KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 december 1986 door de Gemeenschapsminister van Huisvesting en door de Gemeenschapsminister van Externe Betrekkingen verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en van een Vlaamse Landmaatschappij en tot instelling van een Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting", heeft op 24 december 1986 het volgend advies gegeven :

1. Luidens artikel 6, 2°, van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole moeten "de voorontwerpen van wetten, van besluiten of van beslissingen : ... 2° waardoor ofwel de ontvangsten beïnvloed kunnen worden ofwel nieuwe uitgaven kunnen ontstaan" aan de Minister van Financiën voor akkoord worden voorgelegd.

Bedoelde regeling is toepasselijk op de Gemeenschappen en de Gewesten krachtens artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat de bepalingen van de wetten van 15 mei 1846 en 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing heeft verklaard inzake de begrotingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, vooral nu de rechtsgrond van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 niet alleen meer te zoeken is in artikel 29 van de Grondwet maar bovendien in artikel 32bis dat in de voornoemde wet van 28 juni 1963 werd ingevoegd bij artikel 81 van de Programmawet van 2 juli 1981 (Belgisch Staatsblad, 8 juli 1981).

2.1. Het aan de Raad van State voorgelgde ontwerp van decreet strekt ertoe, eensdeels (hoofdstuk I), de oprichting mogelijk te maken van een voorlopige Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en een voorlopige Vlaamse Landmaatschappij, beide gestructureerd zoals in het ontwerp wordt bepaald, en, anderdeels (hoofdstuk II), een Vlaamse Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting in te stellen.

De regelen opgenomen in hoofdstuk I zijn in zodanige algemene bewoordingen gesteld dat de precieze rechtsgevolgen niet kunnen worden onderkend en daarom niet met zekerheid kan worden gesteld dat de toepassing van die vaag en algemeen gehouden regelen geen budgettaire weerslag zullen hebben.

.../...

Wat het tweede hoofdstuk betreft is de budgettaire weerslag van de oprichting van de Concertatiecommissie direct af te leiden uit artikel 14 van het ontwerp, artikel waarin bepaald wordt dat "de werkingsmiddelen, vereist voor het vervullen van de taken van de Commissie, ten laste vallen van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap".

2.2. De in het ontwerp vervatte regeling zal dus in ieder geval het budget van het Vlaamse Gewest bezwaren.

2.3. Het blijkt niet dat de Gemeenschapsminister bevoegd voor de begroting, zijn akkoord met de voorgenomen regeling heeft gegeven.

2.4. Volgens de gemachtigde ambtenaar werd het akkoord niet eens gevraagd, omdat de vorenbedoelde Minister het ontwerp mede zal ondertekenen en op die wijze zijn akkoord uitdrukkelijk zal betuigen.

3.1. De Raad van State heeft herhaaldelijk de onder punt 1 vermelde opvatting bevestigd.

Een steeds opnieuw gebleken bestuurlijke geheugenzwakte - of neiging tot onzorgvuldigheid - willende verhelpen, heeft hij, ter gelegenheid van een eerder door de Vlaamse Executieve ingediende adviesaanvraag over een ontwerp van besluit "tot bevordering van het wetenschappelijk industrieel onderzoek", de betekenis van artikel 6, 2°, nader toegelicht, meer bepaald betreffende de draagwijdte van de bevoegdheid van een minister van begroting, betreffende het belang dat terecht aan het naleven van de in artikel 6, 2°, opgelegde verplichting gehecht wordt, en betreffende de relatie tussen de in artikel 6, 2°, opgenomen verplichting

en het aanhangig maken bij de afdeling wetgeving van de adviesaanvragen zoals dat is geregeld in artikel 3, § 1, van de wet op de Raad van State.

Aangaande die zoëven vermelde punten werden in het advies van de Raad van State (L. 16.729 van 26 maart 1986) onder meer volgende toelichtingen gegeven :

"1.2.1. Artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en de begrotingscontrole geldt ook voor de reglementen en beschikkingen die van een executieve uitgaan. Dat betekent dat, vooraleer een executieve een door een minister gedaan voorstel tot het indienen van een decreet of tot het uitvaardigen van een reglement kan aannemen, de minister bevoegd voor de begroting zijn akkoord moet hebben betuigd met het voorstel van zijn collega. Dat akkoord houdt geen instemming in met de strekking van het voorstel als zodanig. Het is enkel een nihil obstat vanuit een louter budgettair standpunt. Dat nihil obstat belet dus niet dat een minister bevoegd voor de begroting tijdens de beraadslaging van een executieve het voorstel kan afwijzen op andere dan budgettaire gronden. Anderzijds mag die minister zijn akkoord niet weigeren - niet expliciet maar ook niet door geen beslissing te nemen - om andere redenen dan ingegeven door budgettaire bezwaren : de minister van begroting is geen superminister die een preventief recht van veto heeft tegenover al zijn collega's in verband met het beleid waarvoor die collega's in hun eigen domein instaan.

1.2.2. ...

Het belang dat aan de waarborg van het preventief toezicht van de minister bevoegd voor de begroting gehecht wordt, blijkt uit artikel 24 van het besluit van 5 oktober 1961 waarin wordt bepaald dat van het gegeven zijn van het akkoord van die minister moet worden getuigd in de aanhef "van elk koninklijk of ministerieel besluit", meer bepaald door het bestaan van dat akkoord te bevestigen, en meer speciaal dan nog met vermelding van de dag waarop de minister zijn akkoord gegeven heeft. Noch het akkoord, noch de vermelding ervan is een lege formaliteit.

Het feit dat een minister bevoegd voor de begroting de politieke verantwoordelijkheid voor een besluit van een executieve aanvaardt door de brief waarmede een ontwerp aan de Raad wordt toegezonden, mede te ondertekenen, maakt zijn voorafgaand, op budgettaire gronden gesteund akkoord dan ook niet overbodig.

.../...

1.2.3.1. De tekst van een verordening welke met toepassing van artikel 3, § 1, van de wet op de Raad van State voor advies aan de afdeling wetgeving wordt overgemaakt, is een tekst die alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan moet hebben doorgemaakt - het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting inbegrepen - en als volledig afgewerkt eindprodukt door een executieve is goedgekeurd. Het is dat volledig afgewerkt en goedgekeurd eindprodukt dat de kwalificatie van "ontwerp" verdient in de zin van artikel 3, § 1, van de wet op de Raad van State.

Een tekst die als ontwerp naar de Raad van State wordt verzonden, moet derhalve als volledig afgewerkt eindprodukt in de aanhef de vermelding van het akkoord van de minister die bevoegd is voor de begroting, bevatten, met de vereiste precisering van de datum ervan.

1.2.3.2. A contrario volgt daaruit dat een tekst die aan de Raad van State wordt toegezonden, maar die in de aanhef niet de vermelding van het akkoord van de minister bevoegd voor de begroting en van de datum van dat akkoord bevat, zich, op het eerste gezicht, niet voordoet als het volledig afgewerkt eindprodukt dat alle fasen van de administratieve voorbereiding heeft doorgemaakt, zodat onzeker is of die tekst wel beantwoordt aan het begrip "ontwerp" in de zin van voormeld artikel 3, § 1. Die onzekerheid blijft bestaan zolang niet voldaan wordt aan het verzoek, uitgaande van de Raad, om het akkoord over te leggen, of tenminste schriftelijk uitdrukkelijk te bevestigen dat het akkoord gegeven werd, met vermelding van de datum ervan.

...

Wordt dan binnen een redelijke termijn het akkoord van de minister niet aan de Raad van State voorgelegd, of wordt zelfs geen ondubbelzinnige schriftelijke bevestiging van het bestaan van dat akkoord aan de Raad toegezonden, dan wordt aangenomen dat het door de artikelen 6 en 24 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 zo nadrukkelijk geëist specifiek budgettair toezicht van de Minister van Begroting niet werd uitgeoefend met betrekking tot de in de voorgelegde tekst opgenomen regeling, zodat de aan de Raad overgelegde tekst niet kan worden beschouwd als een echt volledig afgewerkt eindprodukt dat, overeenkomstig artikel 3, § 1, als ontwerp aan de Raad voor advies kan worden toegezonden.

De voorgelegde tekst wordt dan als niet ontvankelijk ingediend beschouwd, zodat de Raad zich van het geven van een advies moet onthouden".

.../...

3.2. Uit het zoëven aangehaalde advies volgt dat de door de gemachtigde ambtenaar geponeerde stelling niet kan worden aangenomen : het bekomen van het akkoord van de Minister bevoegd voor begroting, is een niet te verwaarlozen onderdeel van de administratieve voorbereiding van elke maatregel die de begroting kan bezwaren. De termen waarin dat akkoord gegeven of geweigerd wordt behoren immers tot de gegevens die gedurende de beraadslaging van de Executieve in aanmerking komen om ten aanzien van het aan de Executieve voorgelegde ontwerp stelling te nemen. Dat veronderstelt dat de leden van de Executieve vooraf een kopie van de beslissing van de Minister bevoegd voor de begroting ontvangen tegelijk met het voorontwerp van besluit en met alle andere stukken die worden rondgedeeld om nuttig te kunnen beraadslagen over de maatregelen die voor een bepaalde vergadering van de Executieve aan de orde worden gesteld.

3.3. Het behoort overigens tot de natuur van de zaak - het is een vanzelfsprekende vereiste voor een efficiënte, rationeel georganiseerd verlopende besluitvorming - dat een minister, vooraleer een maatregel te nemen, zich ervan vergewist of, wat hij voorneemt te doen, inderdaad kan worden ingepast in wat budgettair rechtens en feitelijk mogelijk is, en dat die minister als hij er toe komt de maatregel te nemen, rekening houdt met wat gebleken is budgettair enkel mogelijk te zijn. Bovendien is het om dezelfde reden even vanzelfsprekend dat in een regime waarin de beslissingsmacht berust bij een kabinetsregering of bij een executieve met collectieve politieke verantwoordelijkheid, de minister aan wie speciaal de zorg voor het begrotingsbeleid is opgedragen en die voor dat beleid binnen het kabinet en erbuiten een eigen verantwoordingsplicht heeft, zijn oordeel doet kennen - na door zijn diensten nauwkeurig en zakelijk te zijn ingelicht - over de vraag of voor de voorgenomen maatregel inderdaad middelen ter beschikking kunnen worden gesteld.

Indien men oordeelt dat het dunnere bevoegdheidspakket, het veel geringer budget en de kleinere schaal van het bestuursapparaat van de Vlaamse Gemeenschap het mogelijk en wenselijk maakt meer informeel tewerk te gaan en men daarom ook genoegen wil nemen met een advies van een inspecteur van financiën dat niet aan het eindoordeel van de Minister bevoegd voor de begroting wordt onderworpen, dan is het de bijzondere wetgever die artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient bij te stellen.

3.4. Nu is het wel zo dat een koninklijk besluit of een besluit van een executieve waarbij een ontwerp van wet of van decreet bij het Parlement of bij een van de raden aanhangig wordt gemaakt, meestal geen aanhef bevat, zoals wel voor koninklijke besluiten en besluiten van de executieven gebruikelijk is. Naar de vorm kan, ingeval een ontwerp geen aanhef heeft, de in voormeld artikel 24 opgenomen regel niet worden nagekomen. Daaruit volgt echter niet dat met betrekking tot die ontwerpen de in artikel 6, 2°, opgelegde verplichting om vooraf het akkoord van de Minister bevoegd voor de begroting te bekomen, minder dwingend zou gelden. Het vooraf gegeven zijn van dat akkoord moet daarom ook, naar analogie met artikel 24, worden gecertifieerd, meer bepaald in de brief waarmede het voorontwerp van wet of het ontwerp van decreet aan de Raad van State wordt overgemaakt.

3.5. Het door de gemachtigde ambtenaar vertolkte standpunt in aanmerking genomen, moet de onderhavige adviesaanvraag geacht worden niet ontvankelijk te zijn aanhangig gemaakt want betrekking hebbende op een tekst die niet het eindprodukt is van een volledige administratieve procedure en die dus niet beantwoordt aan wat in artikel 3, § 1, van de wet op de Raad van State moet worden verstaan onder "ontwerp van besluit".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,

J. NIMMEGEERS,
W. DEROOVER, staatsraden,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.