

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 90.758 van 14 november 2000
in de zaak A. 62.283/XII-1607.**

In zake : 1. Gerolf ANNEMANS,
wonende te ANTWERPEN,
Blancefloerlaan 175, bus 91
2. Xavier BUISSET,
wonende te EDEGEM,
Fort V-straat 38
3. Joris VAN HAUTHEM,
wonende te LENNIK,
Scheestraat 21
4. Luc VAN NIEUWENHUIZEN,
wonende te BORNEM,
Luipegem 88

tegen :

de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de
minister van Binnenlandse Zaken.

D E R A A D V A N S T A T E , X I I e K A M E R ,

Gezien het verzoekschrift dat Gerolf ANNEMANS, Xavier BUISSET, Joris VAN HAUTHEM en Luk VAN NIEUWENHUYSEN op 10 februari 1995 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van het koninklijk besluit van 9 januari 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 september 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het college van provinciegouverneurs, ingesteld bij artikel 131bis van de provinciewet;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur J. LUST;

Gelet op de beschikking van 8 oktober 1998 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 laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 5 juli 2000 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 19 september 2000, op welke datum de zaak is uitgesteld tot de terechtzitting van 17 oktober 2000;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. VERREYCKEN, die verschijnt voor verzoekers, en van advocaat P. DEVERS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. MAREEN;

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

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

1.1.

Artikel 131bis van de provinciewet, ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 9 augustus 1988 en gewijzigd bij artikel 226 van de wet van 16 juli 1993, luidt als volgt :

"Het college van provinciegouverneurs bestaat uit de gouverneurs van elke provincie. In de gevallen bedoeld ... (zonder belang voor de onderhavige zaak).

Het college verleent advies over de voorstellen van beslissing uitgaande van de gouverneur van de provincie Limburg of Henegouwen, voor de bij wet bepaalde aangelegenheden.

De vraag om advies aan het college schort de termijnen op binnen welke de toezichthoudende overheid haar beslissing moet nemen, tot op de dag waarop het advies van het college op het provinciaal gouvernement is ingekomen.

Het college brengt advies uit bij meerderheid van stemmen. In geval van staking van stemmen wordt het advies als negatief beschouwd.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de nadere regels voor de werking van het college, inzonderheid om er de taalpariteit te verzekeren".

1.2. Artikel 131bis, vijfde lid, van de provinciewet is uitgevoerd door het koninklijk besluit van 6 september 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het College van Provinciegouverneurs ingesteld bij artikel 131bis van de provinciewet. Dat besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 7 september 1988.

1.3. Met het besluit van 9 januari 1995 worden wijzigingen aangebracht aan dat koninklijk besluit van 6 september 1988. Het wordt onder meer aangevuld met een nieuw artikel 9bis, luidend als volgt (artikel 3 van het besluit) :

"Als de gouverneur van de provincie Henegouwen of van de provincie Limburg met toepassing van de artikelen 265, § 3, en 267 van de nieuwe gemeentewet oordeelt dat een beslissing van de gemeenteoverheid van Komen-Waasten of Voeren wegens schending van de taalwetgeving dient vernietigd te worden of niet kan worden goedgekeurd, brengt hij dadelijk de voorzitter van het college op de hoogte van zijn voornemen. Hij brengt hem tevens op de hoogte van zijn motivering. Hij maakt hem eveneens de betrokken beslissing van de gemeenteoverheid over. De voorzitter van het college geeft deze informatie onmiddellijk door aan de leden van het college en plaatst deze op de agenda van de

eerstvolgende vergadering. Op deze vergadering, die in ieder geval plaats heeft vooraleer de gouverneur zijn wettelijke bevoegdheid uitoefent, spreekt het college zich, na beraadslaging, uit over de toepasselijkheid van de uitzondering voorzien in de artikelen 265, § 3, en 267 van de nieuwe gemeentewet".

Het besluit wordt in het Belgisch Staatsblad van 10 januari 1995 bekendgemaakt. Het treedt dezelfde dag in werking;

De ontvankelijkheid.

2.1. Overwegende dat de verzoekende partijen verwijzen naar hun hoedanigheid van kiezer, burger en volksvertegenwoordiger; dat zij in dat verband betogen dat zij als lid van een tak van de wetgevende macht er belang bij hebben dat een wet niet door een koninklijk besluit wordt gewijzigd;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid *ratione personae* van het beroep in vraag stelt; dat zij van oordeel is dat enerzijds de verwijzing naar de hoedanigheid van kiezer en burger aan de verzoekende partijen geen rechtstreeks en persoonlijk belang verschaft en dat anderzijds moet worden vastgesteld dat er, door de ontbinding van de Kamers op 12 april 1995, een einde gekomen is aan het mandaat van volksvertegenwoordiger van de verzoekende partijen zodat hun functioneel belang op dat vlak teloorgegaan is, zonder dat de herverkiezing van de eerste twee partijen daar iets kan aan veranderen;

2.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord nog alleen verwijzen naar hun functioneel belang als volksvertegenwoordiger doordat het bestreden besluit een materie betreft die alleen maar door de wetgever kon geregeld worden; dat zij erop wijzen dat wetgevende verkiezingen het

functioneel belang dat zij origineel konden doen gelden, niet heeft doen teloorgaan -de gevolgen van de bestreden beslissing bestaan immers nog op het ogenblik van de uitspraak- en dat zij trouwens na de verkiezingen van 21 mei 1995 nog altijd volksvertegenwoordiger zijn, weze het, wat de derde en vierde verzoeker betreft, in het Vlaams parlement, met dien verstande dan weer dat de derde verzoeker zelfs gemeenschapssenator is;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie erop wijst dat het allesbehalve vanzelfsprekend is dat een volksvertegenwoordiger zich ut singuli op het bestaan van een functioneel belang kan beroepen om een beslissing te bestrijden die de bevoegdheid van het orgaan waar hij deel van uitmaakt miskent; dat zij voor haar stelling verwijst naar artikel 2 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, waarin bepaald is op welke wijze collegiale organen beroep kunnen instellen, naar 's Raads arrest nr. 73.321 van 28 april 1998 inzake LOOTENS en cs. en naar het feit dat volksvertegenwoordigers de natie vertegenwoordigen hetgeen veeleer wijst op een actio popularis;

2.5. Overwegende dat de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen bepaling bevatten als deze vervat in artikel 2, 3/ van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof; dat dienvolgens de Raad van State in dergelijke wetsbepaling geen reden kan vinden om annulatieberoepen die niet voldoen aan de daar gestelde vormvoorschriften, onontvankelijk te verklaren;

Overwegende dat een titularis van een openbaar mandaat, lid van een beraadslagende vergadering, er uit hoofde van zijn lidmaatschap belang bij heeft dat de andere organen van dezelfde rechtspersoon zich houden aan de wettelijk ingestelde bevoegdheidsverdeling en zich niet begeven op het voorbehouden

domein van het orgaan waar de betrokkene zitting in heeft; dat vanuit dat oogpunt hij een functioneel belang bezit om de vernietiging te vorderen van een beslissing die de bevoegdheid van het orgaan waar hij deel van uitmaakt miskent en om de middelen aan te voeren die daarop betrekking hebben; dat dergelijk functioneel belang, wanneer het -als in dit geval- de bevoegdheid raakt van de bestuursorganen en aldus ruimer reikt dan het overdoen van een onregelmatig bevonden besluit met respect voor de prerogatieven van de verzoeker, niet automatisch teloor gaat door de enkele ontbinding van de vergadering waar de betrokkene lid van is; dat in ieder geval de eerste verzoeker op dit ogenblik nog altijd lid is van de kamer van volksvertegenwoordigers, zodat het belang in zijn hoofde vast staat;

3. Overwegende, ambtshalve, dat de verzoekende partijen als voorwerp van het beroep het gehele koninklijk besluit van 9 januari 1995 aanwijzen; dat evenwel, gelet op het middel dat zij aanvoeren, het voorwerp van het beroep beperkt wordt tot artikel 3 van dat koninklijk besluit;

De grond van de zaak.

4.1. Overwegende dat de verzoekende partijen in een enig middel aanvoeren dat artikel 131bis, tweede lid, van de provinciewet expliciet bepaalt dat de gevallen waarin het college van provinciegouverneurs een adviesbevoegdheid heeft door de wet vastgesteld moet worden, dat de Koning krachtens artikel 105 van de Grondwet een toegewezen bevoegdheid heeft en dat ook de Koning het legaliteitsbeginsel, dat elk regelgevend optreden bindt aan het respect voor de hogere rechtsnorm, moet nakomen terwijl in dit geval de Koning, met artikel 3 van het bestreden besluit, de adviesbevoegdheid van het college van provinciegouverneurs uitgebreid

heeft tot "beslissingen inzake taalwetgeving" zonder dat daaraan een wettelijke bepaling ten grondslag ligt;

4.2. Overwegende dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord uiteenzet wat volgt: de gevallen waarin het college van provinciegouverneurs aan de gouverneur van de provincie Limburg of Henegouwen advies moet geven zijn bepaald in de artikelen 265, § 3, en 267 van de nieuwe gemeentewet; krachtens die bepalingen is het advies niet vereist voor de vernietiging van beslissingen van gemeenteoverheden van Komen-Waasten, respectievelijk Voeren die getroffen worden "uitsluitend wegens schending van de taalwetgeving" (artikel 265, § 3, eerste lid), noch voor de beslissingen waarbij beslissingen van dezelfde gemeenteoverheden niet worden goedgekeurd "wegens schending van de taalwetgeving" (artikel 267), maar de vraag rijst wie bepaalt of een besluit (uitsluitend) steunt op de schending van de taalwet; naargelang het antwoord overgelaten wordt aan de provinciegouverneur dan wel aan het college van provinciegouverneurs, is het niet denkbeeldig dat -in het eerste geval- elk vernietigingsbesluit of -in het tweede geval- geen enkel vernietigingsbesluit getroffen wordt op grond van de schending van de taalwetgeving; met het nieuwe artikel 9bis heeft de verwerende partij het probleem "naar alle redelijkheid en diplomatie opgelost" door aan het college van provinciegouverneurs de bevoegdheid te verlenen zich uit te spreken over de vraag naar de (uitsluitende) schending van de taalwetgeving maar zonder commentaar te geven over het besluit van de gouverneur die alsdan, wanneer het college de visie van de gouverneur over de schending van de taalwetgeving bijvalt "en zichzelf dus uitsluit van adviesverlening", zijn volledige bevoegdheid behoudt; in die zin laat de nieuwe bepaling het college van provinciegouverneurs toe "zijn eigen bevoegdheid af te bakenen en te determineren" en voert zij een regel in met

betrekking tot de werking van het college -meer bepaald brengt zij een precisering op het stuk van het onderzoek door het college van zijn bevoegdheid- zonder daarmee aan de provinciegouverneur een verplichting op te leggen die niet reeds besloten lag in de provincie- en de gemeentewet en zonder aan het college van provinciegouverneurs een beslissingsbevoegdheid toe te kennen;

4.3. Overwegende dat de verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord stellen dat met het bestreden besluit aan het college van provinciegouverneurs een bijkomende bevoegdheid gegeven is, aangezien het de gouverneur adviseert over de vraag of "een materie al dan niet enkel een schending van de taalwetgeving uitmaakt", hetgeen betekent dat het college zelf de omvang van zijn bevoegdheid kan bepalen; dat zij betogen dat de omstandigheid dat de gouverneur zijn bevoegdheid behoudt, niet betekent dat het college geen bijkomende bevoegdheid kan gekregen hebben, en dat een eventuele 'oplossing naar redelijkheid' de wet niet mag schenden; dat zij besluiten dat het advies, dat de provinciegouverneur moet vragen, zeker niet vrijblijvend is en zonder meer genegeerd kan worden aangezien een bestuur altijd met een advies rekening moet houden in de zin dat een afwijking ervan uitdrukkelijk gemotiveerd zal moeten worden;

4.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog herhaalt dat met het bestreden besluit de afbakening van de bevoegdheid tussen de twee betrokken provinciegouverneur en het college van provinciegouvernerus "naar redelijkheid en diplomatie" opgelost wordt; dat zij een grondwets- en wetsconforme interpretatie van het bestreden artikel 3, door het besluit van het college te beschouwen als een "standpuntbepaling" en een maatregel van inwendig bestuur, kan bijvallen en dat, in dat geval, de bestreden bepaling

niet onwettig is aangezien zij de toezichtsprocedure niet omslachtiger maakt en de bevoegdheid van de provinciegouverneur niet aantast; dat zij erop wijst dat de bepaling ook in die lezing nuttig is omdat zij de gouverneurs kan voorlichten over een mogelijk verkeerd gebruik van de wettelijke uitzonderingsbepaling en omdat er aldus binnen het college een leidraad kan ontstaan over de draagwijdte van dezelfde uitzonderingsbepaling;

5.1.1. Overwegende dat artikel 265, § 3, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet luidt als volgt :

"Met uitzondering van de vernietigingsbesluiten genomen uitsluitend wegens schending van de taalwetgeving, worden de vernietigingsbesluiten van een beslissing van een gemeenteoverheid van Komen-Waasten of Voeren genomen door de gouverneur op eensluidend advies van het in artikel 131bis van de provinciewet bedoelde college van provinciegouverneurs";

Overwegende dat artikel 267 van de nieuwe gemeentewet -bepaling die behoort tot titel VII, hoofdstuk II van de de nieuwe gemeentewet dat "het toezicht op sommige handelingen van de gemeenteoverheden van Komen-Waasten en Voeren" regelt- luidt als volgt :

"In de gevallen bedoeld in de artikelen (...) kan de provinciegouverneur slechts de goedkeuring weigeren op eensluidend en met redenen omkleed advies van het in artikel 131bis van de provinciewet bedoelde college van provinciegouverneurs, behalve wanneer zij geweigerd wordt wegens schending van de taalwetgeving";

5.1.2. Overwegende dat die bepalingen zijn ingevoerd als een uitzondering op de gewone regeling van het administratief toezicht dat ook in Komen-Waasten en Voeren gold (Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, stuk 529/8, 163; zie ook Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, stuk 371/2, 102); dat zij restrictief geïnterpreteerd moeten worden; dat de nieuwe uitzonderingsregeling die erin opgenomen is als een terugverwijzing naar de algemene regel

begrepen moet worden; dat dienvolgens de gouverneurs van Henegouwen en Limburg hun gewone bevoegdheid behouden om gemeentebeslissingen van Komen-Waasten of Voeren te vernietigen of niet goed te keuren wanneer zij daarvoor steunen op de schending van "de taalwetgeving"; dat, in de visie van de regering op het ogenblik van de totstandkoming van de pacificatiewet, het eensluidend advies van het college van provinciegouverneurs niet zou vereist worden "voor toezichtshandelingen die enkel betrekking hebben op een schending van de taalwetgeving" (memorie van toelichting, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, stuk 371/1, pag. 9, 11 en 13) of zoals de minister van Institutionele Hervormingen het in de kamercommissie heeft uitgedrukt: "de Gouverneur kan zich beperken tot de taalmotivering, als grondslag voor zijn vernietigingsbesluit en zodoende het bindend advies van het college vermijden" (Gedr. St. Kamer, B.Z. 1988, stuk 529/8, 163; zie ook Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, stuk 371/2, 102: "Als er meerdere gronden bestaan voor vernietiging dan wordt de procedure gevoerd voor het college der gouverneurs"); dat, die gegevens voor ogen, vastgesteld wordt dat de uitzonderingsregeling, waarbij de gouverneurs van Henegouwen en Limburg niet zonder eensluidend advies van het college van provincie-gouverneurs kunnen optreden, niet van toepassing is wanneer die gouverneurs van oordeel zijn dat de schending van "de taalwetgeving" volstaat om een negatieve toezichtsmaatregel te treffen; dat de loutere verwijzing naar redelijkheid en diplomatie een overweging is die een bestuur niet toelaat de reglementair uitgetekende wijzen van besluitvorming te miskennen;

5.2. Overwegende dat met artikel 3 van het bestreden koninklijk besluit aan de gouverneurs van Henegouwen en Limburg de verplichting wordt opgelegd om, wanneer zij zich voornemen om een gemeentebesluit van Komen-Waasten of Voeren te vernietigen of niet goed te

keuren wegens schending van de taalwetgeving, het college van provinciegouverneurs op de hoogte te brengen van dat voornemen en van de redenen ervan; dat die mededeling in hoofde van het college van gouverneurs de verplichting doet ontstaan om, binnen de termijn waarover de provinciegouverneur beschikt om van zijn toezichtsbevoegdheid gebruik te maken of om een niet-goedkeuringsbesluit te treffen, de zaak te bespreken en zich uit te spreken over de vraag of het voornemen van de provinciegouverneur wel behoort tot de categorie van toezichtsbesluiten die hij zonder eensluidend advies van het college van provinciegouverneurs kan vernietigen of niet goedkeuren; dat het college van provinciegouverneurs, een orgaan dat in de bevoegdheidssfeer van de federale overheid opereert, aldus in de mogelijkheid wordt gesteld om uit te maken of hetgeen hem is voorgelegd wel een beslissing is die uitsluitend steunt op de schending van de taalwetgeving, wat hem toelaat zich in concrete aangelegenheden te positioneren en om, bij weeromstuit, zich uit te spreken over de inhoud van de autonome toezichtsbevoegdheid van de provinciegouverneur als orgaan van het Gewest; dat de verwerende partij dienaangaande zelf in haar memorie van antwoord stelt: "De provinciegouverneur (behoudt) zijn volledige bevoegdheid indien het College zich bij zijn visie aansluit aangaande de schending van de taalwetgeving, en zichzelf dus uitsluit van adviesverlening";

5.3. Overwegende dat de verwerende partij het doet voorkomen alsof de uitspraak van het college van provinciegouverneurs niets meer is dan een intern richtsnoer; dat het feit dat de bestreden bepaling geen voorschrift bevat betreffende de kennisgeving, aan wie dan ook, van de beslissing van het college dat standpunt lijkt te staven; dat het evenwel aan de Raad van State ontgaat welk nut een expliciete 'uitspraak' -d.w.z. een beredeneerd standpunt van het collegiaal orgaan, dus een

beslissing wel kan hebben indien deze wordt herleid tot een denkoefening bestemd voor louter intern gebruik;

Overwegende dat de verwerende partij uitdrukkelijk erkent dat de uitspraak van het college van provinciegouverneurs dient tot lering van de betrokken provinciegouverneur en dat het bestreden besluit geredigeerd is vanuit de gedachte dat de provinciegouverneur -binnen de tijds marge die de wet hem toekent- het treffen van zijn toezichtsbesluit moet uitstellen totdat het college over zijn voornemen een mening heeft geformuleerd; dat de verwerende partij daarmee toegeeft dat de beslissing van het college bedoeld is om naar buiten een zekere uitwerking te hebben, waarmee zij zelf haar stelling over de beperkte interne werking van de beslissing of over de eigen werking van het college ontkracht;

5.4. Overwegende dat de uitspraak van het college van provinciegouverneurs bij de betrokken gouverneur verschijnt als een advies van een andere overheid; dat de gouverneur dat advies moet vragen, dat hij vervolgens moet wachten en dat hij, in het licht van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, bij de ontvangst van een advies nog slechts met een bijzondere motivering aan de stelling van het college voorbij zal kunnen gaan; dat aldus de nieuw ingestelde adviesprocedure de uitoefening van het administratief toezicht van de gouverneurs van Henegouwen en Limburg op de gemeenten Komen-Waasten en Voeren aanmerkelijk verzwaart; dat het invoeren van dergelijk nieuw toezichtsprocédé een aangelegenheid is die, voor wat de gemeenten Komen-Waasten en Voeren betreft, door artikel 7, tweede lid, 2/ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan de federale wetgever voorbehouden is; dat, in de mate dat de beslissing van het college van

provinciegouverneurs het karakter heeft van een advies, de bestreden regeling ook strijdig is met de tekst van artikel 131bis van de provinciewet, die het advies van het college van provinciegouverneurs enkel mogelijk maakt in de bij de wet bepaalde aangelegenheden; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt artikel 3 van het koninklijk besluit van 9 januari 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 september 1988 tot vaststelling van de nadere regels voor de werking van het college van provinciegouverneurs, ingesteld bij artikel 131bis van de provinciewet.

Artikel 2.

Dit arrest zal in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het v e r n i e t i g d e b e s l u i t .

Artikel 3.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare
terechtzing, op veertien november 2000, door de
XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.