KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 14e juli 1982 door de Gemeenschapsminister van Cultuur, verzocht hem met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve zonder opschrift, maar in de brief van de Gemeenschapsminister aangekondigd als : "Ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve tot bepaling van de verdeling der kosten voor werken aan beschermde monumenten bestemd voor een erkende eredienst, seminaries en pastorieën", en over een ontwerp van decreet "tot bekrachtiging door de Vlaamse Raad van voormeld besluit van de Vlaamse Executieve", is van oordeel dat het vermelde wetsartikel ter zake niet kan worden ingeroepen om reden dat de voornoemde ontwerpen bij de Vlaamse Raad eerst begin oktober aanstaande kunnen worden behandeld, en heeft derhalve de 23e juli 1982 het volgend advies gegeven :

Algemene opmerkingen.

Het nog steeds geldende artikel 2, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen bepaalt :

"Artikel 2.-

Wanneer werken van onderhoud, versteviging of herstel nodig worden om de historische, artistieke of wetenschappelijke waarde van een gerangschikt monument of gebouw te bewaren, verlenen de Staat, de betrokken provincie en de betrokken gemeente hun bijdrage in de kosten dezer werken in de bij koninklijk besluit vast te stellen voorwaarden en verhoudingen. De bijdrage van de Staat mag niet lager zijn dan die van de gemeente, behoudens toestemming van deze laatste".

Het decreet van de Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, regelt de bescherming, de instandhouding, het onderhoud en het herstel van de in het Nederlandse taalgebied gelegen monumenten (en stads- en dorpsgezichten).

De bijdragen van de overheid in de kosten van onderhoud, versteviging of herstel van de bij toepassing van de wet van 7 augustus 1931 gerangschikte of van het decreet van 3 maart 1976 beschermde monumenten vindt in dit decreet een summiere regeling, die in § 8 van artikel 11 als volgt is verwoord :

.../...

"§ 8. - Voor de toepassing van de subsidieregeling van het Rijk, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen, legt de Minister binnen zes maanden na de inwerkingtreding van onderhavig decreet, een koninklijk besluit ter bekrachtiging aan de Cultuurraad voor".

De besluiten in ontwerp willen de aldus bedoelde "subsidieregeling" m.b.t. de werken aan onroerende goederen, bestemd voor een erkende eredienst, een seminarie of een pastorie, die als monument zijn beschermd, vaststellen en "ter bekrachtiging" bij de Vlaamse Raad indienen.

Tegen het gevolgde bekrachtigingsprocédé heeft de Raad van State in voorgaande adviezen over andere ontwerpen van decreet en van besluit van de Vlaamse Executieve betreffende de subsidieregeling van werken aan als monumenten beschermde gebouwen het volgende bezwaar gemaakt :

"Ofschoon het thans gevolgde procédé enige verantwoording kan vinden in het bepaalde in artikel 11, § 8, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten naar luid waarvan "voor de toepassing van de susidieregeling van het Rijk, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen (...) de Minister binnen zes maanden na de inwerkingtreding van onderhavig decreet, een koninklijk besluit ter bekrachtiging aan de Cultuurraad (voor)-legt", houdt het -zoals door de Raad van State al in zijn adviezen L. 13.665/1 van 5 augustus 1980 en L. 14.572/1 van 19 maart 1982 omtrent dezelfde aangelegenheid is opgemerkt- een grondige afwijking in van de wijze waarop de decreetgever zijn normatieve bevoegdheid uitoefent.

.../...

In de vermelde adviezen heeft de Raad van State omstandig uitgeweid over de wordingsgeschiedenis van artikel 11, § 8, van het decreet van 3 maart 1976 en over de bezwaren tegen het bekrachtigingsprocédé ten aanzien van de regelen welke de bescherming van de ideologische en filosofische minderheden betreffen. Die bezwaren moeten als hier opnieuw geschreven worden beschouwd. Indien de Vlaamse Executieve desalniettemin aan het bekrachtigingsprocédé de voorkeur geeft, mag erop worden geattenteerd, enerzijds dat de Vlaamse Raad zijn recht van onderzoek en amendering ten aanzien van alle in beide ontwerpen vervatte bepalingen ten volle behoudt, anderzijds, dat die bepalingen onderworpen blijven aan de regels vastgesteld in de artikelen 4, 5 en 6 van de wet van 3 juli 1971 ter voorkoming van elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen en in de artikelen 10 en 11 van de cultuurpactwet van 16 juli 1973" (L. 14.748/1).

Naar de verklaring van de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling van de Vlaamse Executieve de gewone weg van de totstandkoming van de decreten niet te volgen zodat de bepalingen die in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve vervat zijn, niet in een aangepaste vorm in het bekrachtigingsdecreet opgenomen zullen worden.

Het onderhavige advies zal in elk geval, met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de memorie van toelichting van het decreet gehecht moeten worden.

Bijzondere opmerkingen betreffende het ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve

1. Het ontwerp-besluit moet van een opschrift voorzien worden.

2. In de aanhef zijn de verwijzingen naar de wetten van 8 en 9 augustus 1980 en naar de besluiten van 18 januari en 28 januari 1982 overbodig en mogen derhalve zonder bezwaar vervallen.

Wel moet in de aanhef melding gemaakt worden van het door het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 opgelegde begrotingsakkoord. De aanhef moet eveneens aangevuld worden met het gebruikelijke voordrachtformulier.

.../...

3. De monumentenzorg is luidens artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een culturele aangelegenheid als bedoeld in artikel 59bis,§ 2, 1°, van de Grondwet.

Daaruit volgt dat de Vlaamse Gemeenschap inzake monumentenzorg een principiële bevoegdheid heeft t.a.v. de in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten, beschouwd moeten worden als uitsluitend behorend tot de Vlaamse Gemeenschap.

Het ontwerp, zoals blijkt uit de tekst van artikel 1 ervan, beperkt nochtans - terecht - zijn toepassingssfeer tot het enkele Nederlandse taalgebied, omdat het decreet van 3 maart 1976, waarvan het ontwerp-besluit een uitvoering vormt, alleen in het Nederlandse taalgebied van toepassing is en derhalve geen rechtsgrond kan verlenen aan een toelageregeling in Brussel-Hoofdstad.

4. Nog wat het toepassingsgebied van het ontwerp van besluit betreft, moet, zoals in vorige adviezen van de Raad van State reeds gedaan werd, worden opgemerkt dat blijkens diens formulering artikel 2, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1931 een meer beperkt toepassingsgebied heeft, waar er sprake is van de "historische, artistieke of wetenschappelijke waarde" van een monument, dan artikel 2, punt 2, van het decreet van 3 maart 1976 waar er sprake is van de "artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarden".

De door het ontwerp voorgestelde toelageregeling kan bijgevolg enkel geldig zijn binnen het meer beperkte toepassingsgebied van de wet van 7 augustus 1931.

.../...

5. Gelet op het bepaalde in de artikelen 1 en 2, 1, van het besluit van de Vlaamse Executieve van 28 januari 1982 houdende organisatie van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de leden van de Vlaamse Executieve, moet artikel 3 uit het ontwerp gelicht worden en moet overal elders in het ontwerp, behalve in artikel 12 hiervan, het woord "Gemeenschapsminister" worden vervangen door de woorden "Vlaamse Executieve" en daarmee samenhangend "haar" i.p.v. "zijn gemachtigde" geschreven worden.

6. Artikel 4, § 1, van het ontwerp van besluit bepaalt vooreerst dat de werken van "instandhouding en herstel" voor toelage in aanmerking komen.

De uitdrukking "werken nodig voor het onderhoud, de versteviging of het herstel" zou nauwer aansluiten bij de wet van 7 augustus 1931. Men vergete inderdaad niet dat niet om het even welke onderhouds-, verstevigings- of herstelwerken voor een overheidsbijdrage in aanmerking komen. Zodanige werken moeten, aldus de termen van de wet, "nodig worden" ("devenir nécessaires").

7. Aan te stippen valt dat de "beschikbare inkomsten" waarnaar in artikel 4, § 1, van het ontwerp verwezen wordt, vastgesteld wordt in de begroting van de bedoelde seminaries, kerkfabrieken en beheerraden onder de controle van de bevoegde toezichthoudende overheid met name, in laatste instantie, onder de controle van de bestendige deputatie van de provincieraad.

.../...

8. De inleidende zin van artikel 4, § 5, van het ontwerp luidt :

"Komen hetzij geheel of gedeeltelijk voor betoelaging in aanmerking :".

Desbetreffend moet worden opgemerkt dat de wet van 7 augustus 1931 aan de Koning de bevoegdheid geeft om enkel vast te stellen in welke verhouding en onder welke voorwaarden de Staat, provincie en gemeente bijdragen in de kosten en dat voor een bepaling die aan de eigenaar een bijdrage oplegt geen rechtsgrond gevonden kan worden noch in de wet noch in het decreet.

Die opmerking geldt ook ingeval bischoppelijke seminaries, bischoppelijke kathedralen, kerkfabrieken en beheerraden van erkende erediensten eigenaar zijn van de als monument beschermde gebouwen waaraan de te subsidiëren werken van onderhoud, versteviging of herstel uitgevoerd moeten worden.

9. Met betrekking tot de artikelen 8 en 9 van het ontwerp-besluit is het klaar dat de Vlaamse Gemeenschap aan het Rijk, het Gewest en onder deze ressorterende instellingen geen verplichtingen kan opleggen. Dat lijkt overigens niet de bedoeling van het ontwerp te zijn.

Nauwkeurigheidshalve worde artikel 8 dan ook beter als volgt gesteld :

"Artikel 8.-

De kosten voor de werken uitgevoerd aan beschermde monumenten, eigendom van de Vlaamse Gemeenschap, vallen ten laste van de Vlaamse Gemeenschap. Monumenten die eigendom zijn van het Rijk, het Gewest of onder deze ressorterende instellingen vallen niet onder de toepassing van dit besluit.",

en schrappe men artikel 9, ter vervanging waarvan artikel 1 van het ontwerp dan als volgt moet worden gesteld :

"Artikel 1. -

Binnen de perken van de kredieten ingeschreven op de begroting van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap regelt dit besluit ... (voorts zoals in het ontwerp) ".

Gaat de Vlaamse Executieve in op dat voorstel, dan moet de onderverdeling van hoofdstuk II van het ontwerp vervallen, en moeten de volgende artikelen van het ontwerp vernummerd worden.

Het ontwerp-besluit is niet bestaanbaar met artikel 4, 23°, van het koninklijk besluit van 23 juli 1981 betreffende de subsidiëring van bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van ondergeschikte besturen of ermee gelijkgestelde rechtspersonen worden uitgevoerd, waar dit het subsidiëringspercentage bepaalt voor volgende werken :

"23° op voorstel van de Minister die het bestuur der erediensten in zijn bevoegdheid heeft, na advies van de Minister die de monumentenzorg in zijn bevoegdheid heeft, het onderhouden, het versterken en het restaureren tot het behoud van de historische, artistieke of wetenschappelijke waarde van een voor een openbare eredienst aangewend monument dat krachtens een wet of een decreet is beschermd".

De opheffing van die bepaling is des te meer noodzakelijk dat de subsidiëring in een aangelegenheid als bedoeld bij artikel 4, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, niet tot de bevoegdheid van het Gewest, maar tot die van de Gemeenschap behoort en evenmin mag afhangen van een voorstel van een nationale minister.

.../...

Er wordt dan ook voorgesteld het ontwerp aan te vullen met een artikel houdende opheffing van voornoemd artikel 4, 23°, van het koninklijk besluit van 23 juli 1981. Dat aanvullend artikel kome tussen de artikelen 10 en 11 van het ontwerp.

Bijzondere opmerkingen betreffende
het ontwerp van decreet van de Vlaamse Raad.

1. Het ontwerp-decreet moet van een opschrift voorzien worden.

2. Bij het ontwerp-decreet moet een memorie van toelichting gevoegd worden.

3. Indien het ontwerp-besluit op het tijdstip waarop het aan de Vlaamse Raad ter bekrachtiging voorgelegd wordt nog niet bekendgemaakt werd, zal het in bijlage bij het ontwerp-decreet gevoegd moeten worden.

4. In de aanhef van het indieningsbesluit van het ontwerp-decreet mogen de verwijzingen naar de wet van 8 augustus 1980, naar de besluiten van de Vlaamse Executieve van 18 en 28 januari 1982 en naar het advies van de Raad van State als overbodig vervallen.

Wel moet in de aanhef melding gemaakt worden van het begrotingsakkoord opgelegd door het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole. De aanhef moet eveneens aangevuld worden met hetgebruikelijke voordrachtformulier.

5. In artikel 2 van het ontwerp-decreet moet het ontwerp-besluit met zijn juist opschrift vermeld worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	A. VANDER STICHELE, Gh. TACQ,	staatsraden,
	S. FREDERICQ, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	M. BENARD,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M. VRINTS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. BENARD. G. BAETEMAN.