RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 81.548 van 30 juni 1999
in de zaak A. 77.012/XII-847.

In zake : het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie LIMBURG,
dat woonplaats kiest bij
advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4/1

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door het College van Provinciegouverneurs,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. BRONDERS,
kantoor houdende te OOSTENDE,
E. Beernaertstraat 106.

verzoekster in tussenkomst :

de gemeente VOEREN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. PEETERS,
kantoor houdende te LANDEN,
Brugstraat 17.

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

Gezien het verzoekschrift dat het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie Limburg, op 5 januari 1998 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van "het als negatief beschouwde advies van het College van Provinciegouverneurs van 5 november 1997";

Gelet op het arrest nr. 74.292 van 16 juni 1998 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt bevolen;

Gezien het verzoekschrift van 15 juli 1999 waarbij het college van provinciegouverneurs de voortzetting van de procedure vraagt;

Gezien het verzoekschrift van 22 juli 1998 waarbij de gemeente Voeren de voortzetting van de procedure vraagt;

Gelet op de beschikking van 24 september 1998 waarbij aan de gemeente Voeren is toegelaten in de debatten tussen te komen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur J. LUST;

Gelet op de beschikking van 2 februari 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 31 mei 1999 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 22 juni 1999;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. STAELENS, die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat B. BRONDERS, die verschijnt voor de verwerende partij en van advocaat J. PEETERS, die verschijnt voor de gemeente Voeren;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur F. DE BUEL;

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

1. Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak uiteengezet zijn in het arrest nr. 74.292 van 16 juni 1998 waarbij de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit is bevolen;

2. Overwegende dat de gemeente Voeren, tussenkomende partij in de schorsingszaak, een besluit van 29 juni 1998 van het college van burgemeester en schepenen voorlegt om als belanghebbende partij de voortzetting van de rechtspleging te vragen; dat, als verzoekster in tussenkomst in het bodemgeschil, zij evenwel nagelaten heeft voor het sluiten van de debatten het door artikel 270, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet voorgeschreven machtigingsbesluit van de gemeenteraad voor te leggen zodat de vordering in tussenkomst onontvankelijk is;

3. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep betwist;

3.1.1. Overwegende dat zij vooreerst de exceptie herhaalt die zij reeds aan de orde gesteld had in de schorsingszaak, te weten dat het beroep ingesteld is door het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de gouverneur van de provincie Limburg, terwijl artikel 82 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, naar luid waarvan de Vlaamse regering het Vlaamse Gewest in rechte vertegenwoordigt en het door de regering aangewezen lid de gedingen in haar naam voert, niet toelaat dat het Vlaamse Gewest als eiser in een proce-

dure voor de Raad van State vertegenwoordigd wordt door een provinciegouverneur;

Overwegende dat de verwerende partij daar nu aan toevoegt wat volgt : het Vlaamse Gewest is de rechtspersoon die met betrekking tot problemen bij de uitoefening van het administratief toezicht in de gemeente Voeren in rechte treedt; dat de gouverneur van de provincie Limburg bij de uitoefening van het administratief toezicht een bepaalde bevoegdheid exclusief toegewezen heeft gekregen -waardoor haar optreden in de uitoefening van het administratief toezicht beperkt is geworden- betekent niet dat zij ook de discretionaire bevoegdheid heeft om dienaangaande te handelen tegen de instructies in van het Vlaamse Gewest, met wie zij in hiërarchisch verband staat, en dat zij dienvolgens het recht zou hebben om de rechtspersoon waarvan zij slechts een gedeconcentreerd uitvoeringsorgaan is in rechte te vertegenwoordigen; er mag niet vanuit gegaan worden dat artikel 265 van de nieuwe gemeentewet artikel 82 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hiërarchisch een hogere norm, opgeheven zou hebben en een grondwetsconforme interpretatie van artikel 265 van de nieuwe gemeentewet in het licht van de bijzondere wet leidt tot de conclusie dat de Vlaamse regering en niet de provinciegouverneur de vereiste hoedanigheid heeft om het Vlaamse Gewest te vertegenwoordigen; in ondergeschikte orde en indien aangenomen wordt dat de gouverneur van Limburg met artikel 265 een zelfstandige bevoegdheid gekregen heeft met inbegrip van de mogelijkheid om te dien aanzien in rechte te treden, dan had zij "uit hoofde van haar ambt" in rechte moeten treden maar dan kan de rechtspersoon waarvan de ambtenaar het orgaan is zich niet als een partij in het geding aanmelden -en heeft zij geen belang, zeker geen rechtstreeks belang- omdat dat de ontkenning zou vormen van de autonome bevoegdheid van de ambtenaar; in die interpretatie valt het dan wel op dat de Vlaamse regering de autonome be-

voegdheid van de provinciegouverneur doorkruist heeft met instructies om het gemeenteraadsbesluit te schorsen, wat machtsoverschrijding inhoudt;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog beklemtoont dat artikel 265 van de nieuwe gemeentewet geen afbreuk doet aan artikel 82 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen en dat die wetsbepaling ook niet gelezen kan worden als een aanvulling van artikel 82, zodat enkel de Vlaamse regering bevoegdheid had om het onderhavige annulatieberoep in te dienen;

3.1.2. Overwegende dat de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord stelt dat het administratief toezicht door het Gewest wordt uitgeoefend, dat het voor die problemen dan ook het Gewest is dat zich tot de Raad van State moet wenden hetgeen, in dit specifiek geval, moet gebeuren door het orgaan dat met het toezicht belast is, te weten de gouverneur van de provincie Limburg, omdat zij ter zake initiatieven had genomen en omdat het bestreden besluit het door haar uit te oefenen toezicht onmogelijk maakt; dat zij erop wijst dat de Raad van State, in dit geval ook bij de aanwijzing van de Belgische Staat als de rechtspersoon voor wie het college van provinciegouverneurs als orgaan opgetreden is, de orgaantheorie huldigt op grond waarvan de gouverneur niet zelf in rechte kan treden; dat zij ook betoogt dat de instructiebevoegdheid waarover de Vlaamse regering beschikt ten overstaan van de gouverneur van Limburg niet uit het oog mag doen verliezen dat de gouverneur in deze zelf initiatieven heeft genomen en dat zij zich nu, als orgaan van het Vlaamse Gewest, verzet tegen een beslissing die haar bevoegdheid belemmert;

Overwegende dat de verzoekende partij in haar laatste memorie samenvattend stelt dat, indien de

gouverneur van Limburg bij de uitoefening van het algemeen administratief toezicht overeenkomstig artikel 265 van de nieuwe gemeentewet optreedt als orgaan van het Vlaamse Gewest, zulks gevolgen heeft in twee richtingen, met name (1) dat zij niet in eigen naam een vordering kan instellen -altijd als vertegenwoordiger van het Gewest- en (2) dat de in de wet aangegeven opdracht de mogelijkheid insluit om, als vertegenwoordiger van het Gewest, die vordering in te dienen; dat het volgens haar dan ook formalistisch zou zijn bij de beoordeling van de vraag of de verzoekende partij geldig in rechte getreden is een onderscheid te maken tussen de gouverneur, optredend als orgaan van het Vlaamse Gewest, en het Vlaamse Gewest, optredend middels de gouverneur van Limburg, haar orgaan;

3.1.3.1. Overwegende dat de Raad van State in de overweging 2.3.1. van het schorsingsarrest nr. 74.292 zijn visie heeft uiteengezet over de wijze waarop tegen een besluit van het college van provinciegouverneurs betreffende het algemeen administratief toezicht op een handeling van een gemeentelijke overheid in Voeren in rechte moet worden getreden; dat hij, na kennisneming van de opmerkingen van de partijen, die overwegingen voor de thans aan de orde zijnde beslechting van het geding ten gronde, integraal bevestigt; dat duidelijkheidshalve daar nog aan toegevoegd kan worden dat artikel 82 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen niet uitsluit dat in bijzondere gevallen het Gewest in rechte door andere organen dan de regering vertegenwoordigd kan worden en dat artikel 265, § 2, 5˚, van de nieuwe gemeentewet, gelet op de autonome beslissingsbevoegdheid die erin aan de gouverneur als orgaan van het gewest wordt gegeven, een dergelijk bijzonder geval betreft; dat alleen die lezing van de wet past binnen het door de pacificatiewet opgezette systeem volgens hetwelk voortaan de gewestregering geen directe vernietigingsbevoegdheid meer zou hebben ten aanzien van

beslissingen van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren; dat het trouwens onlogisch zou zijn de Vlaamse regering ertoe te verplichten of de mogelijkheid te geven een rechtsgeding in te stellen met betrekking tot een problematiek waaromtrent de wetgever haar optreden precies heeft willen weren;

Overwegende, besluitend, dat de gouverneur van Limburg in het kader van de uitoefening van het administratief toezicht dat aan het Vlaamse Gewest is toebedeeld een zelfstandige bevoegdheid uitgeoefend heeft; dat die zelfstandige bevoegdheid haar toelaat om, als orgaan van de rechtspersoon Vlaamse Gewest, zelfstandig te besluiten om voor rekening van dat Gewest het onderhavige annulatieberoep in te stellen; dat de exceptie niet gegrond is;

3.1.3.2. Overwegende vervolgens dat, wat het belang betreft, reeds in het schorsingsarrest (overweging 2.3.2.) vastgesteld is dat het Vlaamse Gewest, bevoegd voor de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeente Voeren, er belang bij heeft dat de zelfstandige bevoegdheid die de wet aan de gouverneur van Limburg, die voor rekening van het Gewest handelt, niet beperkt wordt door onregelmatige beslissingen van een overheid ten aanzien waarvan het Gewest geen enkele zeggenschap heeft; dat die stelling bijgevallen wordt;

Overwegende dat de verwerende partij ten onrechte van oordeel is dat, aangezien de verzoekende partij aan de gouverneur van Limburg instructies heeft gegeven, zij zelf de autonome beslissingsbevoegdheid van die gouverneur dermate beïnvloed zou hebben dat zij er zich nu niet over kan beklagen dat de bestreden beslissing de uitvoering van de bevoegdheden van de gouverneur heeft ingeperkt; dat immers, zelfs indien aangenomen wordt dat een autonoom optredend orgaan zich gebonden kan achten door instructies van de overheid

voor wier rekening die bevoegdheid wordt uitgeoefend en dat die instructies dus, wat de gouverveur betreft, niet geheel vrijblijvend zijn, de verwerende partij niet aantoont dat de gouverneur bij het formuleren van haar voorstel tot vernietiging in haar autonomie belemmerd zou zijn;

3.2.1. Overwegende, tenslotte, dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord opnieuw aanvoert dat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare beslissing is omdat zij voorafgaat aan een besluit dat de provinciegouverneur moet nemen en omdat zij ook de beslissings- of de beoordelingbevoegdheid van de gouverneur niet beperkt aangezien de wet in geval van een ongunstig advies van het college van provinciegouverneurs aan de provinciegouverneur de mogelijkheid biedt een tweede voorstel tot vernietiging aan het college van provincieugouverneurs voor te leggen, terwijl in dit geval de provinciegouverneur er niet toe gekomen is een dergelijk tweede voorstel bij het college in te dienen;

3.2.2. Overwegende dat de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord de gegrondheid van de exceptie betwist en er daarenboven op wijst dat de exceptie "een bijzonder unfaire exceptie" is aangezien precies door het gebrek aan motivering van zijn advies, het college van provinciegouverneurs de gouverneur van Limburg in de onmogelijkheid plaatst om een nieuw voorstel aan het college voor te leggen en een dergelijk nieuw voorstel "volstrekt zinloos" maakt;

3.3.3. Overwegende dat om de redenen uiteengezet in het schorsingsarrest (overweging 2.3.3.), die hier voor hernomen worden aangezien, de exceptie verworpen wordt;

4.1. Overwegende dat de Raad van State in het arrest nr. 74.292 van 16 juni 1998 het middel gesteund op de schending van de materiële motiveringsverplichting

ontvankelijk en ernstig heeft bevonden; dat, aangezien de verwerende partij in haar memorie van antwoord noch in haar laatste memorie een gegeven aanvoert dat zij niet in de schorsingsprocedure had doen gelden, de Raad van State er zich thans toe kan beperken de in de overwegingen 4.4.1. tot 4.4.2.3. van het schorsingsarrest neergeschreven overwegingen te bevestigen en dienvolgens het middel ontvankelijk en gegrond te bevinden,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van de gemeente Voeren in de annulatieprocedure wordt afgewezen.

Artikel 2.

Vernietigd wordt de beslissing van 5 november 1997 van het college van provinciegouverneurs waarbij een negatief advies wordt uitgebracht over het voorstel tot vernietiging van het besluit van 23 april 1997 van de gemeenteraad van Voeren.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op veertienduizend frank, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van het verzoek tot tussenkomst, bepaald op vijfduizend frank, komen ten laste van de gemeente Voeren.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig juni 1900 negenennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	J. BAERT,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

S. DOMS. **J. DE BRABANDERE.**