

Landemeulebeek

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 oktober 1989 door de Voorzitter van de Vlaamse Executieve, Gemeenschapsminister van Financiën en Begroting, en door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën", heeft op 23 oktober 1989 het volgende advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKING.

Het ontwerp beoogt de oprichting, onder de vorm van een instelling van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, van een Fonds, dat zal instaan voor de naleving van de verplichtingen die aan het Vlaamse Gewest zijn opgelegd en voor de uitoefening van de rechten die aan dat Gewest zijn overgedragen door het koninklijk besluit van 21 september 1989 tot uitvoering van artikel 75, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, m.b.t. de inbare schuldvorderingen van het bij het koninklijk besluit nr. 208 van 23 september 1983 opgerichte Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten.

Het ontwerp regelt het beheer van het Fonds en stelt vast over welke middelen het zal beschikken.

Het treft ook een aantal maatregelen m.b.t. het toezicht op de gemeenten die ten aanzien van het Fonds verplichtingen zullen hebben en het machtigt de Vlaamse Executieve om bij het Gemeentekrediet van België ambtshalve het opeisbare bedrag van de schuldvorderingen van het Fonds op een gemeente, bij voorrang op alle andere schuldeisers, af te nemen op bepaalde aan de betrokken gemeente toekomende bedragen.

Zoals in het advies van de Inspectie van Financiën van 4 oktober 1989 wordt aangestipt, heeft de oprichting van het Fonds onder vorm van een instelling van openbaar nut van categorie A uitsluitend tot doel "de schuldopbouw die op korte termijn aan de oprichting en de werking van het Fonds verbonden is, buiten de begroting van de Vlaamse Gemeenschap (lees : het Vlaamse Gewest) te houden".

In het licht van die opmerking is het wellicht niet zonder belang te benadrukken dat het Vlaamse Gewest weliswaar bevoegd is om een autonome rechtspersoon te belasten met de naleving van de verplichtingen die bij het voornoemde koninklijk besluit van 21 september 1989 aan het Gewest ten aanzien van het (nationale) Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten werden opgelegd, maar dat zulks niet tot gevolg kan hebben dat, bij een eventueel in gebreke blijven van het op te richten Fonds, het Gewest niet langer zou kunnen worden aangesproken voor de naleving van die verplichtingen.

Het Gewest kan zich immers niet eenzijdig - het weze dan nog bij decreet - onttrekken aan die door of krachtens de bijzondere financieringswet van 16 januari 1989 vastgestelde verplichtingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Artikel 2.

1. De redactie van het eerste lid is juridisch weinig gelukkig, zoniet gebrekkig te noemen.

Om de hiervoren reeds vermelde reden is het juridisch niet correct te schrijven dat het op te richten Fonds zal instaan voor de "rechtsopvolging van de verplichtingen en de rechten van het Vlaamse Gewest". In zoverre het om "rechten" van het Vlaamse Gewest gaat, betreft het bovendien geen rechten ten aanzien van het Hulpfonds, maar wel rechten ten aanzien van door het Hulpfonds begunstigde gemeenten.

Er wordt ter overweging gegeven het eerste lid als volgt te redigeren :

"Er wordt een Vlaams Financieringsfonds tot herstel van de gemeentefinanciën - hierna te noemen het Fonds - opgericht, dat zal instaan voor de naleving van ... (verder zoals de taak van het Fonds in het eerste lid van de algemene opmerking werd omschreven)".

2. Het ware duidelijker en ook juister, littera a) van het tweede lid als volgt te stellen :

"a) de terugbetaling aan het Hulpfonds tot financieel herstel van de gemeenten, overeenkomstig de modaliteiten bepaald bij ..., van de inbare schuldvorderingen op de gemeenten van het Vlaamse Gewest die tegemoetkomingen van het Hulpfonds hebben ontvangen;".

3. In b) van het tweede lid schrijve men :

"b) het verhalen op de gemeenten van ... koninklijk besluit van 21 (niet : 15) september 1989 ...".

4. De redactie van c) van het tweede lid verbeter en vereenvoudig men als volgt "..., zoals bepaald in het voormelde koninklijk besluit van 21 (niet : 15) september 1989;".

5. Littera d) van het tweede lid verbeter men als volgt :

"d) het verhalen op de gemeenten van ...".

Artikel 3.

Het tweede lid stelle men beter als volgt :

"Het wordt opgericht als een instelling van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De bepalingen van deze wet zijn op het Fonds van toepassing voor zover er in dit decreet niet wordt van afgeweken".

Artikel 4.

1. Luidens deze bepaling zal het op te richten Fonds ressorteren onder de Gemeenschapsminister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden.

Een dergelijk voorschrift is een afwijking van de regel vervat in de artikelen 69 en 74, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens welke de Executieve haar bevoegdheden collegiaal uitoefent behoudens de door haar (m.a.w. dus niet door de decreetgever) verleende delegaties.

In de gegeven omstandigheden kan voor een bij decreet aan een Gemeenschapsminister verleende delegatie echter een verantwoording worden gevonden in artikel 96 dat in dezelfde bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988. Krachtens dat artikel zijn immers de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut

.../...

van toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van een Gemeenschap of een Gewest, zolang die bepalingen niet door de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest worden gewijzigd. En de uitoefening van de taken van beheer en controle welke de wet van 16 maart 1954 m.b.t. de instellingen waarop die wet van toepassing is, opdraagt aan het uitvoerend orgaan (Regering of Executieve), veronderstelt een verdeling van die taken onder twee leden van dat uitvoerend orgaan, waarbij het aan het ene lid toekomt om de instelling te beheren of een algemene controle uit te oefenen op de wijze waarop de instelling haar opdracht vervult en aan het andere lid om op de instelling meer in het bijzonder een budgettaire controle uit te oefenen.

2. Het komt de decreetgever niet toe zich in te laten met de interne werking van de diensten van de Executieve.

Men stelle derhalve artikel 4 als volgt :

"Het beheer van het Fonds wordt uitgeoefend door de Minister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden, daarin bijgestaan door de diensten welke de Vlaamse Executieve daartoe aanwijst.

De Minister bevoegd voor de Binnenlandse Aangelegenheden brengt ieder jaar ...

De Vlaamse Executieve stelt de nadere regelen vast ...".

.../...

Artikel 5.

1. Blijkens dit artikel zal het op te richten Fonds o.m. door de opbrengst van leningen worden gestijfd.

Op die leningen zal artikel 12, § 1, van de wet van 16 maart 1954 van toepassing zijn en daarenboven, naargelang van de aard van de lening, eventueel ook artikel 49, § 2 of § 4, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

2. In het tweede lid schrijve men : "De lasten van de door (niet : voor) het Fonds opgenomen leningen vallen volledig ten laste van de gemeenten die ten aanzien van het Fonds verplichtingen hebben. De Vlaamse Executieve ...".

Artikel 6.

1. Dit artikel voorziet m.b.t. de gemeenten die ten aanzien van het Fonds verplichtingen hebben in een dubbele afwijking van het decreet van 7 juni 1989 houdende vaststelling, voor het Vlaamse Gewest, van regelen betreffende de organisatie alsook de uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten : de begrotingen van die gemeenten en de wijzigingen van die begrotingen zullen aan het advies van de bestendige deputatie en de goedkeuring van de Vlaamse Executieve (en niet aan de goedkeuring van de bestendige deputatie) onderworpen zijn; de Vlaamse Executieve (en niet

.../...

de bestendige deputatie) zal ten aanzien van die gemeenten elke noodzakelijke maatregel kunnen nemen om de uitgaven te verminderen of de ontvangsten te verhogen, indien de gemeente geen sluitende begroting zoals bedoeld in artikel 252 van de nieuwe gemeentewet voorlegt.

Die van het gemeen recht afwijkende regelingen kunnen worden gerechtvaardigd door de uitzonderlijke financiële toestand waarin de betrokken gemeenten zich bevinden. De bedoelde afwijkingen zullen uiteraard hun bestaansreden verliezen vanaf het ogenblik waarop de uitzonderlijke omstandigheden die ertoe aanleiding hebben gegeven niet meer voorhanden zullen zijn.

2. De eerste maal dat naar het decreet van 7 juni 1989 wordt verwezen (d.i. in het tweede lid) dient zulks te gebeuren met de vermelding van het juiste en volledige opschrift van dat decreet.

Artikel 7.

Om de reden vermeld bij de bespreking van artikel 4, onder punt 2, schrijven men : "... gecontroleerd door de daartoe door de Vlaamse Executieve aangewezen diensten, die alle nodige ...".

Artikel 8.

1. Dit artikel machtigt de Vlaamse Executieve om bij het Gemeentekrediet van België ambtshalve het opeisbaar bedrag van schuldvorderingen van het Fonds op te nemen door afname ervan, bij voorrang op alle andere schuldeisers, op bepaalde door het Gemeentekrediet aan de betrokken gemeente verschuldigde bedragen.

Met betrekking tot de vraag onder welke voorwaarden een Gewest een voorrecht kan creëren, heeft het Arbitragehof in het arrest nr. 27 van 22 oktober 1986 als volgt geoordeeld :

"3.B.3.3. Iedere wetgever kan van oordeel zijn aan een schuldvordering die voortvloeit uit bepalingen die hij heeft uitgevaardigd ter regeling van een hem toegekende bevoegdheid, een voorrecht op een hypotheek te moeten verbinden. Evenwel, uit het feit dat verschillende wetgevers bevoegd zijn om voorrechten in te stellen, die moeten kunnen worden ingepast in eenzelfde rangorde, volgt dat elke wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen t.a.v. de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever".

De decreetgever zal dus moeten nagaan of het voorschrift van artikel 8 van het ontwerp aan de hiervoren bedoelde evenredigheidsregel voldoet. Het uiteindelijk oordeel ter zake zal, in geval van betwisting, aan het Arbitragehof toekomen.

2. Aan te stippen valt dat de machtiging om bij het Gemeentekrediet ambtshalve bedragen op te nemen wordt verleend aan de Vlaamse Executieve, en niet aan de Gemeenschapsminister die met het beheer van het Fonds wordt belast. Het spreekt echter vanzelf dat de opnamen "ten bate van het Fonds" zullen dienen te gebeuren. Duidelijkheidshalve vullen men artikel 8 uitdrukkelijk aan in die zin.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter,
	J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	W. DEROOVER,	
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

P. VERMEULEN.