekenhof.

A.26. Subsidiair herinnert de Ministerraad eraan dat in de rechtsleer, in de rechtspraak van het Arbitragehof en in die van de Raad van State niet een formeel maar wel een materieel criterium in aanmerking wordt genomen om het specifiek toezicht te definiëren. Een toezicht is specifiek wanneer de betrokken aangelegenheid door de wetgever in die zin wordt georganiseerd dat zij de grenzen van het lokaal belang overschrijdt, dat wil zeggen wanneer zij raakt aan de belangen van een heel gewest, een hele gemeenschap of de Staat in zijn geheel. De materiële bevoegdheid die het optreden van de federale wetgever verantwoordt, vloeit van haar kant voort uit de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

A.27. De Ministerraad merkt ook dat op de afdeling wetgeving van de Raad van State geen enkele opmerking heeft gemaakt, niet over het wetvoorstel dat tot de aangevochten wet heeft geleid, maar wel over de wet van 25 juni 1997 in de ontwerpfase.

A.28. Tot slot merkt de Ministerraad op dat, mocht de aangevochten wet ongrondwettig worden geoordeeld, hetzelfde zou gelden voor de wet van 25 juni 1997, dat die ongrondwettigheid prejudicieel zou kunnen worden vastgesteld en dat, in dat geval, de aan die wet voorafgaande bepalingen opnieuw van kracht zouden worden, bepalingen die aan het Rekenhof bevoegdheden toekenden die vergelijkbaar zijn met die welke door de verzoekende partij worden betwist.

Ten aanzien van het tweede middel

A.29. Rekening houdend met arrest nr. 23/2000 van het Hof, verklaart de Ministerraad zich ten aanzien van het belang van de verzoekende partij te gedragen naar de wijsheid van het Hof. Ten gronde herhaalt hij dat de gemeenten en provincies niet vergelijkbaar zijn.

Memorie van antwoord van de Waalse Regering

Ten aanzien van het eerste middel

A.30. De Waalse Regering zet argumenten uiteen die aansluiten bij die van de Ministerraad.

A.31. Zij voegt eraan toe dat de Grondwetgever van 1831, toen hij de rekeningen van de Staat aan de controle van het Rekenhof onderwierp, ook de bedoeling had de rekeningen van de provincies, waarvan de uitgaven ten laste van de Openbare Schatkist kwamen, daaraan te onderwerpen.

A.32. Zoals ook in de rechtsleer is gesteld, herinnert zij eraan dat het administratief toezicht de noodzakelijke tegenhanger is van de autonomie van de gedecentraliseerde besturen, wat niet het geval is voor de

controle die aan het Rekenhof is toegewezen, die ertoe strekt de begroting van de Staat te controleren, waarvan die van de provincies deel uitmaakte, en die dus niet kan worden gelijkgesteld met een toezichtscontrole.

A.33. De Waalse Regering herinnert eraan dat niet alle bepalingen van de gemeentewet en van de provinciewet in 1988 naar de gewesten zijn overgeheveld, dat een lijst van de overgehevelde aangelegenheden door de Raad van State werd opgesteld in een advies van 13 juli 1988 en dat de artikelen 66 en 112, die betrekking hebben op de controle door het Rekenhof, niet tot die aangelegenheden behoren.

Ten aanzien van het tweede middel

A.34. De Waalse Regering citeert de parlementaire voorbereiding van de provinciewet (*Belgisch Staatsblad* van 18 mei 1834, p. 4, 3e kolom), om te herinneren aan de redenen waarom de controle door het Rekenhof niet is uitgebreid tot de gemeenten, en leidt uit de debatten van toen af dat de gemeenten niet vergelijkbaar waren met de provincies en dat zij het vandaag evenmin zijn.

- B -

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen

B.1. Artikel 180 van de Grondwet, beschrijft de rol van het Rekenhof in de volgende bewoordingen :

« Dit Hof is belast met het nazien en het verevenen der rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die tegenover de staatskas rekenplichtig zijn. Het waakt ervoor dat geen artikel van de uitgaven der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaatsheeft. Het Hof oefent tevens algemeen toezicht uit op de verrichtingen met betrekking tot de vaststelling en de invordering van de door de Staat verkregen rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten. Het stelt de rekeningen der verschillende besturen van de Staat vast en is ermee belast te dien einde alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.

Dit Hof wordt door de wet georganiseerd. »

B.2. De wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof vermeldt in artikel 5 uitvoerig de opdrachten van het Hof en stelt dat zij worden uitgeoefend op de rekeningen van de Staat en van de provincies.

B.3. Het vroegere artikel 66, eerste lid, van de provinciewet, vóór de wijziging ervan bij de wet van 25 juni 1997, bepaalde :

« Ieder jaar stelt de raad de rekeningen van de provincie over het vorige dienstjaar vast. De jaarrekeningen omvatten de begrotingsrekening, de resultatenrekening en de balans. Deze rekeningen worden aan de raad voorgelegd samen met de opmerkingen van het Rekenhof. »

Het vroegere artikel 112 van dezelfde wet omvatte onder meer de volgende bepalingen :

« Over de gelden van de provincie kan alleen beschikt worden door middel van bevelschriften tot betaling, verleend door de bestendige deputatie.

De bevelschriften worden ondertekend door de voorzitter en de griffier; zij worden rechtstreeks gezonden aan het Rekenhof, dat er vóór de betaling zijn visum op plaatst.

Wanneer het Hof oordeelt zijn visum niet te kunnen verstrekken, worden de redenen van zijn weigering door de raad onderzocht tijdens zijn eerstvolgende vergadering. Indien de raad beslist dat de betaling zal worden verricht, is het Rekenhof gehouden zijn visum te verstrekken. De beslissing van de raad moet met redenen omkleed zijn.

[...]

Het Rekenhof beslist over de regelmatigheid en het bedrag van de ter uitvoering van provinciale reglementen verleende pensioenen, vooraleer zij door de bestendige deputatie definitief worden toegekend.

[...] »

Artikel 114 van dezelfde wet verplicht de bijzondere ontvangers en de rekenplichtigen der geldmiddelen verantwoording af te leggen aan het Rekenhof.

B.4. De wet van 25 juni 1997 tot wijziging van de provinciewet heeft, in artikel 66, het optreden van het Rekenhof en, in artikel 112, de vermelding volgens welke de bevelschriften verleend door de bestendige deputatie aan zijn visum moesten worden onderworpen, geschrapt. Bij die wet zijn de artikelen 113*bis* tot 113*undecies* ingevoegd die de functie van provincieontvanger invoeren, die ieder jaar rekening en verantwoording van zijn beheer aan het Rekenhof moet geven (artikel 113*octies*). Artikel 114 is door die wet niet gewijzigd.

B.5. Bij artikel 4 van de wet van 4 mei 1999 tot wijziging van de provinciewet en van de nieuwe gemeentewet, namelijk de eerste aangevochten bepaling, is artikel 66, § 2, van de provinciewet gewijzigd, dat voortaan luidt :

« Ieder jaar legt de bestendige deputatie, tijdens een vergadering die wordt gehouden in de maand oktober, aan de provincieraad het ontwerp voor van begroting voor het volgende dienstjaar, het bijbehorende advies van het Rekenhof, de rekeningen over het vorige dienstjaar samen met de opmerkingen van het Rekenhof, alsook een algemene beleidsnota.

De beleidsnota bevat minstens de beleidsprioriteiten en -doelstellingen, de begrotingsmiddelen en de termijn waarbinnen deze prioriteiten en doelstellingen gerealiseerd moeten worden.

De documenten bedoeld bij het eerste lid worden aan ieder lid van de provincieraad bezorgd ten minste zeven vrije dagen vóór de dag van de vergadering waarop deze zullen worden besproken.

Het advies van het Rekenhof en de algemene beleidsnota bedoeld bij het eerste lid worden bekendgemaakt in het ' Bestuursmemoriaal '. De bestendige deputatie legt aan de raad eveneens alle andere voorstellen voor die zij nuttig acht. »

B.6. Bij artikel 8 van de wet van 4 mei 1999, de tweede aangevochten bepaling, is in de provinciewet een artikel 112bis ingevoerd, dat luidt :

« Het Rekenhof controleert de rekeningen betreffende de ontvangsten en uitgaven van de provincie. »

Ten aanzien van het belang

B.7. Krachtens artikel 2 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof kunnen beroepen tot vernietiging worden ingesteld door de Ministerraad, door de Regering van een gemeenschap of van een gewest (1°), door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden (3°) of door iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang (2°).

De provincies zijn niet vermeld bij de openbare overheden die ervan zijn vrijgesteld hun belang om in rechte te treden aan te tonen. Zij moeten dus aantonen dat zij rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de normen die zij aanvechten. Het enige belang dat iedere persoon, zij het een publiekrechtelijk rechtspersoon, kan hebben om door de krachtens de Grondwet bevoegde overheid te worden bestuurd, verschilt niet van het belang dat iedere persoon erbij heeft dat de wet in alle aangelegenheden in acht wordt genomen. Zulk een belang aanvaarden om voor het Hof op te treden zou neerkomen op het aanvaarden van de *actio popularis*, wat de Grondwetgever niet heeft gewild.

B.8. De andere overheden dan die welke zijn vermeld in het 1° en het 3° van artikel 2 van de bijzondere wet op het Arbitragehof kunnen dus enkel in rechte treden tot vernietiging van normen die de hun toevertrouwde belangen ongunstig kunnen raken.

B.9. Een provincie is een politiek lichaam bestaande uit een grondgebied, inwoners, met eigen organen en bepaalde belangen. Zij bezit rechtspersoonlijkheid en uit dien hoofde een eigen vermogen.

Artikel 41 van de Grondwet belast de provincieraden met het regelen van de provinciale belangen. De provincie vertegenwoordigt volgens de wet een bepaald type van belangen en zij is, net zoals elke overheidsinstelling, een instrument ten dienste van het belang van de burgers. Het belang van de provincie Henegouwen om in deze zaak in rechte te treden dient dus te worden onderzocht rekening houdend met dat kenmerk.

B.10. De opdracht van het Rekenhof is als volgt gedefinieerd in artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof, gewijzigd bij de wet van 10 maart 1998 :

« Het Hof is belast met het nazien en het verevenen van de rekeningen van het algemeen bestuur en van allen die rekenplichtig zijn tegenover de Staatskas.

Het waakt ervoor dat geen enkel artikel van de uitgave der begroting wordt overschreden en dat geen overschrijving plaats heeft.

De verrichtingen met betrekking tot de vaststellingen en de invordering van de rechten verschuldigd aan de Staat en de provincies, met inbegrip van de fiscale ontvangsten, zijn onderworpen aan de algemene controle van het Rekenhof. De wijze waarop deze controle wordt uitgeoefend wordt bepaald in een protocol tussen de Minister van Financiën en het Rekenhof.

Het stelt de rekeningen van de verschillende besturen van de Staat vast en verzamelt te dien einde alle inlichtingen en bewijsstukken.

Het Rekenhof controleert *a posteriori* de goede besteding van de rijks gelden; het vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen.

De Kamer van volksvertegenwoordigers kan het Rekenhof gelasten onderzoeken van het beheer uit te voeren bij de diensten en instellingen die aan zijn controle zijn onderworpen. »

B.11. Het Rekenhof oefent sedert de negentiende eeuw controle uit op de financiën van de provincies en dat is in de twintigste eeuw voortgezet, vóór en na de hervorming der instellingen van 1980, 1988 en 1993.

B.12. Wanneer een provincie zich verzet tegen de herinvoering, in 1999, van een financiële controle die zijzelf en de andere provincies tot in 1997 hebben ondergaan, zonder dat gebleken is dat de belangen die zij moeten verdedigen daaronder lijden, moet zij ook nog, om de in B.7 vermelde redenen, aantonen dat zij ongunstig kan worden geraakt bij het behartigen van die belangen.

B.13. De provincie Henegouwen heeft dat bewijs niet geleverd. Kan de controle die zij bekritiseert weliswaar een bron van ongemak zijn voor de overheid die die controle ondergaat, toch kan die de haar toevertrouwde belangen veeleer beschermen dan schaden.

B.14. Aangezien de verzoekende partij niet heeft aangetoond dat zij rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt door de bepalingen die zij bekritiseert, is haar verzoekschrift tot vernietiging onontvankelijk.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 7 februari 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior