



KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 26 januari 1987 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 voorontwerp 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 30 januari 1987 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe, eensdeels, de oprichting mogelijk te maken van een voorlopige Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (V.H.M.) en een voorlopige Vlaamse Landmaatschappij (V.L.M.) (Hoofdstuk I) en, anderdeels, een Vlaamse Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting in te stellen (Hoofdstuk II).

De voornoemde maatschappijen zullen in het Vlaamse Gewest, voor een periode die ten einde loopt op 31 december 1988, als "opvangmaatschappijen" fungeren voor de taken, de goederen, de personeelsleden en de rechten en verplichtingen van respectievelijk de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Landmaatschappij, van welke nationale maatschappijen immers de afschaffing wordt in het vooruitzicht gesteld door de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut.

De op te richten Concertatiecommissie zal, naast een adviesbevoegdheid met betrekking tot de huisvestingsactiviteiten van de V.H.M. en de V.L.M. tijdens de overgangsperiode die verstrijkt op 31 december 1988, als belangrijkste taak hebben de, met ingang van 1 januari 1989 in te voeren, "definitieve structurering" voor te bereiden "van de bevoegdheden, taken en middelen, met betrekking tot de uitvoering ... van een volwaardig sociaal huisvestingsbeleid (en) ... landinrichtingsbeleid ..." (memorie van toelichting, blz. 1 en 2).

.../...

2. Wat de oprichting en de organisatie van de V.H.M. en de V.L.M. betreft, beperkt het ontwerp zich ertoe te bepalen dat beide maatschappijen als "instellingen van openbaar nut (worden) opgericht" (artikel 2), dat de "statuten" van die maatschappijen door de Vlaamse Executieve zullen worden goedgekeurd (artikel 3) en dat de V.H.M. en de V.L.M. elk bestuurd zullen worden "door een Raad van Bestuur bestaande uit elf leden, waaronder een voorzitter en een vice-voorzitter en waaronder vier leden welke zitting hebben in beide raden van bestuur" (artikel 9).

Die regeling vertoont in het oog springende lacunes : er wordt niet bepaald wie de statuten zal vaststellen, noch wie de leden van de raad van bestuur zal benoemen of aan welke benoemingsvereisten die leden zullen moeten voldoen. Ze doet bovendien vragen rijzen met betrekking tot de wijze waarop beide maatschappijen zullen worden tot stand gebracht : dat er, naast het organiek decreet, "statuten" zullen worden opgesteld en een raad van bestuur zal worden aangesteld, lijkt erop te wijzen dat de bedoelde maatschappijen, niet zoals artikel 2 van het ontwerp laat vermoeden bij wijze van stichting - dit is door een eenzijdige beslissing van de overheid - zullen worden opgericht, maar veeleer bij wijze van vereniging van openbare overheden.

.../...

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting blijkt dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, ter zake de in het koninklijk besluit van 10 december 1970 houdende de Huisvestingscode vastgestelde bepalingen met betrekking tot de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Landmaatschappij overeenkomstige toepassing moeten vinden.

Uit die toepassing mutatis mutandis zou onder meer volgen :

- a) dat elk van de op te richten maatschappijen de rechtspersoonlijkheid zal bezitten en in rechte zal kunnen optreden (artikel 22 Huisvestingscode);
- b) dat elke maatschappij, zonder haar burgerlijk karakter te verliezen, bij wijze van aandelen zal kunnen worden opgericht en, voor al wat niet door haar statuten is bepaald, beheerst wordt door de wetten op de naamloze vennootschappen (artikel 24, eerste lid, Huisvestingscode);
- c) dat het Vlaamse Gewest en de provincies gelegen in het Vlaamse Gewest evenals de erkende maatschappijen die in dat Gewest werkzaam zijn, kunnen inschrijven op het kapitaal van de maatschappijen (artikel 24, derde lid, Huisvestingscode);

.../...

- d) dat vijf beheerders van de V.H.M. zouden worden benoemd op een door de vergadering der andere aandeelhouders dan het Gewest voorgedragen dubbellijst (artikel 11, eerste lid, Huisvestingscode).

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt ware het uiteraard verkieslijk dat de toepasselijke bepalingen van de Huisvestingscode - na aanpassing - in het ontwerp zouden worden overgenomen. Indien de voorkeur van de Executieve en de Vlaamse Raad evenwel zou uitgaan naar een regeling bij verwijzing naar de Huisvestingscode, behoren op zijn minst de ter zake toepasselijke bepalingen van die code en de nadere regelen met betrekking tot de overeenkomstige toepassing ervan uitdrukkelijk in het ontwerp te worden opgenomen.

De korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, maakt het de Raad van State onmogelijk nader op dit punt in te gaan.

3. Wat de opdrachten van de V.H.M. en de V.L.M. betreft, dient een gelijkaardige opmerking te worden gemaakt als hiervoren sub 2 - zij het dat uit meerdere bepalingen van het ontwerp duidelijk blijkt dat de V.H.M. en de V.L.M. de taken zullen overnemen van respectievelijk de N.H.M. en de N.L.M. (zie de artikelen 2, 6, §§ 1 en 2, en 8).

.../...

4. Luidens artikel 4 van het ontwerp zijn de V.H.M. en de V.L.M. onderworpen aan een aantal limitatief opgesomde bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, met dien verstande dat voor de toepassing van die wetsbepalingen onder "Koning, Ministerraad, Ministerieel Comité, Minister, Minister van Financiën, Minister die het openbaar ambt in zijn bevoegdheid heeft, Minister die de begroting in zijn bevoegdheid heeft" moet worden verstaan "de Vlaamse Executieve", dat "Kamers" moet worden vervangen door "Vlaamse Raad" en dat in de plaats van "Regeringscommissaris" moet worden gelezen "Gemeenschapscommissaris".

Met betrekking tot die bepaling van het ontwerp dient te worden opgemerkt dat artikel 13, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen de wet van 16 maart 1954 van overeenkomstige toepassing maakt op de instellingen van openbaar nut die door de Gemeenschappen en de Gewesten worden opgericht en dat overeenkomstig artikel 13, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet de bevoegdheden welke de wet van 16 maart 1954 aan de diverse organen van het Rijk toekent, worden uitgeoefend door de overeenkomstige organen van de Gemeenschap of het Gewest, met uitzondering evenwel van de bevoegdheid van de Minister van Openbaar Ambt inzake de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het personeel.

De bepaling van artikel 4 van het ontwerp luidens welke de bevoegdheden die door de wet van 16 maart 1954 worden verleend aan de Minister tot wiens bevoegdheid het openbaar ambt behoort, steeds zullen worden uitgeoefend door de

.../...

Vlaamse Executieve - ook wat de toepassing van artikel 11, § 1, van die wet betreft - is klaarblijkelijk onbestaanbaar met het zoëven aangehaalde voorschrift van de bijzondere wet dat de vaststelling van het administratief en geldelijk statuut afhankelijk maakt van de instemming van de nationale Minister van Openbaar Ambt.

Uit de principiële toepasselijkheid van de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 op de instellingen van openbaar nut die worden opgericht door de Gemeenschappen en de Gewesten, dient overigens te worden afgeleid dat een limitatieve opsomming van de bepalingen van die wet die op de V.H.M. en de V.L.M. van toepassing zouden zijn, overbodig is en zelfs onwettig zou zijn in de mate dat ze afbreuk zou doen aan het in de bijzondere wet vervatte voorschrift.

Het ontwerp zou er zich dienen toe te beperken aan te wijzen tot welke van de vier categorieën bedoeld in de wet van 16 maart 1954 (A, B, C of D) de op te richten maatschappijen zullen behoren.

Hoewel zou kunnen worden aangevoerd dat uit de opsomming van de toepasselijk verklaarde bepalingen van de wet van 16 maart 1954 in het ontwerp, duidelijk valt af te leiden dat wordt bedoeld de V.H.M. en de V.L.M. bij de instellingen van categorie B in te delen en dat het Arbitragehof in zijn arrest nr. 28 van 28 oktober 1986 (Belgisch Staatsblad van 26 november 1986) die wijze van regelgeving bestaanbaar heeft geacht met artikel 13, § 3, van de bijzondere wet, dient het toegepaste procédé vanuit wetgevings-technisch oogpunt toch te worden afgekeurd, al ware het maar omdat het aanleiding kan geven tot interpretatieproblemen in de hypothese dat de nationale wetgever aan de wet van 16 maart 1954 een of meer nieuwe artikelen zou toevoegen die toepassing vinden op de instellingen van categorie B.

Een illustratie van de moeilijkheden waartoe de gevolgde werkwijze aanleiding kan geven, vormt reeds de vaststelling dat de stellers van het ontwerp kennelijk geen rekening hebben gehouden met het koninklijk besluit nr. 431 van 5 augustus 1986 tot wijziging van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut : zo maakt het ontwerp bijvoorbeeld artikel 3, § 3, van de wet van 16 maart 1954 van toepassing op de V.H.M. en de V.L.M., terwijl die paragraaf 3 welke in artikel 3 werd ingevoegd door het koninklijk besluit nr. 431 uitsluitend betrekking heeft op de instellingen van categorie D.

Artikel 4 behoort derhalve te worden geschrapt. In het ontwerp dient daarentegen wel een bepaling te worden opgenomen waarbij de op te richten maatschappijen in categorie B van de wet van 16 maart 1954 worden ingedeeld.

5. Luidens artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 stelt de Koning de personeelsformatie en het personeelsstatuut vast van de instellingen die onder de toepassing van de genoemde wet vallen. Uit de combinatie van die bepaling met artikel 13, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgt dat het aan de Vlaamse Executieve, en niet aan de Vlaamse Raad, toekomt het kader en het statuut van het personeel van de op te richten maatschappijen vast te stellen.

De bepalingen van artikel 7 van het ontwerp die verband houden met het statuut van het personeel (paragraaf 1, tweede lid, paragraaf 2, partim, en paragraaf 4) of met de personeelsformatie (paragraaf 3) dienen derhalve te worden geschrapt.

.../...

6. Om de toepassing mogelijk te maken van artikel 1, derde lid, van de wet van 28 april 1958 betreffende het pensioen van het personeel van zekere organismen van openbaar nut alsmede van hun rechthebbenden, dient een bepaling te worden opgenomen die de op te richten maatschappijen machtigt "om deel te nemen aan de pensioenregeling die bij deze wet (van 28 april 1958) is georganiseerd".

7. Uit wat voorafgaat blijkt dat het ontwerp grondig behoort te worden omgewerkt, rekening houdend met de hiervoren sub 2 tot 6 gemaakte opmerkingen.

Het verdere advies moet met dat voorbehoud worden gelezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 2.

Het in dit artikel verwoorde voorbehoud, dat de oprichting van de V.H.M. en de V.L.M. geschiedt "onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de lasten van de sociale huisvesting" - waarmee overigens alleen de wet van 5 maart 1984 betreffende de saldi en de lasten van het verleden van de Gemeenschappen en de Gewesten en de nationale economische sectoren blijkt bedoeld te zijn - is vreemd aan het voorwerp van de ontworpen regeling. Men schrappe derhalve de aangehaalde woorden.

Dezelfde opmerking geldt voor de analoge bepaling in artikel 6, § 1.

.../...

Artikel 6.

In verband met de bepaling van paragraaf 1 luidens welke de V.H.M. en de V.L.M., wat het Vlaamse Gewest betreft, in de plaats treden van respectievelijk de N.H.M. en de N.L.M. "in de vorm en onder de voorwaarden zoals bepaald in hoofdstuk 2 van de huisvestingscode", wordt verwezen naar de algemene opmerkingen sub 2 en 3 en dient te worden opgemerkt dat allicht bedoeld wordt te verwijzen naar het bepaalde in de hoofdstukken II van de titels I en III van de Huisvestingscode.

Artikel 8.

Het derde lid van dit artikel, luidens hetwelk "de Vlaamse Executieve ... de voorwaarden vast(stelt) waaraan (de erkende vennootschappen moeten voldoen) om (hun) erkenning te behouden of te hernieuwen voor de periode na 1 januari 1989", is kennelijk niet op zijn plaats in een ontwerp dat hoofdzakelijk tot doel heeft regelingen in te voeren voor een overgangsperiode die op 31 december 1988 ten einde loopt.

Artikel 12.

In het vierde lid vervange men de woorden " ... of de ambtenaren die hen in rang opvolgen ..." door "... of de ambtenaren behorend tot de onmiddellijk lagere rang ...".

.../...

Artikelen 15 en 16.

Deze artikelen houden "algemene en slotbepalingen" in en dienen derhalve in een afzonderlijk hoofdstuk te worden opgenomen en niet in hoofdstuk 2 van het ontwerp dat enkel betrekking heeft op de Concertatiecommissie.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	:	J. NIMMEGEERS,	staatsraad,	voorzitter,
de Heer	:	W. DEROOVER,	staatsraden,	
Mevrouw	:	S. VANDERHAEGEN,		
Mevrouw	:	F. LIEVENS,	griffier.	

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.