YC.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
17-03-1983
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H. KONINKRIJK BELGIE.

L. 15.151/8.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 3e december 1982 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende regeling voor het verlenen van toelagen tot bevordering van het sociaal toerisme in de Vlaamse Gemeenschap", heeft de 24e februari 1983 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp beoogt de invoering, bij decreet, van een basisregeling inzake "het verlenen van toelagen tot bevordering van het sociaal toerisme in de Vlaamse Gemeenschap".

Het is de bedoeling dat de nieuwe regeling, aangevuld met de nodige uitvoeringsbesluiten, voor de Vlaamse Gemeenschap, twee ter zake bestaande regelingen zou vervangen, namelijk het koninklijk besluit van 19 oktober 1971 tot regeling van de toekenning van subsidies tot bevordering van de vakantie van de zelfstandige arbeiders en het koninklijk besluit van 24 december 1980 houdende verordening betreffende het verlenen van toelagen tot bevordering van de arbeidersvakantie en het volkstoerisme voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft.

+

De beoogde regeling betreft "de vrijetijdsbesteding en het toerisme", een materie die in toepassing van artikel 59bis, § 2, 1., van de Grondwet als culturele aangelegenheid werd aangemerkt, aanvankelijk door artikel 2, eerste lid, 10°, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap en naderhand door artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Een gevolg daarvan is, dat de regeling die men wil treffen onder de toepassing valt van de op grond van artikel 59bis, § 7, van de Grondwet uitgevaardigde wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, wet waarvan artikel 10 als volgt luidt

.../...

"Artikel 10.

De regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten mogen, naar gelang van het geval, slechts worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid.

Bij ontstentenis van dergelijke regels moeten alle toelagen en voordelen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam".

De Raad van State had in zijn advies over het ontwerp van het hierboven vermelde koninklijk besluit van 24 december 1980 reeds de aandacht op dat wetsvoorschrift gevestigd en was tot de conclusie gekomen "dat de subsidieregeling, vervat in het voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit, minstens in haar essentiële regelen, door de Vlaamse Raad zelf dient te worden vastgesteld" (L. 13.799/1, blz. 3).

Het is de bedoeling met het thans voorgelegde ontwerp aan die opmerking gevolg te geven (memorie van toelichting, blz.

+

De vraag rijst echter of dat doel met het ontwerp wel wordt bereikt.

Naar zijn opschrift en zijn redactie te oordelen, schijnt het ontwerp enkel voorschriften inzake subsidiëring te bevatten, doch het laat alleen de subsidiëring toe van "erkende" organisaties voor sociaal toerisme en verenigingen zonder winstoogmerk die als lid bij een dergelijke organisatie aangesloten zijn.

.../...

Het ontwerp zou een duidelijker onderscheid moeten maken tussen de erkenning en de subsidiëring, zodat er nauwkeuriger uit zou blijken wie aan erkenning is onderworpen en wie niet (wellicht alleen de "organisaties voor sociaal toerisme") en welke respectievelijk de voorwaarden en de procedure van erkenning en de voorwaarden en de procedure van subsidiëring zijn. (Zijn bv. de voorschriften van artikel 7, tweede en derde lid, en die van artikel 8 enkel subsidiëringsvoorwaarden of zijn het erkenningsvoorwaarden ?).

Die preciseringen zijn niet alleen van belang voor een correcte toepassing van het decreet, ze zijn ook onontbeerlijk om het met het ontwerp beoogde doel te bereiken, daar het reeds geciteerde artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 zowel voor de "erkenning" als voor de "subsidiëring" geldt.

De meest logische opbouw van het ontwerp zou erin bestaan, na een of meer inleidende artikelen (zie verder wat over de artikelen 2 en 3 wordt gezegd), in een artikel de algemene opzet van het ontwerp te formuleren (de inhoud van artikel 4, eerste lid, na verbetering en versobering van de redactie), vervolgens in een of meer artikelen de voorschriften (of op zijn minst de essentiële voorschriften) inzake de erkenning op te nemen, en ten slotte in een of meer artikelen de voorschriften (of op zijn minst de essentiële voorschriften) inzake de subsidiëring.

+

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Rekening houdend met de hierboven gemaakte algemene opmerkingen, stelle men het opschrift als volgt :

"Ontwerp van decreet betreffende (de erkenning en) de subsidiëring van organisaties voor sociaal toerisme en de daarbij aangesloten verenigingen zonder winstoogmerk".

+

Aanhef.

Het is overbodig in de aanhef van het indieningsbesluit van een ontwerp van decreet naar enige rechtsgrond of enig advies te verwijzen.

De eerste twee leden van de aanhef dienen derhalve te worden geschrapt.

+

Artikel 1.

Men leze : "aangelegenheid bedoeld in" in plaats van : "aangelegenheid die voorzien is in".

+

Artikel 2.

Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen belast de respectieve Executie-

ven met de uitvoering en de toepassing van de decreten van de Gemeenschapsraden en de Gewestraden en de artikelen 69 en 74, 2°, van dezelfde wet bepalen dat de Executieven collegiaal beslissen behoudens de door hen toegestane delegaties, zodat het de Raden niet toekomt ter zake welke regeling ook te treffen.

Artikel 2 dient derhalve te worden geschrapt en overal waar er in het ontwerp sprake is van "de Gemeenschapsminister" leze men : "de Vlaamse Executieve".

+

Artikel 3.

Zoals in dit advies reeds werd aangestipt, is de in dit artikel vermelde wet van 16 juli 1973 uit zichzelf van toepassing op de aangelegenheid die men met het ontwerp wil regelen. Ook artikel 3 moet dus worden weggelaten.

Wel kan er in de memorie van toelichting aan worden herinnerd, dat bij de toepassing van het decreet de voorschriften van de genoemde wet in acht zullen moeten worden genomen.

+

Artikel 4.

De beperking van de subsidiëringsmogelijkheden tot de kredieten die op de begroting met dat doel worden uitgetrokken, is een techniek waartoe gewoonlijk de uitvoerende macht haar toevlucht neemt voor de invoering van een subsidieregeling waarvoor er geen andere wettelijke grondslag voorhanden is.

.../...

Wanneer echter, zoals in casu, het wetgevend orgaan zelf de subsidieregeling invoert, verdient het de voorkeur het bedrag en de toekenningsvoorwaarden van de subsidies, onafhankelijk van enige verwijzing naar de begroting, in de regeling zelf eventueel aangevuld met een aantal uitvoeringsbesluiten, te bepalen, wat vanzelfsprekend aanpassingen van die bedragen en voorwaarden niet uitsluit telkens de budgettaire toestand zulks zou vergen.

Een dergelijke regeling verleent aan de gegadigden een volwaardig subjectief recht waarvan zij de inhoud nauwkeurig kunnen bepalen, terwijl de toekenning binnen de perken van de begroting niet alleen minder doorzichtig is maar bovendien het gevaar van een ongelijke behandeling inhoudt.

Meent men de subsidiëringsmogelijkheden toch te moeten beperken tot de telkens op de begroting uitgetrokken kredieten, dan zouden op zijn minst aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de gelijkheid in behandeling te waarborgen (bv. door een evenredige vermindering van alle subsidies die worden verleend tijdens die periode).

+

Er zal niet uit het oog mogen worden verloren dat "de hulp aan de toeristische nijverheid" door artikel 6, § 1, VI, 4°, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd aangemerkt als een aangelegenheid zoals bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, met het gevolg dat maatregelen in dat verband volledig vreemd moeten blijven aan het voorgelegde ontwerp wegens de diverse verschillen die er op het institutionele vlak bestaan tussen de aangelegenheden bedoeld in

artikel 59bis van de Grondwet, enerzijds, en de aangelegenheden bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, anderzijds (samenstelling waarin de Vlaamse Raad moet beslissen, territoriale werkingssfeer van de regeling, begroting die de last van de maatregel moet dragen, samenstelling waarin de Vlaamse Executieve over de uitvoering en de toepassing moet beslissen).

+

Wanneer, zoals hierboven werd voorgesteld, de erkennings- en de subsidiëringsvoorwaarden in aparte artikelen van het ontwerp zouden worden opgenomen, zou artikel 4 kunnen worden voorbehouden voor een kortere en duidelijkere formulering van de opzet van het ontwerp.

De volgende redactie zou dan in overweging kunnen worden genomen :

"Art. ...-

De met rechtspersoonlijkheid beklede organisaties voor sociaal toerisme en de daarbij als lid aangesloten verenigingen zonder winstoogmerk die hetzelfde doel nastreven, kunnen door de Vlaamse Gemeenschap als zodanig worden (erkend en) gesubsidieerd onder de voorwaarden bepaald in dit decreet".

De in het eerste lid voorkomende voorschriften inzake het doel van de organisaties en het voorschrift van het tweede lid zouden dan moeten worden opgenomen in de artikelen die respectievelijk aan de voorwaarden en aan de procedure van erkenning zouden worden gewijd.

+

.../...

Artikel 5.

De vier rubrieken van uitgaven die in dit artikel worden opgesomd, dienen te worden genummerd met 1°, 2°, enz.

De zinsnede "die moeten dienen voor het realiseren van de in vorig artikel vermelde doelstelling" is misleidend, omdat zij door in een bepaalde rubriek te zijn opgenomen, de indruk wekt alleen voor die rubriek te gelden. Men verwerke ze in de inleidende zin van het artikel.

+

Artikel 6.

Zoals de eerste volzin van het eerste lid geredigeerd is, wekt hij de indruk dat enkel subsidies zullen kunnen worden bekomen voor aankopen, werken en activiteiten die ter kennis van de subsidiërende overheid zijn gebracht vooraleer ter zake ook maar enig concreet initiatief is genomen. De Raad van State vraagt zich af of ter zake niet een soepeler regeling wenselijk is.

De redactie zou in elk geval als volgt kunnen worden verbeterd : "Uitgaven komen alleen voor subsidiëring in aanmerking, indien ... vooraleer de aanvraag tot subsidiëring bij de bevoegde overheid werd ingediend".

+

Wanneer de voorwaarden van subsidiëring (of op zijn minst de essentiële voorwaarden) in het decreet worden bepaald, is het logisch dat ook de redenen van terugbetaling in het decreet worden vastgesteld. Alleen binnen die grenzen kan aan de Vlaamse Executieve de bevoegdheid worden overgelaten om de modaliteiten van de terugbetaling nader te omschrijven.

+

Het tweede lid van artikel 6 hoort thuis in artikel 5. Ook in deze bepaling dienen de diverse gevallen te worden genummerd met 1°, 2°, enz.

De uitsluiting van de gevallen waarin "financiële steun ... kan bekomen worden ten bezware van andere reglementeringen" vergt precisering, en wellicht ook nuancering : bedoelt men subsidies van een andere overheid (bv. het Rijk, het Gewest)? of subsidies om een andere reden ? moet cumulatie niet binnen bepaalde perken toch worden aanvaard (bv. met een relatief kleine subsidie die om een heel andere reden wordt verleend)? Ook de formulering van het "eerste geval" is weinig gelukkig : men spreke bv. beter van "subsidiëring op grond van een andere regeling".

Het is overbodig de mogelijkheid van subsidiëring uit te sluiten wanneer de voorschriften van de wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek niet worden nagekomen, vermits die wet uit zichzelf reeds geldt voor het bouwen of verbouwen van gebouwen die voor het publiek toegankelijk zijn. Acht men een herinnering aan die wet niettemin toch nog noodzakelijk, dan : 1° vermelde men die wet met haar juis en volledige opschrift (wet van 17 juli 1975 betreffende de toegang van gehandicapten tot gebouwen toegankelijk voor het publiek);2° schrijve men : "overeenkomstig de wet van ..." in plaats van : "zoals bepaald in de wet van ... ".

+

Artikel 7.

Het voorwerp van de controleopdracht, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, dient te worden gepreciseerd en in een apart artikel te worden opgenomen dat beter op zijn plaats zou zijn na de artikelen waardoor aan de betrokken organisaties en hun leden verplichtingen worden opgelegd.

.../...

Zoals in het voorontwerp van decreet houdende oprichting van een Adviesraad voor toerisme van de Vlaamse Gemeenschap (waarover de Raad van State het advies L. 14.669/8 heeft uitgebracht), schrijve men ook hier : "De Commissaris voor toerisme van de Vlaamse Gemeenschap".

+

De bepaling waarbij de voorwaarde wordt opgelegd om een boekhouding te voeren overeenkomstig de voorschriften van de wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen moet, in de mate waarin die wet geen directe en volledige toepassing kan vinden, zelf de nodige afwijkingen formuleren, of die taak aan de Vlaamse Executieve opdragen. Een dergelijke taak kan niet zonder meer aan het subsidiërend bestuur worden overgelaten.

Het opschrift van de wet van 17 juli 1975 dient nauwkeurig te worden vermeld. Het luidt :"wet van 17 juli 1975 met betrekking tot de boekhouding en de jaarrekeningen van de ondernemingen".

In het derde lid schrijve men : "overgelegd" in plaats van : "overgemaakt".

De precisering : "lid van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren" is overbodig, daar alleen de personen die lid zijn van het Instituut der Bedrijfsrevisoren gemachtigd zijn zich de hoedanigheid van bedrijfsrevisor toe te eigenen (artikel 27 van de wet van 22 juli 1953).

+

.../...

Artikel 8.

De naleving door de in het ontwerp bedoelde organisaties en verenigingen, van de voorschriften van de wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, zal niet zonder meer mogelijk zijn. Ook wat de overeenkomstige toepassing van die wet betreft, zal het ontwerp dus de nodige afwijkingen moeten bepalen, of daartoe opdracht geven aan de Vlaamse Executieve.

Men drage er ook hier zorg voor het opschrift van de wet nauwkeurig in het ontwerp te vermelden.

+

Artikel 9.

De essentiële elementen van de verbintenis, bedoeld in dit artikel, moeten in de tekst zelf van het artikel worden opgenomen. Het vaststellen van het formulier ervan dient door een uitdrukkelijke bepaling aan de Executieve te worden opgedragen.

+

Artikel 10.

De koninklijke besluiten van 23 januari 1951 en 2 maart 1956 dienen niet in de opheffingsbepaling te worden vermeld, vermits voor de Vlaamse Gemeenschap - en verder reikt de bevoegdheid van de Vlaamse Raad niet - beide besluiten reeds werden opgeheven bij artikel 13 van het koninklijk besluit van 24 december 1980 houdende

.../...

verordening betreffende het verlenen van toelagen tot bevordering van de arbeidersvakantie en het volkstoerisme, voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft.

Men stelle het artikel als volgt :

"Worden opgeheven, wat betreft de Vlaamse Gemeenschap :

1° het koninklijk besluit van 19 oktober 1971 tot regeling van de toekenning van subsidies tot bevordering van de vakantie van de zelfstandige arbeiders;

2° het koninklijk besluit van 24 december 1980 houdende verordening betreffende het verlenen van toelagen tot bevordering van de arbeidersvakantie en het volkstoerisme, voor wat de Vlaamse Gemeenschap betreft".

+

Artikel 11.

Om de redenen aangegeven bij artikel 2, moet ook deze bepaling worden geschrapt.

+

Bijlage.

Het is niet gebruikelijk bij een wet of een decreet een bijlage te voegen.

Er dient ten deze te worden te werk gegaan zoals werd voorgesteld bij de bespreking van artikel 9.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
	J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
	G. VAN HECKE, F. DE KEMPENEER,	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.