BL.

23-12-1980

L.13.771/1.
L.13.772/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 26e november 1980 door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

1) een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de werking van de Vlaamse Executieve",

2) een ontwerp van koninklijk besluit "houdende organisatie van de delegatie van bevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Executieve",

heeft de 28e november 1980 het volgend advies gegeven :

A. ALGEMENE OPMERKING.

Beide ontwerpen van koninklijk besluit zijn naar luid van hun aanhef een uitvoering van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het ene betreft de organisatie van de delegatie van bevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Executieve, het andere de regeling van de werking van die Executieve.

Volgens artikel 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt elke Executieve haar werkwijze, onverminderd de bepalingen van de wet. Volgens artikel 69 van dezelfde wet beraadslaagt elke Executieve collegiaal, volgens de in Ministerraad toegepaste procedure van de consensus, over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren, onverminderd de door haar toegestane delegaties.

Naar luid van artikel 75 van steeds dezelfde wet zijn genoemde artikelen 68 en 69 van onmiddellijke toepassing, terwijl volgens artikel 85, zolang de Executieven niet uit en door de raden verkozen zijn, in artikel 84 de woorden "besluiten van de Executieven" gelezen dienen te worden als "koninklijke besluiten en besluiten van de Executieven".

Overigens is het zo dat telkens wanneer, in de periode da de Executieven nog niet uit en door de raden zijn verkozen, de Koni

.../...

met de uitoefening van hun bevoegdheid is belast, dit in meergenoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 met zoveel woorden is gesteld. Men leze in dit verband de artikelen 67 en 90 van de wet.

Uit wat voorafgaat volgt dan ook dat naar luid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de besluiten betreffende de werkwijze van de Vlaamse Executieve (artikel 68) en de regeling der delegaties (artikel 69) door de Vlaamse Executieve dienen te worden vastgesteld, zonder de tussenkomst van de Koning en, althans wat de regeling der delegaties betreft, in de vorm die voor ministeriële besluiten gebruikelijk is. Over de vorm van het andere ontwerp wordt verder in dit advies uitgeweid.

B. OPMERKINGEN OMTRENT HET ONTWERP TOT REGELING VAN DE DELEGATIES.

1. De Vlaamse Executieve telt drie staatssecretarissen. Alle drie zijn ze toegevoegd aan de Minister van de Vlaamse Gemeenschap (koninklijke besluiten van 22 oktober 1980 en 23 oktober 1980, Belgisch Staatsblad van 24 oktober 1980).

Artikel 1 van het ontwerp verwijst in zijn inleidende zin naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen. Volgens artikel 2 van dat koninklijk besluit is de medeondertekening van de minister vereist voor de aldaar opgesomde besluiten, onder andere voor de reglementaire besluiten.

Deze bepaling zal van toepassing zijn in de hypothese voorzien in artikel 1, § 5, van het ontwerp.

.../...

Doordat de verwijzing zich beperkt tot artikel 2, zou men daaruit kunnen afleiden dat de artikelen 3 en 4 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 niet van toepassing zijn.

Volgens dat artikel 3 kan een staatssecretaris geen verordenende bevoegdheid uitoefenen zonder de instemming van de minister waaraan hij is toegevoegd. Artikel 4 bepaalt dat de bevoegdheid van de staatssecretaris die van de minister waaraan hij is toegevoegd niet uitsluit. Deze kan steeds een zaak tot zich trekken of de beslissing afhankelijk stellen van zijn instemming.

Ofschoon de Executieve bevoegd is om delegaties toe te staan krachtens artikel 69 van de wet van 8 augustus 1980, kan zij het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen niet wijzigen. Dit koninklijk besluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 91bis van de Grondwet, waarvan het derde lid luidt : "De Koning bepaalt hun bevoegdheid en de perken waarbinnen zij het recht van medeondertekening kunnen krijgen".

Het koninklijk besluit van 24 maart 1972 zal gelding hebben zolang de Koning met toepassing van artikel 66, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Voorzitter en de leden van de Executieve benoemt. In een latere fase lijken alle leden van de Executieve op een gelijk niveau te zullen staan.

.../...

Derhalve wordt voorgesteld het eerste lid van artikel 1 te redigeren als volgt : "Onder voorbehoud van de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen, hebben de leden van de Vlaamse Executieve delegatie voor ...".

Nochtans dient de aandacht erop te worden gevestigd dat naar luid van artikel 11 van het koninklijk besluit van 4 november 1980 tot bepaling van de ministeriële bevoegdheden voor de aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap (Belgisch Staatsblad van 6 november 1980) de bij dat besluit aan de staatssecretarissen opgedragen bevoegdheden uitgeoefend worden "met inachtneming van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen, met uitzondering van artikel 4 van dit laatste besluit". Wel mag worden onderstreept dat, ofschoon die bepaling kennelijk een reglementair karakter heeft als bedoeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 9 augustus 1980, zij vervat is in een koninklijk besluit waarvoor, noch de hoogdringendheid is ingeroepen, noch de Raad van State om advies is gevraagd.

2. Volgens artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp worden de "dossiers houdende toekenning van voordelen toegestaan in uitvoering van de wetten en reglementen inzake economische expansie die betrekking hebben op investeringen van meer dan 350 miljoen BF." buiten het delegatiepakket gehouden.

.../...

Luidens het koninklijk besluit van 4 november 1980 tot bepaling van de ministeriële bevoegdheden voor de aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap worden de bevoegdheden die inzake economisch beleid aan de gewesten zijn toebedeeld als volgt verdeeld :

- de heer GEENS, Minister van de Vlaamse Gemeenschap : de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek (artikel 3);

- de heer GALLE, Minister van de Vlaamse Gemeenschap : de gewestelijke planning en het openbaar industrieel initiatief (artikel 5);

- de heer AKKERMANS, Staatssecretaris voor de Vlaamse Gemeenschap : het economisch beleid met uitzondering van gewestelijke planning en openbaar industrieel beleid, en van gewestelijke aspecten van kredietpolitiek (artikel 7).

Die bevoegdheidsverdeling zal voortaan moeten gelezen worden in het licht van de delegatieregeling vervat in artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp.

.../...

3. Volgens artikel 1, § 1, 3°, van het ontwerp worden eveneens buiten het delegatiepakket gehouden de "beslissingen en omzendbrieven die wegens hun onderwerp, hun draagwijdte en hun terugslag van die aard zijn dat de Executieve in haar geheel of een andere Executieve of de Regering erbij betrokken zijn of wanneer het gaat over de bepalingen van beginselen van algemeen beleid en toezicht".

Die bepaling en nog andere van het ontwerp (zie onder meer artikel 1, § 1, 5°) zijn vrij vaag gesteld. Bij hun interpretatie zal men ervan dienen uit te gaan dat de collegialiteit overeenkomstig artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de regel is. In geval van twijfel zullen zij in het voordeel van de collegialiteitsregel dienen te worden uitgelegd.

Deze opmerking is niet zonder belang omdat derden, in geval van betwisting voor de rechter, in de overtreding van de bevoegdheidsregeling een middel tot vernietiging of een exceptie van onwettigheid kunnen putten.

Voorts lijkt het aangewezen in het aangehaalde 5° de term "rechtspraak" te vervangen door "praktijk".

4. Volgens artikel 1, § 5, van het ontwerp behoort wel tot het delegatiepakket "Het nemen van uitvoeringsbesluiten van de decreten en nieuwe regels inzake erkenning en subsidiëring voor zover zij voor advies zijn voorgelegd aan erkende culturele adviesraden en in overeenstemming zijn met de bepalingen van het decreet van 28 januari 1974 betreffende het cultuurpact".

.../...

Naar luid van artikel 83, § 1, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 beraadslaagt de Executieve in de tot de bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest behorende aangelegenheden al naar het geval over ieder ontwerp van decreet of van koninklijk besluit of besluit.

De mogelijkheid van delegatie, bedoeld in artikel 69 van meergenoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, laat zich goed begrijpen voor bevoegdheden inzake individuele beslissingen en besluiten. Het is evenwel zeer de vraag of dat artikel 69 delegatie toelaat voor het uitoefenen van normatieve bevoegdheden. Men zal inderdaad moeten toegeven dat het delegeren van normatieve bevoegdheden direct leidt tot het uithollen van de collegialiteit welke naar luid van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de regel is. Op grond van die beschouwing en, wat de staatssecretarissen betreft, mede gelet op het bepaalde in de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de staatssecretarissen, beveelt de Raad van State aan de uitoefening van de normatieve bevoegdheid, ook al lijkt zij zich naar luid van het ontwerp tot de culturele aangelegenheden te beperken, buiten het delegatiepakket te houden.

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt : "Elk Lid, met inbegrip van het Brusselse Lid, kan een dossier langs de Voorzitter op (de agenda van) de Executieve laten brengen".

In artikel 1, § 1, derde lid, van het ontwerp betreffende de werking van de Vlaamse Executieve komt de volgende bepaling voor :

.../...

"Niettegenstaande enigerlei delegatie, beraadslaagt de Executieve in elk geval over ieder voorontwerp of ontwerp van beslissing waarover een Lid van de Executieve, met inbegrip van het Brusselse Lid, vóór de beslissing wenst te worden ingelicht vanuit het oogpunt van het beleid van de Vlaamse Gemeenschap".

Beide bepalingen hebben hetzelfde voorwerp : zij bieden de gelegenheid aan de leden van de Executieve om een zaak voor te leggen of te doen voorleggen aan het college dat de Executieve vormt. Zij horen samen en vinden beide het best hun plaats in het ontwerp dat de delegaties regelt.

Men zal opmerken dat geen van beide ontwerpen stelt wie in het bedoelde geval over de aangelegenheid beslist.

In artikel 2 van het ontwerp leze men alleszins "... langs de Voorzitter op de agenda van de Executieve ...".

6. Naar luid van zijn artikel 3 zal het ontwerpbesluit uitwerking hebben met ingang van 22 oktober 1980.

Artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 stelt als regel dat de Executieve collegiaal beraadslaagt. De uitzondering op deze regel, zijn de door de Executieve toegestane delegaties.

.../...

Regels betreffende de bevoegdheid van openbare organen zijn van openbare orde. Het komt de Executieve niet toe van zodanige regels met terugwerkende kracht af te wijken. Het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp dient dan ook vervangen te worden bijvoorbeeld door een bepaling naar luid waarvan het besluit van de Executieve in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd.

C. OPMERKINGEN OMTRENT HET ONTWERP TOT REGELING VAN DE WERKING VAN DE VLAAMSE EXECUTIEVE.

In artikel 1, § 1, eerste en tweede lid, en § 2 worden bepalingen hernomen die ontleend zijn aan de artikelen 69 en 76, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Om verwarring omtrent de aard van hun rechtskracht te voorkomen, is het verkieslijk ze in het ontwerp-besluit niet op te nemen.

Zoals boven in dit advies reeds is opgemerkt, ware het bepaalde in artikel 1, § 1, derde lid, beter opgenomen in het ontwerp dat de delegaties regelt.

De overige bepalingen van het ontwerp betreffen exclusief de interne werking van de Vlaamse Executieve en zijn als dusdanig geen rechtsregels. Zij passen beter in een reglement van orde en hebben niet het reglementair karakter bedoeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 9 augustus 1980.

.../...

De Raad van State heeft dan ook geen bevoegdheid om daarover advies uit te brengen. Terloops mag wel worden opgemerkt dat het vaststellen van die regels van interne werking in de vorm van een reglementair besluit met, in voorkomend geval, een publicatie in het Belgisch Staatsblad, bij de rechtzoekenden de indruk kan verwekken dat het om reële rechtsregels gaat waarop zij, in geval van betwisting, zich zouden kunnen beroepen voor de rechter.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	H. ADRIAENS,	voorzitter,
		H. COREMANS, F. DEBAEDTS,	staatsraden,
		G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. H. ADRIAENS.