19-08-1988
Landsmeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 9 augustus 1988 door de Gemeenschapsminister van Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij", heeft op 11 augustus 1988 het volgend advies gegeven :

Gelet op de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, bepaalt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

+

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe de oprichting mogelijk te maken van een Vlaamse Huisvestingsmaatschapij (hierna : V.H.M.), die in het Vlaamse Gewest zal fungeren als "opvangmaatschappij" voor de taken, de goederen, de personeelsleden en de rechten en verplichtingen van, enerzijds, de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van, anderzijds, de Nationale Landmaatschappij in zoverre deze laatste actief is op het vlak van de huisvesting.

Luidens artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is "de huisvesting" immers een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet, zodat de opdrachten inzake huisvesting die voorheen aan de vermelde nationale maatschappijen waren toevertrouwd, thans tot de bevoegdheid van de Gewesten behoren. De wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut heeft dan ook de afschaffing van die nationale maatschappijen en de overdracht aan de Gewesten van hun taken, goederen, personeelsleden en rechten en verplichtingen in het vooruitzicht gesteld.

.../...

2. Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken heeft de Vlaamse Executieve op 5 augustus 1988, tegelijk met de indiening van de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving, de ontworpen regeling voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (S.E.R.V.), welke, overeenkomstig artikel 5, § 2, b), van het decreet van 27 juni 1985, advies dient te geven over "alle voorontwerpen van decreet houdende oprichting, afschaffing of verandering van bevoegdheden van instellingen waarvan de opdracht een sociaal-economische dimensie heeft en die onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest ressorteren".

Voorontwerpen van wet of decreet en ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat m.a.w. omtrent de ontwerp-teksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen en nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van de verstrekte adviezen, eventueel hun teksten aan te passen.

De in casu gevolgde procedure is kennelijk strijdig met de ratio van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De Vlaamse Executieve zou alleszins de vermelde wetsbepaling miskennen indien ze, nadat ze het advies van de Raad van State heeft gekregen, op grond van het advies van de S.E.R.V., in haar ontwerp fundamentele wijzigingen zou aanbrengen waarover de afdeling wetgeving niet zou worden geraadpleegd.

.../...

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp herneemt in belangrijke mate - vrijwel woordelijk - de bepalingen van het decreet van 1 juli 1987 houdende oprichting van een Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en van een Vlaamse Landmaatschappij en tot instelling van een Vlaamse Concertatiecommissie voor de sociale huisvesting.

Behoudens op een paar punten, waaraan hierna zal worden herinnerd, werd bij de redactie van dat decreet van 1 juli 1987 rekening gehouden met het advies dat de Raad van State op 30 januari 1987 heeft gegeven over het voorontwerp dat het decreet van 1 juli 1987 is geworden (advies L. 17.829/8 - St. Vl. Raad, 201 (1986-87), nr. 1).

3.1. Een eerste opmerking waaraan in het decreet van 1 juli 1987 - en eveneens in het thans voorgelegde ontwerp - geen gevolg werd gegeven, betreft de wijze waarop de opdrachten van de op te richten maatschappij worden omschreven.

Naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp zullen 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 (zie inzonderheid de artikelen 10 tot 20 van de Huisvestingscode).

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt ware het uiteraard verkieslijk dat de toepasselijke bepalingen van de Huisvestingscode - na aanpassing - in het ontwerp zouden worden opgenomen.

Indien de voorkeur van de Executieve en de Vlaamse Raad 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 vermeld.

3.2. Een tweede opmerking die in herinnering moet worden gebracht betreft de bepalingen i.v.m. de personeelsformatie en het personeelsstatuut van de V.H.M. (artikelen 7 en 8 van het ontwerp).

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 Gewestwetgever, toekomt de formatie en het statuut van het personeel van de op te richten maatschappij vast te stellen.

Wat inzonderheid de bepaling van artikel 8, § 2, van het ontwerp betreft, luidens welke, bij wijze van overgangsregeling, het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut "van toepassing blijft op de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij" (1), is het de

.../...

---

(1) Correcter ware te stellen dat "de rechtspositie van de aan de V.H.M. overgedragen personeelsleden geregeld blijft door het statuut van 8 januari 1973".

Raad van State niet ontgaan dat het Arbitragehof, in zijn arresten nr. 28 van 28 oktober 1986 en nr. 42 van 10 november 1987, een dergelijke overgangsregeling bestaanbaar heeft geacht met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. In die arresten heeft het Arbitragehof er zich evenwel toe beperkt, overeenkomstig zijn wettelijke opdracht, na te gaan of een dergelijke regeling al dan niet inbreuk pleegt op de bevoegdheid welke door het vermelde artikel 13, § 6, aan de nationale overheid werd voorbehouden. Het Arbitragehof heeft zich in die arresten niet uitgesproken over de vraag of de bedoelde regelingen al dan niet de bepalingen van de bijzondere wet schenden welke een bevoegdheidsverdeling hebben tot stand gebracht tussen de Gewestwetgever, enerzijds, en de Gewestexecutieve, anderzijds.

Wat ten slotte meer bepaald artikel 8, § 3, van het ontwerp betreft, moet erop worden gewezen dat de daarin vervatte machtiging om gedurende zes maanden af te wijken van de statutaire regelen, kennelijk neerkomt op een uitholling van de regel vervat in artikel 13, § 6, van de bijzondere wet en bovendien niet verenigbaar kan worden geacht met de bepalingen van de eerdervermelde wet van 28 december 1984 die ertoe strekken de rechten van de aan de Gewesten en Gemeenschappen overgedragen personeelsleden te vrijwaren.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 3.

Luidens dit artikel zijn "de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 ... van toepassing op (lees : die gelden voor) de instellingen van categorie B,... van overeenkomstige toepassing op de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, met dien verstande dat onder "Koning, Ministerraad, ... Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft, Minister die de Begroting in zijn bevoegdheid heeft" de Vlaamse Executieve wordt verstaan ...".

De aangehaalde omzettingsregel is niet alleen overbodig, vermits hij reeds vervat is - zij het summier - in artikel 13, § 5, van de bijzondere wet, maar is bovendien niet bestaanbaar met artikel 13, § 6, van de bijzondere wet in zoverre eruit zou volgen dat ook voor de toepassing van artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 de "(nationale) Minister die het Openbaar Ambt in zijn bevoegdheid heeft" moet worden vervangen door "de Vlaamse Executieve" (1).

.../...

---

(1) Zie ook het arrest nr. 42 van 10 november 1987 van het Arbitragehof, considerans 4.B.2.b.1.

De omzettingsregeling kan derhalve beter worden weggelaten.

Artikel 5.

Deze bepaling luidt als volgt :

"De Raad van Bestuur van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij bestaat uit elf leden waaronder een voorzitter en een vice-voorzitter. De Vlaamse Executieve benoemt en ontslaat de voorzitter, de vice-voorzitter en de overige leden van de Raad van Bestuur. Onder hen worden zoveel bestuurders benoemd als er provincies vertegenwoordigd zijn in de vergadering der aandeelhouders ...".

Er behoort te worden verduidelijkt wat bedoeld wordt met de woorden "Onder hen ...". Gaat het om de elf leden met inbegrip van de voorzitter en de vice-voorzitter, of integendeel om de "overige leden" waarvan sprake in de voorafgaande volzin ?

Artikel 6.

Uit de memorie van toelichting en uit de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen blijkt dat met de zinsnede "Onverminderd de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake de lasten van de sociale huisvesting ..." bedoeld wordt inzonderheid te verwijzen naar het koninklijk besluit nr. 518 van 31 maart 1987 tot bekrachtiging van de overeenkomst tussen de Regering en de Vlaamse Executieve, de Waalse Gewestexecutieve en de Executieve van het Brusselse Gewest betreffende de regeling van de schulden van het verleden en de ermede verband houdende lasten inzake sociale huisvesting.

In plaats van te verwijzen naar niet nader genoemde "wettelijke en reglementaire bepalingen", verdient het de voorkeur uitdrukkelijk het voornoemde koninklijk besluit nr. 518 te vermelden.

+

Luidens het tweede lid zal, bij de uitvoering van de in het eerste lid vermelde taken, "in de structuur en de organisatie van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, en in de toewijzing van de kredieten, de verplichting, eensdeels huurwoningen ter beschikking te stellen en anderdeels de eigendomsverwerving door particulieren te bevorderen, worden onderscheiden en gewaarborgd".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde kabinetsmedewerker wordt met die bepaling bedoeld, niet alleen dat het onderscheid tussen de twee vermelde opdrachten van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (huurwoningen ter beschikking stellen, eensdeels, en de eigendomsverwerving door particulieren bevorderen, anderdeels) moet worden doorgetrokken naar de organisatie van de diensten en naar de begroting, maar dat bovendien moet worden gestreefd naar de gelijkwaardigheid van die beide taken en een evenwichtige verdeling van de middelen bestemd voor iedere opdracht.

De tekst zou die bedoeling duidelijker moeten verwoorden.

.../...

Artikel 11.

Luidens het tweede lid van paragraaf 1 "kan de betrokken maatschappij, in geval de erkenning geweigerd of ingetrokken wordt, binnen de drie maanden na de mededeling van de beslissing van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, beroep instellen bij de Vlaamse Executieve, die uitspraak doet binnen de zes maanden na de instelling van het beroep. Het beroep wordt geacht ingewilligd te zijn bij ontstentenis van een uitspraak van de Vlaamse Executieve binnen de gestelde termijn".

Die bepaling stemt overeen met de regeling opgenomen in artikel 13, derde en vierde lid, van de Huisvestingscode, zoals gewijzigd bij decreet van 30 oktober 1984 (1).

Het zal de Executieve en de Vlaamse Raad toekomen te oordelen of die - eerder ongewone - regeling, die erop neerkomt dat, bij stilzitten van de overheid gedurende zes maanden, een erkenning wordt verleend of een intrekkingsbeslissing wordt ongedaan gemaakt, moet behouden blijven.

.../...

---

(1) De bedoelde bepaling werd niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Artikel 12.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient het de voorkeur de zinsnede "behoudens de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 die onmiddellijk in werking treden" te vervangen door "met uitzondering van de artikelen 1, 2, 3, 4 en 5 die in werking treden de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Gh. TACQ, kamervoorzitter,

W. DEROOVER,
J. DE BRABANDERE, staatsraden,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. AERTGEERTS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS. Gh. TACQ.