KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 10 augustus 1988 door de Gemeenschapsminister van Leefmilieu, Landinrichting en KMO-beleid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende oprichting van de Vlaamse Maatschappij voor Landinrichting", heeft op 18 augustus 1988 het volgend advies gegeven :

Gelet op de 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. In tegenstelling met wat zijn opschrift zou doen vermoeden, heeft het ontwerp een dubbel voorwerp.

Het bevat in de eerste plaats een aantal voorschriften met betrekking tot de oprichting, de taken, de middelen en het personeel van een Vlaamse Maatschappij voor Landinrichting (hierna afgekort : V.M.L.).

Die maatschappij wordt eensdeels - uiteraard binnen de grenzen van het Vlaamse Gewest - belast met de taken die de wetgeving op de ruilverkaveling van landeigendommen aan de Nationale Landmaatschappij heeft opgedragen, daarin begrepen de taken die betrekking hebben op de bewoning, de inrichting en de uitbating van agrarische en direct agrarisch gebonden bedrijven. In die hoedanigheid zal de V.M.L. ook fungeren als "opvangmaatschappij" van de, krachtens de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut, aan het Vlaamse Gewest over te dragen personeelsleden, goederen, rechten en verplichtingen van de Nationale Landmaatschappij in zoverre deze laatste actief is inzake ruilverkaveling van landeigendommen.

De op te richten V.M.L. wordt anderdeels tevens belast met de taken die de Vlaamse Executieve haar zal opdragen in verband met - wat het ontwerp noemt - landinrichting, landherinrichting, functieverbetering van het platteland en plattelandsontwikkeling.

In de tweede plaats bevat het voor advies voorgelegde ontwerp enkele bepalingen inzake de landinrichting als dusdanig en de landherinrichtingsplannen.

De laatstgenoemde bepalingen zijn zo verschillend van de overige bepalingen van het ontwerp en bovendien zo verreikend dat ze in een afzonderlijk hoofdstuk, ja zelfs in een afzonderlijk ontwerp, dienen te worden ondergebracht. Indien ze in het thans voorgelegde ontwerp worden opgenomen, zal ook het opschrift in overeenstemming moeten worden gebracht met het dubbele voorwerp dat het ontwerp in dat geval zou hebben.

2. Zoals blijkt uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken, heeft de Vlaamse Executieve op 5 augustus 1988 opdracht gegeven om, tegelijk met het indienen van de adviesaanvraag bij de afdeling wetgeving, de ontworpen regeling voor te leggen aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (S.E.R.V.), welke Raad, 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 schenden indien ze, 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. Daargelaten de kritiek die verder in dit advies zal worden geformuleerd in verband met de onderlinge bevoegdheid van de Vlaamse Raad en de Vlaamse Executieve ten aanzien van sommige van de in het ontwerp vervatte voorschriften, moet worden vastgesteld dat de aangelegenheden die door het ontwerp worden geregeld onbetwistbaar tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren.

Artikel 6, § 1, III, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft immers uitdrukkelijk "de ruilverkaveling van landeigendommen en de landinrichting" als gewestelijke aangelegenheden in de zin van artikel 107quater van de Grondwet aangemerkt. En voor zover de bevoegdheid van de V.M.L. inzake bewoning niet als een accessorium van de bevoegdheid van die maatschappij inzake ruilverkaveling zou worden beschouwd, moet worden opgemerkt dat artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ook de bevoegdheid inzake "de huisvesting" aan de Gewesten heeft overgedragen.

4. 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, 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 van dat decreet (advies L. 17.829/8 - St. Vl. Raad, 201 (1986-87), nr. 1).

Een opmerking die evenwel in herinnering moet worden gebracht, betreft de bepalingen i.v.m. de personeelsformatie en het personeelsstatuut van de V.M.L. (artikelen 10, § 2, en 11, §§ 2 tot 4, van het ontwerp).

Luidens artikel 11, § 1, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, 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 de formatie en het statuut van het personeel van de op te richten maatschappij vast te stellen.

Wat inzonderheid de bepaling van artikel 11, § 3, 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) Maatschappij (voor Landinrichting)" (1), is het de 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 11, § 4, 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 van 8 augustus 1980 en die machtiging 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.

.../...

---

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

5. De regelen met betrekking tot de landinrichting en de landherinrichtingsplannen liggen verspreid over de artikelen 2, 7, § 2, en 8 van het ontwerp.

5.1. Artikel 2 beoogt de landinrichting als dusdanig te definiëren. Volgens die bepaling betreft landinrichting het meer geschikt maken, in het algemeen belang, van gronden die gelegen zijn in bepaalde, met naam aangeduide bestemmingsgebieden, alsmede van gronden die door de Vlaamse Executieve daarbij kunnen worden betrokken. Zij worden geschikt gemaakt "voor de functies die hun door de wetgeving (betreffende de ruimtelijke ordening en de stedebouw) zijn toegekend".

5.1.1. De bepaling van artikel 2 doet in de eerste plaats problemen rijzen in verband met de territoriale toepassing van de landinrichting.

Uit de memorie van toelichting (p. 8) blijkt dat het ontwerp de bestemmingsgebieden op het oog heeft die in de ontwerp-gewestplannen en in de gewestplannen zijn aangeduid.

Er werd voorbijgegaan aan het geval dat voor het gebied waarin de gronden begrepen zijn, naast het gewestplan, ook een algemeen plan van aanleg of een bijzonder plan van aanleg of zelfs een verkavelingsvergunning (bv. in een woongebied met landelijk karakter) bestaat. Is het bestaan van dergelijke plannen of van een dergelijke vergunning een beletsel voor de beoogde landinrichting ? De ontworpen bepaling geeft hierover geen uitsluitsel. Zo het antwoord op de gestelde vraag evenwel negatief is, zal ermee rekening moeten worden gehouden dat - anders dan bij

de gewestplannen het geval is - de onderscheiden bestemmingen die door de algemene en door de bijzondere plannen van aanleg worden gegeven aan de gronden die binnen hun beheersingsgebied zijn gelegen, niet worden aangegeven met gebruikmaking van een identieke of eenvormige terminologie.

Door een aantal gebieden uitdrukkelijk te vermelden, sluit het ontwerp bovendien ipso facto bepaalde gebieden uit de toepassingssfeer van de landinrichting uit. Zo kunnen de gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie voorwerp worden van landinrichting, doch de aanvullende bestemmingsgebieden (bv. de serregebieden, de valleigebieden) niet. Dergelijke verschillen in behandeling worden nergens verantwoord.

5.1.2. Het tweede lid van artikel 2 bepaalt dat de Vlaamse Executieve gronden die gelegen zijn buiten de aangeduide bestemmingsgebieden bij de landinrichting kan "betrekken voor zover dit noodzakelijk is". Loutere noodzaak is een te ruim criterium voor dergelijke veelomvattende delegatie aan de Executieve. Dat criterium stemt bovendien niet overeen met de restrictieve interpretatie die er in de memorie van toelichting (p. 8) aan wordt gegeven. Ook is de term "betrekken", omdat hij vaag en dubbelzinnig is, hier niet aangewezen.

5.1.3. Gronden kunnen, steeds volgens de bepaling van artikel 2, geschikt gemaakt worden "in het algemeen belang". Om juridisch een betekenis te hebben, zal het oogmerk van de ontworpen regeling nauwkeuriger en concreter moeten worden omschreven.

.../...

5.1.4. Artikel 2 bepaalt dat de gronden geschikt worden gemaakt voor de functies die hun zijn gegeven op grond van de wetgeving betreffende de stedebouw en de ruimtelijke ordening. Noch de stedebouwwet, noch de gewestplannen, noch de gemeenteplannen kennen evenwel aan gronden een "functie" toe. Zij wijzen m.a.w. de gronden, gebieden, terreinen, percelen of de bodem in het algemeen geen opdracht, taak of rol toe. De concrete regeling van de stedebouw en de ruimteplanning bestaat uit een geheel van op verschillende niveaus vastgestelde en in de tijd gespreide ordeningsmaatregelen dat de toegelaten bestemming(en) van de gronden aangeeft en dat, hoofdzakelijk bij wege van beperkingen van het eigendomsrecht en uitdrukkelijke bijzondere vergunningen, ertoe komt de bezetting en het gebruik van de bodem, zowel in het algemeen als in het particulier belang van de burgers, te regelen. Plannen van aanleg kunnen wel verbodsbepalingen inhouden, maar zij leggen geen verplichtingen op.

Landinrichting onderstelt daarentegen een actief ingrijpen of optreden, en derhalve het opleggen van verplichtingen. Het zal dus niet eenvoudig zijn een regime van landinrichting, zoals het ontwerp dat op het getouw poogt te zetten, in relatie te brengen met, of te enten op, de bestaande wetgeving op de ruimtelijke ordening en de stedebouw. Het ontwerp gaat die moeilijkheid alleen maar uit de weg door het absolute stilzwijgen te bewaren over de wijze waarop de landinrichting zal worden verwezenlijkt, de voorwaarden en de organieke regelen van de landinrichting, de waarborgen waarmee de landinrichting zal worden omringd, en de rechtstoestand van de betrokken eigendommen vóór, tijdens en na het voltrekken van de bedoelde landinrichting.

5.2. Het ontwerp hanteert naast de term "landinrichting" ook de term "landherinrichting". Het onderscheid tussen beide begrippen is niet duidelijk.

De memorie van toelichting zegt dat ruilverkaveling en landherinrichting middelen zijn die worden aangewend tot inrichting van het platteland. Laatstgenoemd begrip komt in het bepalend gedeelte van het ontwerp echter niet voor.

Indien ruilverkaveling van landeigendommen en landherinrichting middelen zouden zijn om aan landinrichting te doen, dan bevat het ontwerp een tegenstrijdigheid. Immers, zoals reeds werd aangestipt, beperkt artikel 2 de landinrichting tot bepaalde bestemmingsgebieden. Ruilverkaveling van landeigendommen is echter niet aan een bepaalde bestemming gebonden (zie artikel 70, laatste lid, van de wet van 22 juli 1970) en volgens de memorie van toelichting (p. 8) is het ook niet de bedoeling zodanige beperking in te voeren. Hoe kan de ruilverkaveling van landeigendommen dan beschouwd worden als een middel om aan landinrichting te doen ? Staat de landinrichting in die omstandigheden niet naast de ruilverkaveling ? Welke zin heeft het dan nog een onderscheid te maken tussen landinrichting en landherinrichting ?

5.3. Mede om reden dat niet blijkt wat landinrichting precies betekent, kan niet worden uitgemaakt wat bedoeld wordt met "het beheer en de nazorg" van de landinrichting waarvan sprake is in artikel 7, § 2, 2°, van het ontwerp en is het ongetwijfeld voorbarig de Vlaamse Executieve in de mogelijkheid te stellen de op te richten Vlaamse Maat-

schappij voor Landinrichting nu reeds met die beide taken te belasten. Niets belet echter het ontwerp voorlopig te beperken tot de bepalingen die de oprichting van de V.M.L. betreffen en de bepalingen welke die maatschappij belasten met de taken die door de wetgeving op de ruilverkaveling van landeigendommen aan de Nationale Landmaatschappij zijn toegewezen. Een later ontwerp van organiek decreet op de landinrichting zal immers zonder bezwaar bijkomende taken aan de reeds opgerichte maatschappij kunnen toewijzen.

5.4. De artikelen 7, § 2, 1°, en 8 betreffen de landherinrichting. Volgens die bepalingen betreft landherinrichting de verbetering van één of meer functies van een geheel van gronden dat door de Vlaamse Executieve wordt aangewezen op grond van "de aard en de graden van landelijkheid". Zij zal worden vastgesteld in drieledige landherinrichtingsplannen, die zullen worden opgemaakt volgens een later, door de Executieve te bepalen procedure. Een landherinrichtingsplan zal gepaard gaan met een door de Executieve goed te keuren financieringsplan. Bevel tot uitvoering van het ene en het andere plan zal door de Executieve worden gegeven in een landherinrichtingsproject.

De Raad van State moet vaststellen niet alleen dat het ontwerp essentiële zaken in het ongewisse laat, maar ook dat het een onverantwoord ruime delegatie aan de Executieve bevat. Het behoort aan de decretale wetgever zelf te bepalen aan welke voorwaarden, zowel feitelijke als juridische, de toestand van de gronden moet beantwoorden alvorens een plan kan worden opgemaakt, welke de criteria zijn die moeten toelaten te bepalen welke de aard en de graad van landelijkheid van de gronden is, wat de inhoud

.../...

moet zijn van de drie onderdelen van het landherinrichtingsplan en van het financieringsplan, welke de juridische waarde is van het plan. Is een landherinrichtingsplan bindend ? Voor wie ? Ook voor de eigenaar ? Of alleen voor de overheid ? Welke zijn hun beider verplichtingen ? Hoe worden de openbare besturen betrokken bij het plan ? Hebben zij verplichtingen ? Welke ? Hoe verhoudt het plan zich tot de onderscheiden plannen van aanleg ? Wat is de uitvoerbare kracht van het plan ? Hoe is de rechtsbescherming georganiseerd ? Zijn er sancties ? Zijn er termijnen ?

5.5. Al die bedenkingen nopen de Raad van State tot de vaststelling dat het ontwerp, wat de land(her)inrichting betreft, op essentiële punten zodanige leemten vertoont dat de desbetreffende bepalingen moeten worden geacht niet gereed te zijn om aan de Vlaamse Raad voor bespreking te kunnen worden voorgelegd.

6. Artikel 7, § 2, 3°, handelt terloops over de functieverbetering van het platteland en de plattelandsontwikkeling.

Het is niet duidelijk wat met deze beide begrippen wordt bedoeld. Indien zij zich niet van de land(her)inrichting onderscheiden, worden zij best weggelaten. Zo zij daarentegen in rechte iets betekenen, dient o.m. te worden verduidelijkt wat onder "platteland" wordt verstaan, hoe dit begrip zich onderscheidt van de bestemmingsgebieden opgesomd in artikel 2 en wat onder functieverbetering wordt verstaan.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 4.

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) Maatschappij (voor Landinrichting), 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 ís niet alleen overbodig, vermits hij reeds vervat is - zij het summier - in artikel 13, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maar bovendien is hij niet bestaanbaar met artikel 13, § 6, van de genoemde 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" zou moeten worden vervangen door "de Vlaamse Executieve" (1).

Artikel 4 kan derhalve beter worden weggelaten.

.../...

---

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

Artikel 6.

Deze bepaling luidt als volgt :

"De Raad van Bestuur van de Maatschappij 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 ?

Artikelen 10 en 11.

Artikel 10, § 1, en artikel 11, § 1, bevatten, met betrekking tot de personeelsleden van de Nationale Landmaatschappij die aan het Vlaamse Gewest zullen worden overgedragen, regelingen die analoog zijn met wat in artikel 13, § 2, van het ontwerp wordt bepaald met betrekking tot de goederen, rechten en verplichtingen die van de Nationale Landmaatschappij naar het Vlaamse Gewest zullen overgaan. Beide bepalingen - die, zoals artikel 13, § 2, uiteraard ook overgangsbepalingen zijn - horen logischerwijze dus eveneens thuis in hoofdstuk III, waar zij in artikel 13 een parallelle bepaling met paragraaf 2 van dat

.../...

artikel zouden kunnen vormen. Men zou ze zelfs met artikel 13, § 2, tot één enkele paragraaf kunnen versmelten, tenware in artikel 11, § 1, de woorden "inzake landinrichting" een ruimere of een andere betekenis zouden hebben dan de woorden "inzake ruilverkaveling" gebruikt in artikel 13, § 2.

De overige bepalingen van de artikelen 10 en 12 - die, met uitzondering van artikel 11, § 2, terloops gezegd ook overgangsbepalingen zijn - moeten, om de reden aangegeven in de vierde algemene opmerking, uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 13.

In paragraaf 1 leze men "artikel 7, § 1," in plaats van "artikel 7. 1°".

Artikel 14.

Het ware correcter deze bepaling als volgt te redigeren :

"Art. 14. Wat het Vlaamse Gewest betreft, dienen in de wets- en verordeningsbepalingen inzake ruilverkaveling de vermeldingen "Nationale Landmaatschappij" en "N.L.M." respectievelijk als "Vlaamse Maatschappij voor Landinrichting" en "V.M.L." te worden gelezen".

.../...

Artikel 15.

Deze bepaling, krachtens welke de V.M.L. door de Vlaamse Executieve zal kunnen worden gemachtigd onroerende goederen ten algemene nutte te onteigenen, zou meer op haar plaats zijn in afdeling 3 van hoofdstuk II van het ontwerp.

Artikel 16.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt verdient het de voorkeur de zinsnede : "behoudens de bepalingen van Hoofdstuk II., Afdeling 1., die onmiddellijk in werking treden" als volgt te redigeren : "met uitzondering van de bepalingen van hoofdstuk II, afdeling 1, die in werking treden de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt".

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	staatsraad-voorzitter,
de Heer Mevrouw	: L. VERSCHOOTEN, : M. VRINTS,	staatsraden,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.