KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 4e augustus 1982 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Waterbeleid en Onderwijs verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van de instelling Vlaamse Maatschappij voor Waterbedeling", heeft de 10e februari 1983 het volgend advies gegeven :

Het voorontwerp van decreet strekt tot de oprichting, voor het Vlaamse Gewest, van een publieke rechtspersoon genaamd "Vlaamse Maatschappij voor Waterbedeling" (V.M.W.)(artikel 1), instelling die tot doel heeft voor het genoemde Gewest "de taken, zoals bepaald in de wet van 26 augustus 1913, houdende oprichting van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, gewijzigd door de wet van 18 mei 1929" te vervullen (artikel 3). Zoals de memorie van toelichting (p. 1) terecht preciseert, betreft het enkel de taken die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren; uit artikel 6, § 1, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt immers dat inzake waterproduktie en watervoorziening een gedeelte van de bevoegdheid niet aan de Gewesten is overgedragen (zie ook zelfde artikel, § 2, eerste lid, 3°, en tweede lid, en § 5, tweede lid).

De V.M.W. zou nog niet onmiddellijk haar activiteiten aanvangen, maar pas op de datum bepaald door de Vlaamse Executieve (artikel 15). In afwachting echter zou ze reeds "samenwerkingsverbanden" kunnen aangaan met de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (artikel 14; zie ook tot goed begrip van beide laatstgenoemde artikelen, de commentaar erop in de memorie van toelichting).

\+

\+ \+

Ter verantwoording van het door haar voorgelegde voorontwerp gaat de Vlaamse Executieve uit van de volgende beschouwing :

> "De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen heeft de waterproduktie en de watervoorziening ... toevertrouwd aan de gewesten. Daardoor is de

> Nationale Maatschappij der Waterleidingen bij de uitoefening van haar wettelijke taak nu werkzaam op een domein, dat tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort. Dit is uiteraard een juridische anomalie" (memorie van toelichting, p. 1).

Met dat uitgangspunt kan de Raad van State stellig akkoord gaan. Immers, reeds in zijn in verenigde kamers uitgebracht advies L. 14.270/VR van 19 maart 1982 over een voorontwerp van wet "betreffende sommige instellingen van openbaar nut", heeft de Raad van State ten aanzien van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen het volgende vastgesteld :

> "De instelling oefent taken uit ter zake van waterproduktie en watervoorzieningen die krachtens artikel 6, § 1, V, 1°, van de vermelde bijzondere wet voor het Vlaamse en voor het Waalse Gewest in beginsel een gewestelijke aangelegenheid zijn".

Daarmee is echter nog niet gezegd dat de "juridische anomalie" waar de Executieve het in de memorie van toelichting over heeft, hic et nunc kan worden verholpen, voor het Vlaamse Gewest, door de voorgenomen oprichting van de V.M.W.

In zijn evengenoemd advies L. 14.270/VR heeft de Raad van State uitvoerig aandacht besteed aan de modaliteiten van overgang, van het Rijk naar de Gemeenschappen of de Gewesten, van de taken, het personeel, het patrimonium en de rechten en verplichtingen van zes af te schaffen of te herstructureren instellingen, waaronder precies de Nationale Maatschappij der Waterleidingen (blz. 12 tot 20).

Na te hebben vastgesteld dat de wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen geen uitdrukkelijke regeling bevatten betreffende het hier aan de orde zijnde probleem, heeft de Raad van State niettemin gemeend aan de hand

.../...

van de artikelen 87 en 88 van de wet van 8 augustus 1980 de volgende redenering te kunnen opbouwen :

"Uit de samenlezing van die twee wetsbepalingen blijkt dat :

1° de Gemeenschaps- en de Gewestexecutieven slechts over eigen ministeries zullen kunnen beschikken, nadat die hun zullen zijn overgedragen door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met andere woorden door een unilaterale rechtshandeling van een orgaan van de Staat;

2° de nadere regels en de datum van die overdracht worden bepaald door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, met andere woorden nogmaals door een unilaterale rechtshandeling van een orgaan van de Staat.

Merkwaardig is vooral, dat men het nodig heeft geoordeeld dergelijke regeling in de wet van 8 augustus 1980 op te nemen, niettegenstaande de betrokken ministeries reeds waren opgericht door een koninklijk besluit van 17 april 1979 en de regelen inzake het overhevelen van personeelsleden van de traditionele ministeries naar die nieuwe ministeries reeds waren vastgesteld door een koninklijk besluit van 12 februari 1980.

Als de bijzondere wetgever een dergelijke oplossing nodig heeft geoordeeld voor de diensten die inzake de overdracht van taken en personeel in principe reeds geregeld waren, dan moet a fortiori dezelfde, of op zijn minst een analoge, oplossing worden aanvaard voor instellingen waarvoor nog geen enkele regeling is getroffen" (blz. 17).

Ervan uitgaande dat inzake de "taken" het probleem wel iets delicater is dan inzake het "personeel" en het "patrimonium", blijkbaar wegens de enge binding die er tussen de "taken" en de reeds in abstracto overgedragen "bevoegdheden" bestaat, vulde de Raad van State die redenering als volgt aan :

"Het is echter moeilijk aan te nemen dat de bijzondere wetgever de overdracht van de taken zou willen hebben dissociëren van de overdracht van de middelen die voor het volbrengen van die taken nodig zijn.

.../...

De bepalingen van de artikelen 87 en 88 van de voornoemde wet van 8 augustus 1980, in samenhang gelezen, tonen aan dat de wetgever zulks in elk geval niet heeft willen doen voor de taken die worden uitgeoefend door ministeries, en er is geen enkele reden dat niet dezelfde regeling zou gelden voor de taken toevertrouwd aan door het Rijk opgerichte autonome instellingen" (blz. 19).

Het zou dus in strijd zijn met de bijzondere wet van 8 augustus 1980, indien een Gewest taken die destijds toevertrouwd werden aan een autonome instelling welke ingevolge de in 1980 doorgevoerde verdeling van bevoegdheden afgeschaft of geherstructureerd moet worden, zelf zou gaan uitoefenen of door een door hem opgerichte instelling zou laten uitoefenen vooraleer die taken hem door het Rijk formeel zijn overgedragen.

+

In beginsel belet natuurlijk niets dat, voor de vervulling te zijnen behoeve van taken die vooralsnog berusten bij een nationale doch ingevolge de staatshervorming van 1980 af te schaffen of te herstructureren instelling, een Gewest een eigen instelling zou oprichten en het de inrichting, de werkingsregels en het statuut van het personeel van die instelling zou bepalen, zonder de afschaffing of herstructurering van de betrokken nationale instelling en de noodzakelijk daarmee gepaard gaande overdracht van taken af te wachten. Zoals echter blijkt uit een advies van de Raad van State over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapsexecutieve ("portant création pour la Communauté française de l'Agence pour la promotion de la santé de l'enfant et de la famille"), kunnen dergelijke regelingen alleen maar een theoretische draagwijdte hebben zolang het Rijk niet de nodige maatregelen heeft getroffen voor de overdracht, aan de betrokken Gemeenschap, van de taken van de af te schaffen of te herstructureren nationale instelling (advies L. 14.063/2/V van 7 april 1981).

.../...

Die vaststelling doet de vraag rijzen of het voorgelegde voorontwerp van decreet wel enig praktisch nut heeft.

De taken die door de Nationale Maatschappij der Waterleidingen worden vervuld, zouden weliswaar nu reeds aan de nieuwe instelling kunnen worden opgedragen - altijd onder het voorbehoud natuurlijk dat die regeling slechts in werking zou treden na de overdracht van de bedoelde taken door het Rijk aan het Vlaamse Gewest -, vermits het niet de minste twijfel lijdt dat die taken, in zoverre zij ratione loci het Vlaamse Gewest betreffen, in elk geval integraal aan dat Gewest zullen moeten worden overgedragen.

Erg te betwijfelen is echter of het vanuit een praktisch standpunt mogelijk en wenselijk is, om nu reeds regelingen te treffen inzake de inrichting, de werking en het personeel van de nieuwe instelling.

Ter zake zal veel afhangen van de wijze waarop het personeel, de goederen en de rechten en verplichtingen van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen zullen worden verdeeld. Het resultaat van die verdelingen is echter allesbehalve zeker, gelet op de verwikkelingen waarmee deze onvermijdelijk zullen gepaard gaan : de overheveling van de personeelsleden zal gelijkaardige, zoniet nog moeilijker problemen doen rijzen als de overheveling van personeelsleden van de nationale ministeries naar de ministeries van de Gemeenschappen en de Gewesten; de verdeling van de goederen zal wellicht niet uitsluitend aan de hand van de ligging ervan gebeuren; de aard van bepaalde goederen, rechten of verplichtingen zal misschien bijzondere regelingen vergen ter vrijwaring van de rechten of belangen van derden (men denke in dit verband bijvoorbeeld aan leningen die de instelling zou hebben aangegaan).

.../...

Wat betreft de Nationale Maatschappij der Waterleidingen is er des te meer reden om met het verloop van de verdelingsoperaties rekening te houden, daar deze Maatschappij een van de zes instellingen is betreffende welke de Regering reeds een voorontwerp van wet tot afschaffing of herstructurering aan de Raad van State heeft voorgelegd waarbij zij, door een uitdrukkelijke bepaling (namelijk artikel 2, § 1), haar voornemen heeft te kennen gegeven het advies van de betrokken Gemeenschaps- of Gewestexecutieven nopens te verrichten verdelingen in te winnen (zie de adviesaanvraag van 31 juli 1981 die aanleiding gaf tot het reeds geciteerde advies L. 14.270/VR).

Dat het beter is het verloop af te wachten van de door het Rijk te verrichten verdeling van het personeel en de rechten en verplichtingen van de Nationale Maatschappij der Waterleidingen blijkt ook enigszins uit de memorie van toelichting bij het voorgelegde voorontwerp van decreet. Daar leest men immers :

> "Om een vlotte overgang mogelijk te maken, zowel voor de overname van de rechten en verplichtingen, het maatschappelijk fonds als het personeel en het patrimonium wordt de datum, waarop de Maatschappij haar aktiviteiten aanvangt, vastgesteld door de Executieve.
>
> Het spreekt vanzelf dat voor deze overname schikkingen zullen moeten getroffen worden tussen de Vlaamse Executieve en de Nationale Overheid".

In de gegeven omstandigheden lijkt een onderzoek van het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet voorbarig.

\+

\+ \+

.../...

De Raad van State kan echter niet nalaten erop te wijzen, dat een integrale verwezenlijking van de overdrachten van bevoegdheden aan de Gemeenschappen en de Gewesten waartoe bij de herziening van artikel 59bis van de Grondwet van 17 juli 1980 en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd beslist, vergt dat het Rijk zo vlug mogelijk zou overgaan tot de afschaffing of herstructurering van diensten en instellingen en de overdrachten van taken die noodzakelijk met die overdrachten van bevoegdheden gepaard dienen te gaan. Met andere woorden, de "juridische anomalie" waar, zoals reeds gezegd, de memorie van toelichting bij het huidige ontwerp het terecht over heeft, moet zo spoedig als mogelijk verdwijnen.

\+

\+ \+

De Raad van State wil er nog eens aan herinneren dat een ontwerp van de Vlaamse Executieve dat, zoals het onderhavige, nieuwe uitgaven kan doen ontstaan, voor akkoord aan de Gewestminister die de financiën en de begroting van het Gewest onder zijn bevoegdheid heeft, voorgelegd dient te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
	G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw :	S. VAN AELST,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.