

...noms à M.
...ann de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, de 20e april 1983 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel en amendement op een voorstel van decreet "houdende instelling van een hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap", heeft de 11e mei 1983 het volgende advies gegeven, nadat de aanvraag, overeenkomstig artikel 85bis van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, naar de verenigde kamers van de afdeling werd verwezen bij beslissing van de Eerste Voorzitter :

Het enige artikel van het voorstel van decreet luidt aldus : "De stad Brussel is de hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap en de zetel van de Vlaamse Executieve en de Vlaamse Raad".

Deze tekst is geformuleerd naar het voorbeeld van artikel 126 van de Grondwet. De normatieve strekking van de grondwetsbepaling heeft erin bestaan de regeringsorganen te verplichten hun vergaderingen in een als hoofdstad van het Rijk aangewezen plaats te houden en er de centrale rijksadministratie te vestigen. Bij gebrek aan die precisering zou de toepassing van artikel 29, juncto artikel 66, tweede lid, van de Grondwet de Koning veroorloofd hebben zelf de zetel van de regering te bepalen. Immers, volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State, afdeling administratie, is "de organisatie van de administratieve diensten van de Staat een prerogatief van de uitvoerende macht, die bevoegd is tot het treffen van de verordenende maatregelen welke de werking van de diensten vereist"(zie bepaaldelijk het arrest DEPREZ van 12 december 1957, nr 5914). Hoewel deze rechtspraak betrekking heeft op de eigen bevoegdheid van de Koning om bij wege van algemene bepalingen het statuut van het rijkspersoneel vast te stellen, mag daaruit worden afgeleid dat de Koning bevoegd zou zijn geweest om de zetel van de rijksadministratie te bepalen als artikel 126 van de Grondwet zijn bevoegdheid in dezen niet had beperkt.

De Wetgevende Kamers van hun kant zijn door de Grondwetgever in de mogelijkheid gesteld om elk, bij wege van een reglement, de wijze te bepalen waarop zij hun respectieve bevoegdheden uitoefenen (Grondwet, artikel 46). Een zodanig

.../...

reglement onderscheidt zich van een wet in de formele zin in tweeërlei opzicht : het wordt door elke Kamer afzonderlijk aangenomen en behoeft niet door de Koning te worden bekrachtigd (Grondwet, artikelen 26 en 69). Was die bekrachtiging vereist, dan zou het immers niet meer geheel, zoals het hoort, in handen van de vertegenwoordigers van de natie hebben gelegen te bepalen op welke wijze zij, overeenkomstig de Grondwet, hun bevoegdheid uitoefenen. Indien het woord "regering" in artikel 126 van de Grondwet niet in de ruime zin van het woord opgevat had moeten worden, in dier voege namelijk dat daarin de gezamenlijke uitoefening van de wetgevende macht besloten ligt, en de Wetgevende Kamers vrij de plaats hadden kunnen kiezen waar elk van hen samenkomt, had die keuze slechts gedaan kunnen zijn bij wege van een overeenkomstig artikel 46 van de Grondwet aangenomen reglement en niet in de vorm van een wet, waarvoor de artikelen 26 en 69 zouden gelden.

De Raad van State acht het nuttig te verwijzen naar het arrest dat op 10 februari 1983 door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is gewezen in de zaak 230/81 (Groothertogdom Luxemburg tegen het Europees Parlement). Het beroep (zie Publikatieblad, 2 september 1981, nr C.221/3) was gericht tegen een op 7 juli 1981 door het Parlement aangenomen resolutie over de zetel van de Instellingen van de Europese Gemeenschappen, met name die van het Europees Parlement (Publikatieblad, nr C.234/22, 14 september 1981).

Het Hof heeft zich bevoegd verklaard om zich over het beroep uit te spreken. Het heeft het beroep echter verworpen, daarbij tweeërlei bevoegdheid onderscheidend. Ener-

.../...

zijds zijn de regeringen van de Lid-Staten krachtens artikel 77 van het E.G.K.S.-verdrag, artikel 216 van het E.E.G.-verdrag en artikel 189 van het Euratom-verdrag bevoegd maar ook verplicht om de zetel van de instellingen in onderlinge overeenstemming vast te stellen (arrest, nr 35). Anderzijds is het Parlement krachtens artikel 25 van het E.G.K.S.-verdrag, artikel 142 van het E.E.G.-verdrag en artikel 112 van het Euratom-verdrag gemachtigd om zijn reglement van orde vast te stellen en bijgevolg de nodige maatregelen te nemen om zijn goede werking en de afwikkeling van zijn procedures veilig te stellen (arrest, nr 38).

Zolang de regeringen de hun toegekende principiële bevoegdheid niet zullen hebben uitgeoefend en mits de inmiddels voorlopig genomen beslissingen worden geëerbiedigd, kan het Parlement onder meer beslissen waar het voortaan zijn voltallige vergaderingen zal houden (arrest, nrs 41-46), waar de commissie- en fractievergaderingen gehouden zullen worden (arrest, nrs 47-49) en waar het secretariaat-generaal en de diensten gevestigd zullen worden (arrest, nrs 50 tot 59). Anders gezegd, het Hof maakt een onderscheid tussen de bevoegdheid die vereist is om de zetel van de instellingen te kiezen, een beslissing van politieke aard welke de verdragen in handen van de regeringen hebben gelegd, en de eigen bevoegdheid van het Parlement om zijn werkwijze te regelen zonder dat het zich mag bemoeien met de uitoefening van de bevoegdheid van de Staten, welke bevoegdheid in de rechtsorde van de Gemeenschappen, als het gevolg van een uitdrukkelijke machtiging door het verdrag zelf, van "constitutionele" aard is en daardoor te vergelijken met de bevoegdheden welke in een interne rechtsorde weggelegd zijn voor de organen die bevoegd zijn om de Grondwet aan te vullen of te wijzigen.

.../...

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is, wat de uitoefening van de wetgevende macht en van de uitvoerende macht in de Gemeenschappen en de Gewesten betreft, uitgegaan van de grondwetsbepalingen inzake de uitoefening van dezelfde bevoegdheden door de organen van de nationale Staat. Enerzijds wordt de decreterende macht "gezamenlijk uitgeoefend door de Raad en de Executieve" (artikel 17) en heeft de Executieve de macht om de decreten te bekrachtigen en af te kondigen (artikel 21), anderzijds komt het elke Raad toe zijn reglement vast te stellen (artikel 44) en de personeelsformatie en het administratief en geldelijk statuut van zijn personeel te bepalen (artikel 45), terwijl de bevoegdheden van elke Executieve in beginsel gekopieerd zijn van die van de Koning, behoudens onder meer de beperking vervat in artikel 87, § 3.

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevatten een bepaling als die van artikel 126 van de Grondwet, waarbij de plaats zou zijn vastgesteld waar de diverse organen van de Gemeenschappen en de Gewesten zouden moeten fungeren. Daaruit volgt dat het zaak is van elke Raad bij wege van een reglement de plaats te kiezen waar hij vergadert en van elke Executieve te bepalen waar zij samenkomt, waar het centrum van haar eigen administratie zich bevindt en waar de instellingen gevestigd zijn die zij binnen de grenzen van haar bevoegdheid opricht.

Door de zetel van de Vlaamse Executieve en van de Vlaamse Raad in Brussel te willen vestigen, doet het voorstel van decreet afbreuk zowel aan de eigen bevoegdheid van

.../...

de Executieve als aan de autonomie van de Raad. Het door de heer C. DE CLERCQ voorgestelde amendement op het oorspronkelijke voorstel (stuk 179, 1982-1983, nr 2) ontkomt aan het tweede, maar niet aan het eerste onderdeel van deze kritiek.

Wat het probleem van de keuze van een hoofdstad betreft, in zoverre dat probleem afgescheiden kan gezien worden van het probleem van de zetel - en zo wordt het gezien in de toelichting van het besproken voorstel -, dient men vast te stellen dat, net zomin als voor "de zetel van de regering", voor "de hoofdstad" een met artikel 126 van de Grondwet corresponderende bepaling te vinden is, hetzij in de Grondwet zelf, hetzij in de bijzondere wet, bepaling waarbij ofwel de hoofdstad van ieder der Gemeenschappen direct wordt vastgesteld ofwel aan de Gemeenschappen de bevoegdheid wordt toegekend een hoofdstad vast te stellen. Over de ontstentenis van een zodanige uitdrukkelijke tekst kan men niet heenstappen omdat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de vlag en het wapen, het begrip hoofdstad veelal aan het begrip staat wordt gebonden. De conclusie moet dan ook zijn dat de Gemeenschappen niet bevoegd zijn om een hoofdstad in de zin eraan gegeven in de toelichting van het besproken voorstel te kiezen.

+

Nu eenmaal zowel wat de zetel als wat de hoofdstad betreft de onbevoegdheid is vastgesteld, hoeft de Raad van State het voorstel van decreet en het amendement daarop niet verder te onderzoeken.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren : P. TAPIE, kamervoorzitter, voorzitter,
G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
A. VANWELKENHUYZEN,
J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
G. VAN HECKE,
P. DE VISSCHER, assessoren van de
F. RIGAUX, afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ,
Mevrouwen: M. VAN GERREWEY, griffiers.
S. VAN AELST,

De verslagen werden uitgebracht door de H. P. CHARLIER,
auditeur, en door de H. A. VANDENDRIESSCHE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.