

KONINKRIJK BELGIE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 2 augustus 1990 door de Gemeenschapsminister van Binnenlandse Aangelegenheden en Openbaar Ambt verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende het Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies of de gemeenten worden gedaan", heeft op 9 augustus 1990 het volgend advies gegeven :

Gelet op de korte termijn waarin om advies wordt verzocht en rekening houdend met de periode waarin het ontwerp hem wordt overgemaakt, beschouwt de Raad van State de adviesaanvraag als zijnde ingediend met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de vervanging van het decreet van 24 januari 1985 houdende instelling van een Investeringsfonds ter verdeling van de subsidies voor bepaalde werken, leveringen en diensten die in het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de gemeenten worden uitgevoerd.

De belangrijkste verschilpunten tussen de ontworpen regeling en die van het decreet van 24 januari 1985 zijn de volgende :

- De ontworpen regeling heeft niet alleen betrekking op de subsidiëring van opdrachten in tot de bevoegdheid van het Gewest behorende aangelegenheden, maar geldt ook voor opdrachten die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de Gemeenschap bevoegd is (zie de artikelen 1 en 6, § 2, van het ontwerp).
- Het decreet van 24 januari 1985 voorzag alleen in de mogelijkheid om toelagen toe te kennen aan gemeenten; volgens de ontworpen regeling kunnen ook aan de provincies subsidies worden verleend (artikel 2, eerste lid, en artikel 3 van het ontwerp).

.../...

- Waar volgens het decreet van 24 januari 1985 alleen subsidies konden worden verleend voor "werken, leveringen en diensten", zullen thans "onroerende investeringen" in het algemeen voor subsidiëring in aanmerking komen. Volgens de memorie van toelichting (p. 1) wordt daarmee inzonderheid beoogd ook de aankoop van bepaalde onroerende goederen te kunnen subsidiëren.
 - Volgens de regeling van het decreet van 24 januari 1985 werd het bedrag van de aan het fonds over te maken kredieten telkenjare in het begrotingsdecreet bepaald. Thans zullen het bedrag van de dotatie van het fonds en de regeling i.v.m. de aanpassing van dat bedrag aan de schommelingen van de prijzen in het bouwbedrijf, in het decreet zelf worden vastgesteld (artikel 2).
 - De criteria voor de verdeling van de trekkingsrechten op het fonds worden aangepast en aangevuld (artikel 4 van het ontwerp).
 - Waar luidens artikel 2 van het decreet van 24 januari 1985 de voor subsidiëring in aanmerking komende werken, leveringen en diensten werden bepaald door de Executieve, worden thans de materies die voor het gebruik van de trekkingsrechten in aanmerking komen in het ontwerp zelf bepaald (artikel 6, § 2).
2. Artikel 6, § 1, VIII, 3E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevestigt in algemene bewoordingen de bevoegdheid van de Gewesten inzake "de financiering van de opdrachten uit te voeren door de

.../...

gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden". Dezelfde bepaling maakt hierop echter uitdrukkelijk een uitzondering "wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de nationale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn".

2.1. In zijn advies L. 16.374/8 over het ontwerp dat het decreet van 24 januari 1985 is geworden, stelde de Raad van State m.b.t. het bepaalde in artikel 6, § 1, VIII, 3E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, wat volgt :

"In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om toelagen toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden en is artikel 6, § 1, VIII, 3E, alleen maar een overbodige bevestiging ... dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, putten ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen toelagen toe te kennen".

2.2. In hetzelfde advies L. 16.374/8 werd eveneens gesteld dat de Vlaamse Gemeenschap, binnen de grenzen van haar bevoegdheden, toelagen aan ondergeschikte besturen kan toekennen en dus een soortgelijke regeling als in gewestelijke aangelegenheden kan opzetten, ook al kan in de bijzondere wet, wat de Gemeenschappen betreft, geen equivalent worden aangewezen voor het bepaalde in artikel 6, § 1, VIII, 3E.

De Raad van State vestigde er evenwel de aandacht op dat de wetten op de staatshervorming niet de mogelijkheid bieden om met één enkel decreet tegelijk aangelegenheden in

.../...

de zin van artikel 59bis van de Grondwet en aangelegenheden in de zin van artikel 107quater van de Grondwet te regelen.

Die opmerking dient ook met betrekking tot het onderhavige ontwerp te worden hernomen. Het kan ter zake volstaan te verwijzen naar het advies L. 19.961/8 van 8 juni 1990 dat de Raad van State over een identiek ontwerp als het onderhavige heeft gegeven en waarin het volgende werd gesteld :

"Alleen reeds artikel 50 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vormt daartoe een beletsel, daar blijkens dat artikel de samenstelling van de Vlaamse Raad verschillend is naargelang deze zich heeft uit te spreken over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet dan wel over een aangelegenheid als bedoeld in artikel 107quater van de Grondwet.

Waar het begrotingsaangelegenheden betreft moet bovendien het volgende worden opgemerkt.

De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest zijn - ook al heeft de bijzondere wetgever tussen beide een duidelijke institutionele binding willen tot stand brengen (zie artikel 1, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) - twee onderscheiden juridische entiteiten, elk met eigen rechtspersoonlijkheid (zie artikel 3 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en elk met een eigen begroting (zie artikel 1, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten).

De ontworpen regeling zal derhalve over twee onderscheiden ontwerpen van decreet moeten worden verdeeld, een m.b.t. het subsidiëren van investeringen in gemeenschapsaangelegenheden en een m.b.t. het subsidiëren van investeringen in gewestelijke aangelegenheden. Bovendien zal de financiële last van die regelingen respectievelijk door de begroting van de Vlaamse Gemeenschap en door de begroting van het Vlaamse Gewest moeten worden gedragen".

.../...

De in dat verband in de memorie van toelichting (p. 1) verstrekte "verantwoording" luidens welke "vroeger nog decreten zijn gestemd die gelijktijdig naar beide artikels van de grondwet verwijzen", kan uiteraard niet volstaan om het in het aangehaalde advies gemaakte principiële bezwaar te ontkrachten.

2.3. Overeenkomstig de hiervoren gemaakte opmerking, zullen inzonderheid de in artikel 6, § 2, opgesomde materies moeten worden opgesplitst in twee lijsten naar gelang het gaat om gewest- of gemeenschapsmateries.

Bovendien moeten, overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 3E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, uit die lijsten de investeringen worden geweerd die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de nationale overheid bevoegd is.

Als zodanig moeten meer bepaald worden aangemerkt :

- werken m.b.t. begraafplaatsen en asverstrooiingsweiden (13E);
- werken i.v.m. kazernes en posten van de brandweerdienst en bluswatervoorraden (14E);
- werken i.v.m. slachthuizen (15E);
- bouwwerken i.v.m. crematoria en columbaria (20E).

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 4.

.../...

Luidens paragraaf 1, 4 (lees : 4E), wordt als criterium voor de verdeling van de trekkingsrechten aangewend "het aantal woongelegenheden in de gemeente vermeerderd met 0,2 maal het aantal woningen opgericht voor 1945".

Tenzij bedoeld wordt in deze bepaling bewust onderscheid te maken tussen "woongelegenheden" en "woningen" - in welk geval dat onderscheid moet worden verduidelijkt - hantere men hetzij alleen de term "woongelegenheden", hetzij alleen de term "woningen".

+

Wat de in paragraaf 1, 5 (lees : 5E), bedoelde "typologie van de gemeenten" betreft, wordt in de memorie van toelichting (p. 5) gesteld dat "dit criterium zeker vatbaar is voor kritiek omwille van het feit dat het verouderd is ...", doch dat het "het enige is dat rekening houdt met de centrumfunctie ..." en daarom behouden wordt.

De Raad van State stelt in dat verband vast dat in het voorontwerp van decreet tot vaststelling van de regelen inzake de verdeling van het Gemeentefonds - waarover op 12 juli 1990 het advies L. 20.063/8 werd gegeven - andere criteria worden aangewend met betrekking tot gemeenten met een centrumfunctie.

+

.../...

Luidens paragraaf 2 van dit artikel worden, voor de verdeling van de trekkingsrechten over de provincies grotendeels dezelfde criteria aangewend als voor de verdeling over de gemeenten, nl. het aantal inwoners, de oppervlakte, de lengte van de wegen, het aantal woongelegenheden en het aantal leerlingen.

De gemachtigde van de Executieve heeft verklaard dat, wat de vaststelling van de trekkingsrechten van de provincie Brabant betreft, alleen zal rekening gehouden worden met de inwoners, de oppervlakte, enz. ... van het in het Vlaamse Gewest gelegen gedeelte van de provincie.

Hoe vanzelfsprekend dit ook moge lijken, toch ware het verkieslijk zulks duidelijkheidshalve uitdrukkelijk in het decreet te bepalen.

Artikel 6.

Wat paragraaf 2 van dit artikel betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.3.

+

Luidens paragraaf 3 zal de Executieve de subsidiepercentages bepalen, met uitzondering van het percentage voor de schoolgebouwen, die tot 87,6 % "kunnen" gesubsidieerd worden.

Met betrekking tot paragraaf 3 wordt in de memorie van toelichting (p. 7) het volgende gesteld :

.../...

"§ 3. Het blijft evenwel tot de bevoegdheid van de Executieve behoren de subsidiepercentages vast te leggen op elk van deze materies, derwijze dat de Executieve ten alle tijde kan bepalen welk beleid zij wenst te voeren inzake investeringen.

Er wordt één uitzondering voorzien op deze percentages nl. voor de schoolgebouwen waarvoor 87,6 % van de trekkingsrechten mogen worden aangewend. Deze maatregel is noodzakelijk om de gemeenten en provincies de mogelijkheid te geven hun schoolgebouwenpatrimonium in stand te houden en zo nodig uit te breiden ook indien bv. om reden van gebrek aan voldoende kredieten geen subsidies ingevolge het Onderwijsdecreet II kunnen uitgekeerd worden".

Uit de aangehaalde passus van de memorie van toelichting blijkt te kunnen worden afgeleid dat, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, aan de Executieve geen ruimte wordt gelaten om, wat het subsidiepercentage voor schoolgebouwen betreft, af te wijken van de in het decreet vastgestelde 87,6 % (1).

De bepaling van het ontwerp luidens welke de schoolgebouwen tot 87,6 % "kunnen" gesubsidieerd worden, zou dan alleen duiden op de faculteit voor de betrokken provincie of gemeente om, indien het ingediende dossier aan de gestelde vereisten voldoet, al dan niet tot 87,6 % van de uitgave gebruik te maken van de haar toegekende trekkingsrechten - rekening houdend o.m. met de subsidies die voor de betrokken investering

(1) Het is overigens zeer de vraag of het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Executieve verenigbaar zou kunnen worden geacht met het bepaalde in artikel 17, § 5, van de Grondwet luidens hetwelk o.m. de subsidiëring van het onderwijs door de Gemeenschap wordt geregeld "door de wet of het decreet".

eventueel zouden zijn verleend op grond van het decreet betreffende het onderwijs II.

De ontworpen bepaling zou derwijze moeten worden omgewerkt dat die bedoeling duidelijk tot uiting komt in de tekst.

Artikel 11.

Luidens het 2E van dit artikel vervallen alle subsidieaanvragen waarvoor een vaste subsidiebelofte werd verleend, "indien de op het ontwerp eerder genomen vastlegging niet wordt aangepast vo, 'o, 'r 1 oktober 1991".

Volgens de gemachtigde van de Executieve wordt met de aangehaalde bepaling bedoeld dat de gemeenten tot uiterlijk 1 oktober 1991 de tijd krijgen om de investeringen waarvoor een vaste belofte van toelage is toegekend, aan te besteden. Is dit niet gebeurd, dan vervalt de subsidiebelofte.

Die bedoeling zou duidelijker tot uiting moeten komen in de ontworpen bepaling.

Artikel 13.

Deze bepaling is overbodig gelet op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en dient derhalve te worden weggelaten.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heer : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,

de Heer : W. DEROOVER, staatsraden,

Mevrouw : R. TULKENS,

Mevrouw : A. BECKERS, griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS.

P. VERMEULEN.