

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 59.867 van 5 juni 1996
in de zaak A. 67.693/IV-15.700.**

In zake : de gemeente WEMMEL

tegen :

de gouverneur van de provincie
VLAAMS-BRABANT.

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

Gezien het verzoekschrift dat de gemeente WEMMEL op 19 februari 1996 heeft ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging 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 de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, inzonderheid op de artikelen 17 en 18;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. LUST;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 5 april 1996 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 23 april 1996;

Gehoord het verslag van Staatsraad
A. VANDENDRIESSCHE;

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

Gehoord het andersluidend advies van
Auditeur J. LUST;

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

Gelet op het bij artikel 91 van het proce-
durereglement vereiste advies van de Auditeur-generaal;

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 zeker-
heid 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 organisa-
ties die zitting hebben in de Nationale Arbeidsraad,
vertegenwoordigen. De vereniging zonder winstoogmerk
telt minstens 12 en hoogstens 24 leden. De gemeen-
teraad 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 werkgelegenheidsagentschap 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 schorsing 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, voorafgaandelijk, dat verzoeker er de Raad van State om vraagt "in de mate dat de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, een artikel 8 invoegend in de Besluitwet van 28 december 1944 (...) onduidelijk is "aan het Arbitragehof de hierna omschreven prejudiciële vragen voor te leggen :

"1. Is artikel 8, 3e lid van de Besluitwet van 28 december 1984, zoals ingevoegd bij de wet van 30 maart 1994 vatbaar voor uitvoering, voor wat betreft de randgemeenten bedoeld bij artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966?

2. Dient, voor de toepassing van artikel 8, 3e lid van de Besluitwet van 28 december 1944, zoals ingevoegd bij de wet van 30 maart 1994, voor wat betreft de randgemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken gecoördineerd op 18 juli 1966, verwezen te worden naar artikel 15, § 2 van de Gemeentewet?"

2.2. Overwegende dat, daargelaten de vraag of het stellen van prejudiciële vragen aan het Arbitragehof zich hoe dan ook verenigt met de spoed waarmee de Raad van State over de vordering tot schorsing uitspraak moet doen, de vragen betrekking hebben op de interpretatie van artikel 73 van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen en zich derhalve niet laten inpassen in de bevoegdheid van het Arbitragehof;

3.1 Overwegende dat verzoekster in een eerste middel de schending aanvoert van de artikelen 41 en 162 van de 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 ook 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;

3.2 Overwegende dat de verwerende partij bij het eerste middel opmerkt dat de toezichthoudende overheid moet toezien op de naleving van de wet, in dit geval van artikel 8, §1, derde lid van de besluitwet van 28 december 1944, en dat de vaststelling dat de meerderheid van de gemeenteraadsleden voor de voorgestelde kandidaten heeft gestemd niet garandeert dat de genoemde bepaling werd nageleefd; dat zij ten aanzien van het tweede middel opmerkt dat de wet het begrip "proportionaliteit" niet nader definieert zodat moet aangenomen worden dat de "mathematische proportionaliteit" wordt bedoeld; dat zij ook nog verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de wet en daaruit afleidt dat de vertegenwoordigers van de gemeenteraad naar evenredigheid met de samenstelling van de gemeenteraad moeten worden aangewezen;

3.3.1 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 ingestelde 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;

3.3.2 Overwegende dat artikel 8, §1, lid 3, van de besluitwet van 28 december 1944, waarvan de tekst sub 1.1 hiervoor 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 in functie van politieke afspraken tussen de gemeenteraadsleden;

3.3.3 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 het P.W.A. de samenstelling van de gemeenteraad "weerspiegelt"; 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 artikel 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";

3.3.4 Overwegende dat in onderhavig geval vastgesteld moet worden 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 tot het besluit lijkt te moeten leiden 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 goedge maakt door het bezwaar dat een gemeenteraadslid nadien indient bij de toezichthoudende overheid en waarin hij er zich over beklagt 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, lijkt te hebben kunnen besluiten dat "de minderheid niet vertegenwoordigd is"; dat de middelen in die mate ernstig zijn;

4.1 Overwegende dat verzoekster het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij ondergaat door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing als volgt omschrijft:

"De werking van het bestaande en reeds in werking zijnde plaatselijk werkgelegenheidsagentschap dient zonder verwijl verder gezet te worden, in het licht o.m. van de beginselen van continuïteit van het bestuur. Mede in het belang van de werkzoekenden";

dat zij daaraan toevoegt dat er, in geval het besluit van de provinciegouverneur wordt uitgevoerd, een leemte zal ontstaan "met een niet te herstellen nadeel voor de gemeente Wemmel, die inderdaad in een vacuüm van bestuur zou terecht komen";

4.2 Overwegende dat de verwerende partij daarop antwoordt dat niets de gemeenteraad belet een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de vernietigingsgronden;

4.3. Overwegende dat met haar annulatiemiddelen verzoekster de wettigheid van de vernietigingsgronden van het bestreden besluit ter discussie stelt; dat met haar antwoord de verwerende partij de vraag naar de ernst van de annulatiemiddelen verwacht met de vraag naar het voorhanden zijn van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel; dat dit antwoord rechtens niet relevant is;

4.4 Overwegende dat waar verzoekster met het onderhavig beroep naar streeft is te voorkomen dat het P.W.A. van Wemmel in zijn oorspronkelijke samenstelling zijn werkzaamheden dient stop te zetten; dat elke gemeente de verplichting heeft een P.W.A. op te richten met het oog op een bepaalde dienstverlening aan de werklozen; dat de schorsing van de bestreden beslissing zal voorkomen dat verzoekster onmiddellijk dient in te grijpen in de samenstelling van het inmiddels als een afzonderlijke V.Z.W. opgerichte P.W.A. en daarmee de reeds op gang gebrachte dienstverlening verstoort;

5. Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen;

6. Overwegende dat artikel 17, § 4, van de voormelde gecoördineerde wetten het volgende bepaalt :

"(...) Indien de schorsing is bevolen, wordt binnen zes maanden na de uitspraak van het arrest uitspraak gedaan over het verzoekschrift tot nietigverklaring";

dat een zo korte termijn zich niet verdraagt met de gewone termijnen van de rechtspleging; dat deze laatste derhalve dienen te worden ingekort zoals wordt aangegeven in het onderstaande dictum,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Bevolen wordt de schorsing van de tenuitvoerlegging 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).

Artikel 2.

De termijn voor het indienen van de memories van antwoord en van wederantwoord wordt beperkt tot dertig dagen.

De termijn voor het indienen van de laatste memories wordt beperkt tot vijftien dagen.

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

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

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. BORRET.