



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 114/2024
van 24 oktober 2024
Rolnummer : 8132**

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 59, tweede lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 258.177 van 8 december 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 december 2023, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 59, tweede lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005 de artikelen 10, 11, 23 en 162 van de Grondwet, in de mate dat deze bepaling :

- niet bepaalt welke criteria de Vlaamse regering bij de vaststelling van het statuut van de provinciegouverneur in aanmerking moet nemen en aldus niet de gelijkwaardigheid inzake de toegang tot het ambt verzekert, noch de verplichting oplegt om tot een vergelijking van de titels en verdiensten over te gaan en een keuze formeel en materieel te motiveren;

- er zich niet tegen verzet dat de Vlaamse regering haar bevoegdheid tot vaststelling van het statuut aanwendt om een transparantiebevorderende procedure op te heffen zonder in de plaats in statutaire bepalingen te voorzien met een vergelijkbaar beschermingsniveau ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Carina Van Cauter, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Aube Wirtgen en mr. Sietse Wils, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Dirk Van Heuven en mr. Thomas Quintens, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen, en door mr. Frank Judo en mr. Cedric Jenart, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 17 juli 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Yasmine Kherbache en Michel Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Op 17 juli 2020 heeft de Vlaamse Regering Carina Van Cauter benoemd tot gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen. Een afgewezen kandidaat heeft tegen het benoemingsbesluit een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad van State. Alvorens daarover uitspraak te doen, stelt de Raad van State de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De tussenkomenende partij voor het verwijzende rechtscollege, Carina Van Cauter, werpt op dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is omdat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt op welke wijze de in het geding zijnde bepaling artikel 162 van de Grondwet zou kunnen schenden. Bovendien behoort die grondwetsbepaling niet tot de normen waaraan het Hof vermag te toetsen. Wat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, zet het verwijzende rechtscollege niet uiteen welke categorieën van personen zouden worden gediscrimineerd. Voor zover de prejudiciële vraag niet de in geding zijnde bepaling betreft, maar de toepassing ervan, valt zij niet onder de bevoegdheid van het Hof.

Voorts meent Carina Van Cauter dat de prejudiciële vraag geen antwoord behoeft omdat zij klaarblijkelijk niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil. De in het geding zijnde bepaling is immers niet meer dan een uitdrukkelijke bevestiging van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om het statuut van de provinciegouverneurs te bepalen, die voorheen uit de benoemings- en algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering werd afgeleid.

A.2. In ondergeschikte orde voert Carina Van Cauter aan dat de in het geding zijnde bepaling geen schending inhoudt van de artikelen 10, 11, 23 en 162 van de Grondwet.

Zowel de afdeling bestuursrechtspraak als de afdeling wetgeving van de Raad van State hebben de benoemingsprocedure, die rekening houdt met de bijzondere vertrouwensrelatie tussen de Vlaamse Regering en de gouverneur, verenigbaar bevonden met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De loutere vaststelling dat de in het geding zijnde bepaling niet de gelijkwaardigheid inzake de toegang tot het ambt bevestigt, noch de

verplichting oplegt om tot een vergelijking van titels en verdiensten over te gaan, leidt niet tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Van de decreetgever kan immers niet worden verwacht dat hij in elke decretale bepaling uitdrukkelijk bevestigt de Grondwet te zullen naleven. Hetzelfde geldt overigens voor de formele en de materiële motiveringsplicht, die onverkort van toepassing zijn.

Wat artikel 23 van de Grondwet betreft, heeft de decreetgever het onderwerp van de regeling bepaald, door de benoeming van de gouverneur (artikel 59, eerste lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005) en de vaststelling van zijn statuut (artikel 59, tweede lid, van hetzelfde decreet) op te dragen aan de Vlaamse Regering, die daar voor het overige concrete invulling aan kan geven. De regeling is voldoende nauwkeurig, toegankelijk en duidelijk om aan het materieel wettigheidsbeginsel te voldoen. Voor zover ook de *standstill*-verplichting in het geding is, vloeit de mogelijke schending daarvan niet voort uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit het besluit van de Vlaamse Regering. Het door de in het geding zijnde bepaling geboden beschermingsniveau blijft ongewijzigd.

Artikel 162 van de Grondwet vormt de grondwettelijke basis van het beginsel dat de organisatie van de provinciale instellingen bij wet moet zijn geregeld. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vormt de rechtsgrond voor de regeling van het statuut van de provinciegouverneur. Artikel 59 van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 is volledig in overeenstemming met die bepaling en geeft er uitvoering aan.

A.3. De Vlaamse Regering merkt op dat het bepalen van toepassingscriteria en begrenzingen, zoals bedoeld in de prejudiciële vraag, niet is vereist bij wettelijke en decretale bevoegdheidsdelegaties van niet-voorbehouden aangelegenheden.

Wat artikel 23 van de Grondwet betreft, raakt de in het geding zijnde bepaling niet aan het recht op een menswaardig leven dat daardoor wordt gewaarborgd, noch aan de concretisering van dat recht in het derde lid, met name het recht op arbeid en de vrije keuze van beroepsarbeid. Zelfs indien dat het geval zou zijn, heeft de decreetgever het onderwerp van de machtiging duidelijk aangegeven. Een eventuele schending van de *standstill*-verplichting zou voortvloeien uit de invulling van de decretale machtiging bij het besluit van de Vlaamse Regering.

Artikel 162 van de Grondwet bepaalt weliswaar dat de provinciale instellingen bij wet worden geregeld, maar dat betekent niet dat de Vlaamse decreetgever elk aspect van de werking van de provinciale instellingen dient vast te leggen. Enkel de essentiële elementen van de provinciale instellingen moeten bij wetskrachtige norm worden geregeld. Die zijn vervat in de artikelen 59 tot 65 van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005. Het statuut van de provinciegouverneur valt niet onder de beginselen die overeenkomstig artikel 162, tweede lid, van de Grondwet bij wet dienen te worden geregeld.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de machtiging aan de Vlaamse Regering, vervat in artikel 59, tweede lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005, om het statuut van de provinciegouverneur vast te stellen.

B.2. De provinciegouverneurs zijn de commissarissen van de Vlaamse en van de federale Regering in de provincie (artikel 59, eerste lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005). Zij vertegenwoordigen bijgevolg de beide Regeringen in de provincie (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 473/1, p. 11). Zij zijn commissarissen van de federale

Regering wat veiligheid betreft en commissarissen van de Vlaamse Regering wat het toezicht op de lokale besturen betreft (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 473/6, p. 13).

De provinciegouverneurs worden benoemd en afgezet door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de Ministerraad (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 59, eerste lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005).

B.3. Artikel 59, tweede lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 bepaalt :

« De Vlaamse Regering stelt het statuut van de provinciegouverneur vast ».

B.4.1. Het statuut van de provinciegouverneur, met inbegrip van de benoemingsprocedure, is geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 « tot vaststelling van het statuut van de provinciegouverneurs en de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant » (hierna: het besluit van 5 maart 2004).

In zijn oorspronkelijke versie bepaalde het besluit van 5 maart 2004, wat de benoeming betreft, enkel de toelatingsvoorwaarden :

« Art. 8. Voor de toegang tot een ambt van gouverneur gelden de volgende algemene toelatingsvoorwaarden :

1^o Belg zijn;

2^o een gedrag hebben dat in overeenstemming is met de eisen van [het] ambt van gouverneur;

3^o de burgerlijke en politieke rechten genieten;

4^o aan de dienstplichtwetten voldoen ».

B.4.2. Bij besluit van 16 mei 2014 heeft de Vlaamse Regering een benoemingsprocedure ingevoegd in het besluit van 5 maart 2004. De regeling voorzag onder meer in « een vacantverklaring van de betrekking van gouverneur, een oproep in tenminste het *Belgisch Staatsblad*, een selectie van de kandidaten door een onafhankelijk selectiebureau op basis van bepaalde criteria, en een keuze door de Vlaamse regering van de meest geschikte kandidaat uit

de lijst met geschikte kandidaten die het onafhankelijk selectiebureau heeft voorgesteld » (verwijzingsbeslissing, punt 3.2).

B.4.3. Bij besluit van 31 januari 2020, dat het besluit van 5 maart 2004 opnieuw wijzigt, heeft de Vlaamse Regering de tussenkomst van een onafhankelijk selectiebureau opgeheven. De verwijzingsbeslissing vermeldt in dat verband de nota aan de Vlaamse Regering, die de wijziging als volgt motiveert :

« De procedure voor de benoeming van gouverneurs wordt zo gewijzigd dat opnieuw de statutaire bepalingen, die van kracht waren voor het wijzigend besluit van 16 mei 2004 [lees : 2014], gelden. De huidige benoemingsprocedure houdt immers te weinig rekening met de bijzondere vertrouwensband tussen de functie van gouverneur en de Vlaamse Regering en met het groter gewicht dat de Vlaamse Regering wil geven aan de actieve verbindings- en verzoeningsrol van de gouverneur tussen de gemeenten en de Vlaamse overheidsdiensten actief in de provincie » (verwijzingsbeslissing, punt 3.4).

B.5. De prejudiciële vraag strekt ertoe van het Hof te vernemen of de machtiging aan de Vlaamse Regering, vervat in de in het geding zijnde bepaling, de artikelen 10, 11, 23 en 162 van de Grondwet schendt, in het bijzonder doordat zij :

- niet bepaalt welke criteria de Vlaamse Regering bij de vaststelling van het statuut van de provinciegouverneur in aanmerking moet nemen en aldus niet de gelijkwaardigheid inzake de toegang tot het ambt verzekert, noch de verplichting oplegt om tot een vergelijking van de titels en verdiensten over te gaan en een keuze formeel en materieel te motiveren;

- zich niet ertegen verzet dat de Vlaamse Regering haar bevoegdheid tot vaststelling van het statuut aanwendt om een transparantiebevorderende procedure op te heffen zonder in de plaats te voorzien in statutaire bepalingen met een vergelijkbaar beschermingsniveau.

B.6.1. De tussenkommende partij voor het verwijzende rechtscollege werpt op dat de prejudiciële vraag niet ontvankelijk is en dat zij klaarblijkelijk niet bijdraagt tot de oplossing van het bodemgeschil.

B.6.2. Weliswaar behoort artikel 162 van de Grondwet niet tot de normen waaraan het Hof rechtstreeks kan toetsen, maar uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de toetsing wordt gevraagd aan de artikelen 10, 11 en 23, in samenhang gelezen met artikel 162, van de Grondwet.

De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Dat beginsel wordt geschonden indien de waarborg van het optreden van een democratisch verkozen vergadering, vervat in artikel 162 van de Grondwet, op een discriminerende manier aan een categorie van burgers, in dit geval de kandidaten voor het ambt van provinciegouverneur, wordt ontzegd.

B.6.3. Voor het overige valt het onderzoek van de excepties samen met de grond van de zaak.

B.7. Artikel 162, eerste lid, van de Grondwet bevat een wettigheidsbeginsel inzake de organisatie van de provinciale instellingen. Het bepaalt :

« De provinciale en gemeentelijke instellingen worden bij de wet geregeld ».

De voormelde grondwetsbepaling gaat niet zover dat ze de bevoegde wetgever ertoe zou verplichten elk aspect van de provinciale instellingen zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

B.8. Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, voor zover van toepassing, bevat een wettigheidsbeginsel inzake de economische, sociale en culturele rechten. Het verbiedt de bevoegde wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan een andere overheid, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat het verwijzende rechtscollege van het Hof wenst te vernemen of de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar is met de *standstill*-verplichting, vervat in artikel 23 van de Grondwet.

B.9. De in het geding zijnde bepaling maakt deel uit van titel II (« Het provinciebestuur »), hoofdstuk III (« De provinciegouverneur »), afdeling I (« De benoeming van de provinciegouverneur »), van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005.

Die afdeling bepaalt de functie van de gouverneur, zijnde commissaris van de Vlaamse en van de federale Regering in de provincie (artikel 59, eerste lid). Zij bepaalt de categorieën van personen die geen provinciegouverneur kunnen zijn (artikel 60). Zij bepaalt dat de provinciegouverneur wordt benoemd en afgezet door de Vlaamse Regering, op eensluidend advies van de Ministerraad (artikel 59, eerste lid). Zij bepaalt de verblijfplaats van de provinciegouverneur (artikel 59, derde lid). Zij bepaalt de eed die de provinciegouverneur dient af te leggen voor de Vlaamse Regering (artikel 61, eerste lid). Zij bepaalt de wijze waarop de provinciegouverneur zijn ontslag kan indienen (artikel 61, tweede lid) en zij bepaalt dat de provinciegouverneur geen enkel financieel voordeel kan verwerven uit zijn deelname aan raden van bestuur of andere vergaderingen van private vennootschappen of openbare instellingen (artikel 62).

B.10. Artikel 59, tweede lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 bepaalt weliswaar dat de Vlaamse Regering het statuut van de provinciegouverneur vaststelt, maar uit de in B.9 vermelde opsomming volgt dat de decreetgever zelf een aantal elementen van dat statuut heeft vastgesteld. Het blijkt niet dat daarin essentiële elementen van het statuut zouden ontbreken, die bijgevolg aan de beoordeling van de Vlaamse Regering zouden zijn overgelaten.

B.11. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag vermeldt inzonderheid de volgende elementen : het waarborgen van de gelijkwaardigheid inzake de toegang tot het ambt van provinciegouverneur, het opleggen van de verplichting om tot een vergelijking van de titels en verdiensten over te gaan en het opleggen van de verplichting om een keuze formeel en materieel te motiveren.

Het betreft evenwel geen elementen, eigen aan het statuut van provinciegouverneur, die de decreetgever uitdrukkelijk dient te vermelden.

Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet dient de Vlaamse Regering het beginsel van gelijke toegang tot de openbare bedieningen in acht te nemen. Op grond van de wet van 29 juli 1991 « betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen » moet elke bestuurshandeling, ook van de Vlaamse Regering, uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Aangezien bestuurshandelingen eveneens onderworpen zijn aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële motiveringsplicht, dient het bovendien te gaan om deugdelijke, afdoende en draagkrachtige motieven.

Het door de Grondwet gewaarborgde gelijkheidsbeginsel, dat tevens een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is, verplicht de overheid tot een vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten voor een openbaar ambt. Wat de benoeming van de provinciegouverneurs betreft, beschikken de bevoegde gewestregeringen evenwel over een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid, gelet op hun vertrouwensband met provinciegouverneurs. Daarenboven dienen zij er rekening mee te houden dat elke benoeming tot provinciegouverneur het eensluidend advies van de Ministerraad behoeft omdat de provinciegouverneurs ook commissaris zijn van de federale Regering.

B.12. Het tweede onderdeel van de prejudiciële vraag vermeldt het verbod voor de Vlaamse Regering « om een transparantiebevorderende procedure op te heffen zonder in de plaats in statutaire bepalingen te voorzien met een vergelijkbaar beschermingsniveau ».

Rekening houdend met de in B.11 vermelde waarborgen, mag de decreetgever een machtiging verlenen aan de Vlaamse Regering zonder daarbij een dergelijk verbod te bepalen.

B.13. Zonder dat het Hof dient na te gaan of artikel 23 van de Grondwet in dit geval van toepassing is, blijkt uit wat voorafgaat dat de decreetgever het onderwerp van de in het geding zijnde regeling voldoende heeft aangegeven.

B.14. De in het geding zijnde bepaling is bestaanbaar met de artikelen 10, 11 en 23, in samenhang gelezen met artikel 162, van de Grondwet.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 59, tweede lid, van het Vlaamse Provinciedecreet van 9 december 2005 schendt de artikelen 10, 11 en 23, in samenhang gelezen met artikel 162, van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 oktober 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen