

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 18e mei 1982 door de Gemeenschapsminister van Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen betreffende het Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen", door de Gemeenschapsminister van Huisvesting op 8 oktober 1982 geamendeerd, heeft de 28e oktober 1982 het volgend advies gegeven :

I. Voorgeschiedenis.

Dit ontwerp-decreet herneemt in een enigszins gewijzigde vorm een vorig ontwerp van decreet "tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen betreffende het Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen", dat op 28 juli 1981 voor advies aan de Raad van State werd voorgelegd. In zijn advies L.14.256/1 kwam de Raad tot de vaststelling dat de uitvoering en de toepassing van de in het ontwerp-decreet voorgestelde maatregelen afhankelijk waren van het in werking treden van een wet die de uitbreiding mogelijk maakt van de voordelen toegekend aan het Woningfonds van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België tot het Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen. Zo kwam de Raad tot het logisch besluit dat het onderzoek van het ontwerp-decreet door de afdeling wetgeving voorbarig was.

Met een brief van 10 mei 1982 vroeg de Gemeenschapsminister van Huisvesting de Raad van State om advies over een ontwerp van decreet tot aanvulling van de Huisvestingscode met bijzondere bepalingen betreffende het Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen. Dit ontwerp had tot doel aan de Huisvestingscode, vastgesteld bij koninklijk besluit van 10 december 1970, bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971, en gewijzigd, wat het Vlaamse Gewest betreft, bij de wet van 1 augustus 1978, een nieuwe titel V toe te voegen met bijzondere bepalingen betreffende het Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen. Die tekst stemde op enkele punten na overeen met die van het vorige ontwerp. Zo worden onderscheidenlijk "koninklijk besluit" en "Minister" vervangen door "besluit" en "Gemeenschapsminister". In artikel 2 werd de hiervoor aangehaalde versie met betrekking tot de inwerkingtreding hernomen. Bij het ontwerp-decreet was

.../...

evenwel de tekst van hogervermelde wet in voorontwerp gevoegd, waarvan artikel 2 - "deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 juli 1982" - kon doen veronderstellen dat de aanneming door de Wetgevende Kamers nakend was, zodat dan de adviesaanvraag omtrent het ontwerp-decreet niet langer voorbarig zou zijn.

Thans wordt bij brief van 4 oktober 1982 van de Gemeenschapsminister van Huisvesting een geamendeerde derde versie van het ontwerp-decreet voor advies aan de Raad van State overgelegd. De laatst aangebrachte wijzigingen betreffen het opschrift "Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen" en de regeling van de inwerkingtreding die door de Vlaamse Executieve wordt vastgesteld en niet meer gebonden is aan de inwerkingtreding van voormeld ontwerp van wet. Aldus is wel een gebrek aan coördinatie tussen de memorie van toelichting (blz. 2) en de bepalingen van het geamendeerd ontwerp ontstaan, dat zou moeten weggewerkt worden.

II. Opmerkingen betreffende de bevoegdheid van het Gewest.

1. Artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt dat de huisvesting behoort tot de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Volgens de voorbereidende werken van de bijzondere wet moet de term "huisvesting" zeer breed opgevat worden en behelst hij zowel de huisvestingspolitiek als de toekenning van toelagen om de bouw van woningen te stimuleren (cfr. advies L.13.739/2).

.../...

Het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen (statutair "Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen" genaamd), is een instelling van openbaar nut die tot doel heeft bij te dragen tot de verbetering van de huisvestingsvoorwaarden van de grote gezinnen in het Vlaamse Gewest.

Het vervult deze opdracht hoofdzakelijk door toekenning van hypothecaire leningen tegen lage en afnemende rentevoeten.

Het vaststellen van een wettelijke regeling valt in beginsel in de bevoegdheidssfeer van het Vlaamse Gewest.

2. In het nieuwe artikel 115 dat het ontwerp in de Huisvestingscode zou invoegen wordt ervan uitgegaan dat "onverminderd de bepalingen van artikel 38, het Nationaal Fonds voor de huisvesting tevens de nodige geldmiddelen ter beschikking (stelt) tot dekking van de verliezen op interest, die het Vlaamse Gewest op zich neemt ten einde...".

Uit artikel 39 van de Huisvestingscode volgt dat het Nationaal Fonds een begrotingsfonds is dat geen bestuurlijke inrichting en evenmin rechtspersoonlijkheid heeft.

De materie waarop de Huisvestingscode betrekking heeft is weliswaar door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen overgedragen aan de Gewesten en financiële middelen komen ook wel voor in begrotingsdecreten, zoals dat van 24 december 1980 houdende de begroting van het Vlaamse Gewest voor het begrotingsjaar 1980 (Belgisch Staatsblad, 3 juni 1981, blz. 7144), doch het Nationaal Fonds voor de huisvesting bestaat nog steeds als nationaal begrotingsfonds.

.../...

De Raad en de Executieve van de Vlaamse Gemeenschap oefenen in het Vlaamse Gewest de bevoegdheden van de gewestorganen uit voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (artikel 1 van die wet). Uit die regeling volgt dat de decretale wetgever niet zonder meer nieuwe opdrachten kan vaststellen ten laste van vooralsnog nationaal gebleven openbare instellingen en begrotingsfondsen. Het voorgestelde artikel 115 is niet verenigbaar met de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen nationale en gewestelijke instellingen.

3. Het nieuwe artikel 116 wil het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen - een samenwerkende vennootschap naar privaatsrecht - machtigen bij besluit (van de Vlaamse Executieve) - openbare of andere - leningen uit te schrijven onder gewestwaarborg.

Deze nieuwe bepaling stelt twee belangrijke vragen, de eerste betreft het verlenen van de gewestwaarborg zelf, meer bepaald de grenzen ervan en de beslissingsbevoegdheid terzake en de tweede de voorwaarden waaronder een private rechtspersoon openbare of andere leningen kan aangaan onder gewestwaarborg.

a) Het verlenen van de gewestwaarborg.

Luidens artikel 14 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen "de Gemeenschap en het Gewest leningen aangaan. Zij kunnen openbare leningen uitgeven overeenkomstig een door de Ministerraad opgestelde programmatie.

.../...

De voorwaarden van elk van die leningen worden door de Executieve ter goedkeuring aan de Minister van Financiën voorgelegd. Indien die goedkeuring wordt geweigerd, kan de Executieve vragen dat de kwestie ter beslissing wordt voorgelegd aan de Ministerraad".

Artikel 15 van de bijzondere wet bepaalt dat de Staat geen enkele van de door de Gemeenschap of het Gewest aangegane verbintenissen voor eigen rekening kan nemen.

In verband met de gewestelijke economische expansie wordt in artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 3°, voor de toekenning van de Staatswaarborg, de beslissing van de Ministerraad vereist, op voorstel van de Executieven.

Uit die teksten volgt dat het Gewest zijn waarborg kan geven binnen vooraf bij decreet bepaalde grenzen en voorwaarden en mits de nodige begrotingsmiddelen voorhanden zijn voor verbintenissen die aangegaan worden door bepaalde aanwijsbare rechtspersonen. Zo kan de Vlaamse Raad in een decreet vaststellen dat de gewestwaarborg kan verleend worden door de Vlaamse Executieve tot een bepaald bedrag en mits dan nog de financiële middelen daartoe voorhanden zijn in de begroting.

- b) Het aangaan van openbare en andere leningen door de samenwerkende vennootschap het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen.

Andere dan openbare leningen kunnen afgesloten worden door de samenwerkende vennootschap "Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen" onder gewestwaarborg.

.../...

Kan deze samenwerkende vennootschap openbare leningen uitschrijven met toepassing van het reeds aangehaalde artikel 14 van de bijzondere wet ?

Artikel 41 van de Huisvestingscode, waarin het beginsel staat ingeschreven dat het Woningfonds van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België kan gemachtigd worden leningen uit te geven onder Staatswaarborg, stelt in zijn tweede lid die uitgifte afhankelijk van de goedkeuring van de Minister van Financiën omtrent het bedrag en de voorwaarden van die lening.

Zoals reeds werd aangestipt omvat de huisvesting, waarvan sprake in artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet, alle aangelegenheden die voorkomen in de Huisvestingscode. Krachtens artikel 83, § 3, van de bijzondere wet worden alle bevoegdheden toegewezen aan de Minister bij wet ..., voortaan uitgeoefend door de Executieve, telkens het om een zaak gaat die tot de bevoegdheid van deze laatste behoort.

Met toepassing van die bepaling komt men tot regelingen zoals die van artikel 116 van het ontwerp, waarbij het met de uitvoerende macht bekleed orgaan van de Gewesten - de Executieve en (of) de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek behoren - in de plaats gesteld wordt van de Minister van Financiën. Een dergelijke transpositie gaat echter niet op voor leningen.

De door artikel 41 van de Huisvestingscode vereiste goedkeuring van de Minister van Financiën heeft kennelijk tot doel de toegang van het Woningfonds tot de kapitaalmarkt te coördineren met deze van het Rijk en van andere instellingen, met het oog op een evenwichtige nationale munt- en kredietpolitiek. Alsdan is het optreden van de Minister van Financiën vreemd aan de bevoegdheid welke de bijzondere wet inzake huisvesting aan de Gewesten

heeft overgedragen, en wordt door een bijzondere bepaling als deze van artikel 41, tweede lid, hetzelfde doel nagestreefd als met artikel 14 van de bijzondere wet.

Met betrekking tot artikel 41, tweede lid, van de Huisvestingscode, kan het artikel 83, § 3, derhalve geen toepassing vinden en dient de tussenkomst van de Minister van Financiën onverminderd te blijven gelden.

Dezelfde regel geldt voor de leningen welke het Vlaams Woningfonds, al dan niet onder gewestelijke waarborg, zal wensen uit te schrijven. In dat opzicht strookt het dus niet met de bijzondere wet dat het ontwerp de uitgiften van zodanige leningen alleen afhankelijk wil stellen van de goedkeuring van de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek behoren of zelfs van de Vlaamse Executieve (1).

Luidens het bepaalde in artikel 6, § 1, VI, 3°, van de bijzondere wet, werden immers alleen de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek aan de Gewesten opgedragen en zulks "onverminderd de regelen voorgeschreven in het kader van de nationale munt- en kredietpolitiek".

Die beperking van de gewestelijke bevoegdheden, alhoewel ingeschreven in de rubriek "gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek", heeft echter een meer algemene draagwijdte en moet ook gelden telkens wanneer de Gewesten, buiten het kader van artikel 6, § 1, VI, 3°, de toegang tot de openbare kapitaalmarkt willen verlenen aan instellingen wier doelstelling binnen de bevoegdheidssfeer van de Gewesten valt.

.../...

- (1) Terloops weze trouwens opgemerkt dat de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek ressorteren onder de rubriek VI - het economisch beleid - van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet, en dat die materie derhalve vreemd is aan de huisvesting.

Er anders over beslissen zou het immers de Gewesten en Gemeenschappen mogelijk maken door tussenpersonen fundamentele regels van de bijzondere wet in verband met de nationale krediet-politiek (artikel 6, § 1, VI, 3°, en artikel 14) te omzeilen.

Tenware men met de voorgestelde tekst de bedoeling zou hebben voor het uitschrijven van leningen door het Vlaams Woningfonds, benevens de door de nationale wet voorgeschreven machtiging van Financiën, een bijkomende machtiging van de Vlaamse Executieve op te leggen. Mocht zulks het geval zijn, dan zou dit in de tekst duidelijker tot uiting moeten worden gebracht.

Volgende tekst wordt voorgesteld :

"De Vlaamse Executieve kan de waarborg van het Gewest verlenen voor leningen uitgeschreven door het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen".

4. Luidens de artikelen 69 en 74, 2°, van de bijzondere wet beraadslaagt de Vlaamse Executieve collegiaal, onverminderd de door haar toegestane delegaties.

Zowel in het tweede als in het derde lid van het nieuwe artikel 116 wordt voorgesteld rechtstreeks door de decretale wetgever delegaties toe te kennen aan de "Minister tot wiens bevoegdheid de huisvesting behoort" en aan de "Minister tot wiens bevoegdheid de gewestelijke aspecten van de krediet-politiek behoren". Aldus begeeft de decretale wetgever zich op het terrein van de organisatie en de werking van de Executieve, wat hem ontzegd wordt door de regeling van de bijzondere wet.

III. Invoeging van de ontwerp-tekst in de bestaande wetgeving.

De ontworpen regeling zou als een titel V in de bestaande Huisvestingscode, vastgesteld bij koninklijk besluit van 10 december 1970 en bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971, worden toegevoegd.

Aldus zou een reeds gevolgde werkwijze worden voortgezet, die erin bestaat de wijzigingen van de Huisvestingscode, toepasselijk in een bepaald gewest, onder te brengen in nieuwe titels die aan de bestaande code worden toegevoegd.

Voor het Vlaamse Gewest enerzijds geschiedde dat bij wet van 1 augustus 1978 (geen advies Raad van State). Die bepalingen vormen titel III van de Huisvestingscode, welke ingedeeld is in :

- hoofdstuk II - De bouwmaatschappijen tot nut van het algemeen.
- hoofdstuk IV - Financiering van de investeringsverrichtingen.
- hoofdstuk V - Aanmoediging van het particulier initiatief.
- hoofdstuk VII - Tussenkomst van de Algemene Spaar- en Lijfrentekas.
- hoofdstuk VIII - Tussenkomst van de O.C.M.W.'s en van de verenigingen van die centra.
- hoofdstuk IX - Ongezonde en functioneel onaangepaste woningen.

De opgesomde hoofdstukken zijn niet op doorlopende wijze genummerd. Zulks is het gevolg van de techniek die erin bestaat een aantal artikelen uit de Huisvestingscode te lichten - met name de artikelen vermeld in artikel 78 - om ze te herwerken tot nieuwe artikelen die, ondergebracht in titel III van de Code, gegroepeerd worden in hoofdstukken wier nummering en opschriften overeenstemmen met die van de hoofdstukken van de oorspronkelijke Huisvestingscode, waarin de voor het Vlaamse Gewest opgeheven artikelen voorkwamen.

.../...

De Huisvestingscode werd anderzijds, met gebruikmaking van een analoge techniek, voor het Waalse en het Brusselsse Gewest aangevuld met respectievelijk een titel II (wet van 19 juli 1976 - advies L. 12.446) en een titel IV (wet van 25 maart 1981 - geen advies Raad van State).

Die werkwijze bevordert zeker niet de overzichtelijkheid en samenhang van de teksten van de Huisvestingscode. Deze zouden nog meer in het gedrang komen, wanneer bepalingen die gelden voor het Vlaamse Gewest nu verspreid zouden worden over twee niet op elkaar volgende titels. Om dit laatste enigszins te verhelpen wordt voorgesteld de bepalingen van de ontworpen artikelen 115 tot 117 als volgt in de bestaande titel III in te voegen :

1. Het bepaalde van het voorgestelde artikel 115 stemt nagenoeg overeen met artikel 38, tweede lid, 1°, b, van de Huisvestingscode, dat ingedeeld is in hoofdstuk III van die Code. In titel III ontbreekt alsnog een hoofdstuk III.

Indien geen rekening gehouden wordt met de sub II, 2, gemaakte opmerking betreffende de bevoegdheid, is het ook aangewezen de bepaling van artikel 115 als een enig artikel 80bis van een nieuw hoofdstuk III met als opschrift "Het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen" in de bestaande titel III in te voegen.

2. Artikel 116, eerste, tweede en derde lid, stemt respectievelijk overeen met het eerste en tweede lid van artikel 41 en met artikel 43 van de Huisvestingscode. Laatstgenoemde artikelen zijn ingedeeld in hoofdstuk IV van titel I.

.../...

Om hogervermelde reden is het derhalve aangewezen de bepalingen van het ontworpen artikel 116 als artikel 82bis in te voegen in hoofdstuk IV - Financiering van de investeringsverrichtingen - van titel III.

3. Artikel 117 van het ontwerp is een letterlijke weergave van artikel 67, eerste lid, dat ondergebracht is in hoofdstuk IX van de oorspronkelijke Huisvestingscode. De ontworpen bepaling kan als artikel 94bis opgenomen worden in fine van het ermede overeenstemmende hoofdstuk IX - Ongezonde en functioneel onaangepaste woningen - van titel III.

IV. Bijzondere opmerkingen.

1. Opschrift.

Volgens het opschrift heeft het ontwerp betrekking op het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen. Bedoeld wordt de bij notariële akte van 17 oktober 1980 opgerichte coöperatieve vennootschap "Woningfonds van de Grote Gezinnen van Vlaanderen" (Bijlagen Belgisch Staatsblad, 1980-1990/1-2).

De Vlaamse Executieve heeft het Fonds echter verzocht zijn statuten aan te passen en te wijzigen in de zin van het opschrift "Het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen".

2. Aanhef.

De aanhef van het indieningsbesluit stelle men als volgt :

"DE VLAAMSE EXECUTIEVE,

.../...

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Huisvesting;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Gemeenschapsminister van Huisvesting is gelast in naam van de Vlaamse Executieve Bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt: ".

3.Ten einde te voldoen aan het bepaalde van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient in het ontwerp een bepaling te worden opgenomen - als artikel 1 - die als volgt wordt gesteld :

"Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 107quater van de Grondwet".

De overige artikelen 1 en 2 van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden hernummerd.

4. Ten onrechte (zie hoger II,4), wordt in het tweede en in het derde lid van artikel 116 (= artikel 82bis), een rechtstreekse beslissingsbevoegdheid toegekend aan de Gemeenschapsminister tot wiens bevoegdheid de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek behoren respectievelijk de Minister tot wiens bevoegdheid de huisvesting behoort. Luidens artikel 69 en artikel 74,2°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen behoort deze bevoegdheid aan de Executieve en kan de decretale wetgever van die regeling niet afwijken.

Derhalve schrijve men telkens in het tweede en derde lid van artikel 116 (artikel 82bis), "de Vlaamse Executieve" in plaats van "de Minister tot wiens bevoegdheid de gewestelijke aspecten van de kredietpolitiek (de huisvesting) behoren (behoort)".

5. Artikel 2 van het ontwerp machtigt de Executieve om het tijdstip van de inwerkingtreding van het decreet te bepalen. Er wordt aldus afgeweken van het gemeen recht inzake inwerkingtreding. Volgens de gangbare regelen van de wetgevings-techniek, leze men dit artikel als volgt :

" Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Executieve vast te stellen datum ".

6. Ondertekening .

Men vervange "VOOR DE EXECUTIEVE" door "VOOR DE VLAAMSE EXECUTIEVE".

V. Tekstvoorstel.

Onder het voorbehoud van de opmerking hiervoren sub II, 2, gemaakt betreffende artikel 115 van het ontwerp, wordt de volgende voorstelling van het ontwerp in overweging gegeven :

"DE VLAAMSE EXECUTIEVE,

Op de voordracht van de Gemeenschapsminister van Huisvesting;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

.../...

De Gemeenschapsminister van Huisvesting is gelast in naam van de Vlaamse Executieve bij de Vlaamse Raad het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1.-

Dit decreet regelt een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 107quater van de Grondwet.

Artikel 2.-

Een Hoofdstuk III, luidend als volgt, wordt in Titel III van de Huisvestingscode, bekrachtigd bij de wet van 2 juli 1971, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1978, ingevoegd:

" HOOFDSTUK III. - Het Nationaal Fonds voor de Huisvesting.

Artikel 80bis. -... (inhoud artikel 115) ...".

Artikel 3.-

Een artikel 82bis, luidend als volgt, wordt in dezelfde Huisvestingscode ingevoegd:

"Artikel 82bis. - ... (inhoud artikel 116)...".

Artikel 4.-

Een Hoofdstuk IX, luidend als volgt, wordt in Titel III van dezelfde Huisvestingscode ingevoegd :

" HOOFDSTUK IX. - Strijd tegen ongezonde woningen.

Artikel 94bis .- . . . (inhoud artikel 117)... " .

Artikel 5.-

Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Executieve vast te stellen datum.

Gegeven te Brussel,

Voor de Vlaamse Executieve :

De Voorzitter van de Vlaamse Executieve,

G. GEENS.

De Gemeenschapsminister van Huisvesting,

J. BUCHMANN".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	F. DEBAEDTS,	staatsraden,
	J. NIMMEGEERS,	
	S. FREDERICQ,	assessoren van de
	F. DE KEMPENEER,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. HUBREGTSEN,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

S. VAN AELST.

G. BAETEMAN.