RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 63.497 van 11 december 1996
in de zaak A. 67.693/IV-15.700.

In zake : de gemeente WEMMEL

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie VLAAMS-BRABANT.

D E R A A D V A N S T A T E, IVe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente WEMMEL op 19 februari 1996 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 22 december 1995 van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant houdende vernietiging van het besluit van 24 oktober 1995 van de gemeenteraad van Wemmel tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de gemeente in het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (P.W.A);

Gelet op het arrest nr. 59.864 van 5 juni 1996 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt bevolen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 30 september 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 november 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. OOSTVOGELS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van Bestuurssecretaris V. COOMANS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. LUST;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Artikel 8, § 1, van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, ingevoegd door artikel 73 van de wet van 30 maart 1994, luidt :

> "De gemeenten of een groep van gemeenten moeten een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap oprichten. Dit agentschap is, in samenwerking met de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening, bevoegd voor de organisatie en de controle van activiteiten die men niet aantreft in de reguliere arbeidscircuits.
>
> Het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap wordt opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk.
>
> Om erkend te kunnen worden in het kader van dit artikel moet deze vereniging zonder winstoogmerk paritair worden samengesteld, enerzijds uit leden aangewezen door de gemeenteraad of de gemeenteraden in proportionaliteit tussen de meerderheid en de minderheid en anderzijds uit leden die de organisaties die zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad, vertegenwoordigen. De vereniging zonder winstoogmerk telt minstens 12 en hoogstens 24 leden. De gemeenteraad kan andere leden toevoegen met raadgevende stem. De koning kan, voor de samenstelling van deze vereniging nadere voorwaarden bepalen".

1.2. Op 28 juni 1994 besluit de gemeenteraad van Wemmel "Een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap op te richten onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk met de naam ’Plaatselijk werkgelegenheids-agentschap van Wemmel’".

1.3. In het ontwerp van statuten wordt het aantal leden op 12 vastgesteld.

1.4. In zitting van 24 oktober 1995 wijst de gemeenteraad zes van zijn leden aan "als de toekomstige leden, die de vereniging zonder winstoogmerk Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap van Wemmel zullen samenstellen". De beslissing overweegt dat "deze benoeming evenredig dient te gebeuren volgens de verhouding tussen de meerderheid en de minderheid" en verwijst naar "de lijst met de kandidaten vooropgesteld door de meerderheid".

Blijkens de uitleg door het college van burgemeester en schepenen aan de verwerende partij verstrekt is deze beslissing aangenomen met 18 stemmen voor en 4 onthoudingen en werd bij de bespreking door niemand een opmerking gemaakt of een tegenkandidatuur ingediend.

1.5. Het gemeenteraadsbesluit van 24 oktober 1995 wordt op 22 december 1995 door de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant vernietigd; die gouverneursbeslissing waarvan thans de vernietiging wordt gevorderd, bevat volgende motieven :

> "(...)
> Gelet op artikel 8, lid 3 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid dat bepaalt (...);
> Gelet op het advies van het ministerie van tewerkstelling en arbeid dd. 22 december 1995 dat stelt dat niettegenstaande het feit dat er voor de randgemeenten een bijzondere regeling voor het bestuur van de gemeente werd voorzien dit niet verhindert dat er ook in deze gemeenten een meerderheid en een minderheid is; dat artikel 8, lid 3 van de voormelde besluitwet geen uitzondering voorziet voor de randgemeenten; dat

bijgevolg de wettelijke verplichting van artikel 8, lid 3 onverkort geldt;

Overwegende dat de gemeenteraad van Wemmel 21 verkozenen telt; de L.B. beschikt over 16 zetels; de C.V.P. over 2 zetels; de V.U. over 1 zetel; het F.D.F. over twee zetels en de L.W. over 2 zetels; door de gemeenteraad moeten 6 leden in proportionaliteit tussen de meerderheid en de minderheid worden aangeduid;

Overwegende dat het gemeenteraadsbesluit van Wemmel dd. 24 oktober 1995, uitsluitend leden van de fractie L.B. heeft aangeduid; dat aldus de minderheid niet vertegenwoordigd is;

Overwegende dat dit besluit in strijd is met artikel 8, lid 3 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid".

2.1. Overwegende dat de verzoekende partij in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 41 en 162 van de gecoördineerde Grondwet en van de artikelen 99 en 100 van de nieuwe gemeentewet, doordat de bestreden beslissing overweegt dat er ook in de randgemeenten een meerderheid en een minderheid is maar dat zij niet verklaart "wie of wat een meerderheid en een minderheid is" en doordat de bestreden beslissing afbreuk doet aan "de gemeentelijke autonomie en aan het recht op vrije stemming van de leden van de gemeenteraad"; dat zij in dat verband stelt dat de aanwijzing "op volkomen legale wijze" is gebeurd, vermits "de zogenaamde minderheid" geen andere kandidaten heeft voorgedragen dan de personen die uiteindelijk aangewezen werden; dat zij in een tweede middel de schending aanvoert van artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 doordat de bestreden beslissing stelt dat "artikel 8, lid 3 van de voormelde besluitwet geen uitzondering voorziet voor de randgemeenten; dat bijgevolg de wettelijke verplichting van artikel 8, lid 3 onverkort geldt", terwijl noch dit wetsartikel, noch de bestreden beslissing bepalen "wat de inhoud en de draagwijdte is van het begrip proportionaliteit tussen de meerderheid en de minderheid", noch "op welke wijze een proportionaliteit zou kunnen tot stand worden gebracht", terwijl het de

toezichthoudende overheid niet toekomt iets aan de wet toe te voegen, en terwijl geen onderscheid wordt gemaakt tussen de begrippen "proportionaliteit" en "vertegenwoordigd zijn van de minderheid"; dat zij daar, met betrekking tot het laatstgenoemde aspect aan toevoegt dat het bestreden besluit leidt tot de conclusie dat een minderheid in de gemeenteraad "moet" vertegenwoordigd zijn in het P.W.A. "ook indien er een minderheid zou zijn van 1 raadslid op 23", maar dat die interpretatie geen grond kan vinden in artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944;

2.2 Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord stelt dat de toezichthoudende overheid erop moet toezien dat artikel 8, § 1, derde lid van de besluitwet van 28 december 1944 wordt nageleefd, dat de omstandigheid dat een meerderheid van de gemeenteraadsleden voor de voorgedragen kandidaten heeft gestemd of dat er geen tegenkandidaten voorgedragen zijn de gemeenteraad niet vrijstelt van de verplichting die de wet hem oplegt, dat de wet het begrip "proportionaliteit" niet nader definieert zodat er moet vanuit gegaan worden dat de mathematische proportionaliteit wordt bedoeld terwijl de omstandigheid dat er in de gemeente Wemmel een bijzondere regeling bestaat voor de samenstelling van het bestuur, niet verhindert dat ook daar een meerderheid en een minderheid bestaat; dat zij daaraan toevoegt dat de gemeenteraadsleden van de minderheid voor een voldongen feit zijn geplaatst, vermits zij niet expliciet werden verzocht om kandidaturen in te dienen en vermits de zes door de gemeenteraad aan te wijzen leden van het P.W.A. reeds door de meerderheid werden voorgedragen en dat de omstandigheid dat vier gemeenteraadsleden zich bij de stemming hebben onthouden niet betekent dat zij instemden met de voorgedragen kandidaten;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord repliceert dat de provinciegouverneur op grond van de vaststelling dat alleen leden van de fractie L.B. waren aangesteld niet zonder meer kon besluiten dat de leden van de minderheid niet vertegenwoordigd waren, dat de toezichthoudende overheid de beslissingen van een lokaal bestuur aan alle wetten en reglementen moet toetsen, inbegrepen die welke de stemming in de gemeenteraad betreffen en dat elk gemeenteraadslid dat de wet kent en ziet dat de aanstelling van de leden van het P.W.A. op de agenda van de gemeenteraadszitting staat, weet dat het zijn kandidatuur kan voordragen;

2.4.1 Overwegende dat de provinciegouverneur met de bestreden beslissing is opgetreden in het kader van het administratief toezicht, ingesteld om erop toe te zien dat de autonome lokale besturen geen handelingen stellen die tegen de wet ingaan of het algemeen belang schaden; dat derhalve, wanneer de provinciegouverneur een gemeenteraadsbesluit vernietigt omdat de wijze waarop het tot stand is gekomen een uitdrukkelijke wetsbepaling schendt, hij geenszins afbreuk doet aan de autonomie van de gemeente noch aan de door de gemeentewet geregelde wijze waarop de stemming in de gemeenteraad verloopt; dat de verwerende partij terecht opmerkt dat noch de omstandigheid dat geen gemeenteraadslid een eigen kandidaat heeft voorgedragen, noch de omstandigheid dat de lijst opgemaakt door de meerderheid een ruime meerderheid heeft verkregen, belet dat zij een onwettige beslissing kan vernietigen; dat, betrokken op het onderhavige geval, die onwettigheid gelegd wordt in de omstandigheid dat de gemeentelijke delegatie in het P.W.A. alleen bestaat uit leden van de fractie die een meerderheid van de gemeenteraadszetels bezet hetgeen impliceert dat de minderheid niet vertegenwoordigd is;

2.4.2. Overwegende dat artikel 8, § 1, lid 3, van de besluitwet van 28 december 1944, waarvan de tekst sub 1.1 is weergegeven, bepaalt dat de afgevaardigden van de gemeenteraad in het P.W.A. worden aangewezen "in proportionaliteit tussen de meerderheid en de minderheid"; dat die bepaling algemeen is gesteld en geen uitzondering bevat voor de randgemeenten bedoeld in artikel 7 van de bestuurstaalwet, waar het schepencollege niet door de gemeenteraad wordt verkozen maar rechtstreeks wordt aangesteld op basis van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezing; dat trouwens de samenstelling van het schepencollege nooit het absolute bewijs levert van het bestaan van een bepaalde "meerderheid" in de gemeenteraad omdat dit begrip geen juridische maar een politieke inhoud heeft en afhankelijk is van wijzigingen op basis van politieke afspraken tussen de gemeenteraadsleden;

2.4.3. Overwegende dat de parlementaire voorbereiding van het nieuwe artikel 8 van de besluitwet van 28 december 1944 blijk geeft van de opvatting dat het begrip "proportionaliteit tussen de meerderheid en de minderheid" dient te worden begrepen in die zin dat de delegatie van de gemeenteraad in beheersorganen van het P.W.A. de samenstelling van de gemeenteraad "weerspiegelt" (Parl. Doc. Senaat (1993-1994) 980-1, pag. 189, Parl. Doc Kamer (1993-1994) 1343-5, pag. 25 en 28); dat zodanige samenstelling van de gemeentelijke delegatie slechts met zekerheid bereikt kan worden wanneer de gemeenteraad een bijzondere wijze van stemmen hanteert, zoals die bijvoorbeeld voor de samenstelling van de raad voor maatschappelijk welzijn is voorgeschreven; dat de wet evenwel die regeling, die afwijkt van de algemene regeling vervat in de artikelen 99 en 100 van de nieuwe gemeentewet, niet toelaat; dat hij evenmin een analoge toepassing van artikel 120 § 1 van de nieuwe gemeentewet toelaat, met name een verdeling van de mandaten over de verschillende fracties waaruit de gemeenteraad is

samengesteld; dat in die omstandigheden de voorgeschreven proportionaliteit, als door de wetgever bedoeld, slechts vermoed mag worden verwezenlijkt te zijn wanneer uit de beraadslaging en de stemming in de gemeenteraad blijkt dat de aanstelling van de leden van de gemeentelijke delegatie in het P.W.A. geen tegenspraak oproept; dat die redenering steun vindt in de door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening ten behoeve van de gemeentebesturen uitgegeven P.W.A.-gids waarin het model van beslissing tot aanwijzing van de leden die de gemeenteraad vertegenwoordigen verwijst naar een "lijst met de kandidaten voorgesteld door de meerderheid en de minderheid";

2.4.4. Overwegende dat in het onderhavige geval vastgesteld moet worden dat de agenda van de vergadering van 24 oktober 1995 van de gemeenteraad onder punt 33 vermeldde : "voordracht leden van de raad van bestuur van het P.W.A."; dat de gemeenteraad gestemd heeft over een lijst opgemaakt door "de meerderheid"; dat de "minderheid" geen eigen kandidaten heeft voorgesteld, hoewel dit het geëigende middel was om de "meerderheid" te dwingen standpunt in te nemen over de vertegenwoordiging van de minderheid; dat niemand bij de bespreking van de voorgelegde kandidatenlijst een opmerking heeft gemaakt en dat vier gemeenteraadsleden zich bij de stemming hebben onthouden, maar niet hebben tegengestemd; dat zij dus geen blijk hebben gegeven van afkeuring van de kandidatenlijst van de meerderheid; dat die inertie van de gemeenteraadsleden de Raad van State tot het besluit brengt dat er op het ogenblik van de stemming over de gemeentelijke delegatie in het P.W.A. of geen "minderheid" bestond, of minstens dat die minderheid er geen bezwaar tegen had dat de kandidaten van de meerderheid ook haar vertegenwoordigden in het P.W.A.; dat die inertie van de "minderheid" niet wordt goedgemaakt door het bezwaar dat een gemeenteraadslid nadien indient bij de toezichthoudende overheid en waarin hij er zich over

beklaagt dat de oppositie recht had op twee vertegenwoordigers, opnieuw zonder aan te tonen dat het hem onmogelijk werd gemaakt zelf een kandidatuur ter stemming te leggen; dat, geplaatst voor die inertie, de provinciegouverneur niet zonder meer, op grond van de enkele vaststelling dat alleen gemeenteraadsleden van de fractie L.B. waren aangewezen, heeft kunnen besluiten dat "de minderheid niet vertegenwoordigd is"; dat de middelen in die mate gegrond zijn;

3. Overwegende dat de raadsman van de verzoekende partij ter terechtzitting afstand heeft gedaan van het verzoek om aan het Arbitragehof prejudiciële vragen te stellen aangaande de onduidelijkheid van artikel 8, § 1, derde lid van de besluitwet van 28 december 1944,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 22 december 1995 van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant houdende vernietiging van het besluit van 24 oktober 1995 van de gemeenteraad van Wemmel tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de gemeente in het plaatselijk werkgelegenheidsagentschap.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van het Vlaamse Gewest.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op elf december 1900 zesennegentig, door de IVe kamer, die was samengesteld uit :

de H.	J. BORRET,	kamervoorzitter, voorzitter,
Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de H.	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	toegevoegd griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

V. WAUTERS. **J. BORRET.**