

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 3 februari 1994 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeenten en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering", heeft op 8 februari 1994 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Gelet op de hoogdringendheid - gemotiveerd door het feit dat de gemeenten die getroffen werden door de noodsituaties, die zich in december 1993 en januari 1994 hebben voorgedaan, zo spoedig mogelijk een beroep moeten kunnen doen op een tegemoetkoming uit het Vlaams Noodfonds - vraag ik u dat het advies zou worden verstrekt binnen de bij artikel 84 van de(...) gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn, nl. binnen een termijn van ten hoogste drie dagen".

*

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, dient de Raad van State zich te bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Hoofdstuk I van het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een "Vlaams Noodfonds

.../...

voor de gemeenten" in te stellen (hierna "het Noodfonds" te noemen) "waarop de gemeenten van het Vlaamse Gewest een beroep kunnen doen om een bijzondere tegemoetkoming te ontvangen wegens uitzonderlijke en belangrijke uitgaven die zij hebben verricht ten gevolge van noodsituaties die voortvloeien uit uitzonderlijke en onvoorziene natuurverschijnselen zoals overstromingen, aardbevingen, stormwinden of uit andere rampen" (artikel 2 van het ontwerp).

Luidens artikel 3 bestaat het Noodfonds uit twee afzonderlijke kredieten :

- 1º het krediet voor noodhulp ten laste waarvan een bijzondere tegemoetkoming kan worden verleend in geval van door de gemeente gedane uitgaven voor het lenigen van nood, inzonderheid voor de "eerste opvang en huisvesting van de getroffen inwoners, vervoer, bevoorrading, hulpgoederen, inzet van materieel en personeel" (1);
- 2º het krediet voor herstelinvesteringen ten laste waarvan een subsidie kan worden verleend voor de financiering van uitgaven voor onroerende investeringen tot herstel van schade aan het gemeentelijk patrimonium, "meer bepaald aan infrastructuur, gebouwen en nutsvoorzieningen" (1).

Het krediet voor noodhulp maakt deel uit van het Vlaams Gemeentefonds; het krediet voor herstelinvesteringen wordt uitgetrokken op het Investeringsfonds ter verdeling

(1) Memorie van toelichting, I, 1.

van de subsidies voor bepaalde onroerende investeringen die in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest door of op initiatief van de provincies, de gemeenten of de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden gedaan (artikel 4 van het ontwerp).

In de artikelen 5 tot 11 wordt de procedure geregeld volgens welke de tegemoetkomingen ten laste van het Noodfonds kunnen worden verleend.

1.2. Hoofdstuk II van het ontwerp strekt ertoe in de organieke regelingen betreffende het Vlaams Gemeentefonds (decreet van 7 november 1990) en betreffende het voornoemde Investeringsfonds (decreet van 20 maart 1991) wijzigingen aan te brengen die erop neerkomen dat gemeenten, waar de aan de ingezetenen opgelegde aanvullende belasting op de personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing niet het in het ontwerp bepaalde minimum bereiken, hun aandeel in de voornoemde fondsen proportioneel (en gespreid in de tijd) zien verminderen (artikelen 12 tot 17 van het ontwerp).

1.3. Luidens artikel 18 van het ontwerp zal de regeling opgenomen in hoofdstuk I terugwerken tot 1 december 1993. De bepalingen van hoofdstuk II zullen in werking treden op 1 januari 1995.

.../...

2. Luidens de memorie van toelichting (commentaar bij artikel 1) vindt het Gewest de bevoegdheid om de ontworpen regeling vast te stellen in artikel 6, § 1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Bedoeld worden kennelijk de bepalingen sub 2° en 3° van dat artikel 6, § 1, VIII, luidens welke de Gewesten, wat de ondergeschikte besturen betreft, bevoegd zijn voor "de algemene financiering van de gemeenten" (2°) en voor "de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten ... in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de Gemeenschappen bevoegd zijn" (3°).

2.1. Uit de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, VIII, 2°, en uit de rechtsleer blijkt dat die bepaling betrekking heeft op "de algemene financieringswijzen door middel waarvan de gemeenten gefinancierd worden volgens criteria die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke opdracht of taak" (1). De

(1) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 18; HAUBERT, B. en VANDERNOOT, P., "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988", in A.P.T., 1988, p. 248 - zie ook de adviezen van de Raad van State, nr. L. 19.738/8 van 20 maart 1990 over een voorontwerp van decreet "tot instelling van een Gemeentefonds" (St. Vl. R., 1989-90, nr. 329/1, p. 18) en nr. L. 21.945/9 van 18 januari 1993 over een voorontwerp van decreet "instaurant une aide complémentaire au profit des communes de la Région wallonne traversées par le passage du T.G.V." (St. Cons. Rég. W., 1992-93, nr. 148/1, bijlage 1).

in 2^o van artikel 6, § 1, VIII, bedoelde "algemene financiering" betreft met andere woorden de eigen algemene taken die de gemeenten als zodanig te vervullen hebben in "aangelegenheden die tot de gemeentelijke autonomie behoren" (1).

2.2. De financiering bedoeld in artikel 6, § 1, VIII, 3^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 daarentegen "omvat de algemene financieringswijze door middel waarvan de ondergeschikte besturen of sommige van hen gefinancierd worden voor het volbrengen van een specifieke opdracht of taak" (2).

Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, is deze bepaling in feite een overbodige bevestiging van het principe dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, van de bijzondere wet putten, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen - net zoals de federale overheid en de Gemeenschappen, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aan de gemeenten bepaalde taken kunnen opdragen en kunnen voorzien in de financiering hiervan. In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om subsidies toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een

(1) MAST, A. en DUJARDIN, J., Overzicht van het Belgisch administratief recht, Brussel, Story-Scientia, 1992, p. 422.

(2) Parl. St., Kamer, nr. 516/1 - 1988, p. 18.

andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden (1).

De in 3^o van artikel 6, § 1, VIII, bedoelde financiering betreft dus taken die door de Gewesten aan de gemeenten worden opgelegd in aangelegenheden "die niet tot de gemeentelijke autonomie stricto sensu behoren" (2).

2.3. De in hoofdstuk I van het ontwerp opgenomen regeling - zowel wat het "krediet voor noodhulp" als wat het "krediet voor herstelinvesteringen" betreft - kan, blijkens de niet mis te verstane bewoordingen van artikel 2, kennelijk niet worden ingepast in de aan het Gewest opgedragen bevoegdheid inzake de "algemene financiering van de gemeenten" (artikel 6, § 1, VIII, 2^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) : het gaat immers geenszins om een financiering van "tot de gemeentelijke autonomie behorende taken" volgens criteria "die niet rechtstreeks gebonden zijn aan een specifieke opdracht" (zie supra 2.1.), maar integendeel om een "bijzondere tegemoetkoming ... wegens uitzonderlijke en belangrijke uitgaven die (de gemeenten) hebben verricht ten gevolge van noodsituaties die voortvloeien uit uitzon-

(1) Adviezen L. 16.374/8 van 11 oktober 1984 over een voorontwerp van decreet "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"; L. 20.135/1/V van 9 augustus 1990 over het voorontwerp dat het voornoemde decreet van 20 maart 1991 geworden is; en het voornoemde advies L. 21.945/9 van 18 januari 1993.

(2) MAST, A. en DUJARDIN, J., o.c., p. 423.

derlijke en onvoorziene natuurverschijnselen ... of uit ... rampen" (artikel 2 van het ontwerp).

Opdat het Gewest bevoegd kan worden geacht voor het vaststellen van de bepalingen van hoofdstuk I van het ontwerp, moet met andere woorden worden aangetoond dat die bepalingen kunnen worden ingepast in de bevoegdheid welke artikel 6, § 1, VIII, 3°, aan de Gewesten opdraagt en dat ze derhalve betrekking hebben op de "financiering van ... opdrachten uit te voeren door de gemeenten ... in de tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheden".

2.3.1. Wat het in artikel 3, 1°, van het ontwerp bedoelde "krediet voor noodhulp" betreft, ten laste waarvan tegemoetkomingen kunnen worden verleend voor de uitgaven die de gemeenten hebben gedaan voor hulpverlening aan door rampen getroffen ingezetenen, blijkt geen bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te kunnen worden aangewezen krachtens welke het verlenen van die hulp aan de Gewesten zou zijn opgedragen. Het verlenen van die noodhulp moet integendeel worden aangemerkt als ressorterend onder de

.../...

civiele bescherming (1) en de algemene politie, welke aan-
gelegenheden moeten worden geacht tot de bevoegdheid van de
federale overheid te zijn blijven behoren (2).

-
- (1) Luidens artikel 1 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming heeft de civiele bescherming ook tot doel "bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen". In die wet worden tal van verplichtingen aan de gemeenten opgelegd (zie bijvoorbeeld artikel 8, derde lid : "Provincies en gemeenten kunnen verplicht worden de diensten van de civiele bescherming de beschikking te geven over terreinen, lokalen, meubilair en leveringen welke nodig zijn hetzij voor de opleiding van het personeel van die diensten, hetzij voor de uitvoering van de maatregelen voor de civiele bescherming op hun grondgebied; de Minister tot wiens bevoegdheid Binnenlandse Zaken behoren, bepaalt de nadere regelen voor eventuele schadeloosstelling in deze").

Dat de civiele bescherming tot de federale bevoegdheid behoort werd door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur impliciet bevestigd door de toevoeging van een 6° en 7° aan artikel 6, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, die ertoe strekt de Gewesten te betrekken bij de uitwerking van de algemene bepalingen inzake het korps van de gemeentelijke politie en het brandweerpersoneel (PEETERS, P., "Wijzigingen aan de bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" in "Het federale België na de vierde staatshervorming", ALEN, A. en SUETENS, L.P. (Ed.), Brugge, Die Keure, 1993, p. 50).

- (2) Adviezen van de Raad van State L. 16.551/8 van 6 maart 1985 over een voorontwerp van wet "inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten" (Parl. St., Senaat, 1984-85, nr. 899/1) en L. 19.493/8 van 14 februari 1990 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de wet van 21 januari 1987 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten".

.../...

De ontworpen regeling betreffende het "krediet voor noodhulp" heeft dus geen betrekking op een opdracht in een tot de bevoegdheid van de Gewesten behorende aangelegenheid in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 3°, van de bijzondere wet.

2.3.2. Wat het in artikel 3, 2°, van het ontwerp bedoelde "krediet voor herstellinvesteringen" betreft, liggen de zaken minder duidelijk. In de mate dat ten laste van dat krediet subsidies kunnen worden verleend voor herstelling van gemeentelijke infrastructuur, gebouwen en nutsvoorzieningen die verband houden met een aangelegenheid waarvoor de Gewesten bevoegd zijn - en uitsluitend in die mate -, kan de opvatting worden verdedigd dat het gaat om een regeling die kan worden ingepast in het meergenoemde artikel 6, § 1, VIII, 3°.

Aangezien de ontworpen regeling evenwel, ook wat die infrastructuur betreft, luidens de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 2 van het ontwerp, de vergoeding van geleden rampschade op het oog heeft, dient de aandacht te worden gevestigd op de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, welke wet, in tegenstelling tot wat het opschrift ervan suggereert, ook betrekking heeft op

.../...

schade veroorzaakt aan goederen van publiekrechtelijke personen (1).

Bij ontstentenis van enige bepaling in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarbij de bevoegdheid inzake het vergoeden van de bedoelde rampschade aan gemeentegoederen aan de Gewesten zou zijn toegewezen, lijkt te moeten worden aangenomen dat deze aangelegenheid tot de bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren.

2.4. De conclusie uit het voorafgaande - noodzakelijk summiere - onderzoek blijkt te moeten zijn dat het Vlaamse Gewest in artikel 6, § 1, VIII, 2° en 3°, niet de bevoegdheid vindt om de regeling van hoofdstuk I van het ontwerp vast te stellen. De bepalingen van dat hoofdstuk worden derhalve hierna niet nader onderzocht.

3. Wat de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel betreft van de in hoofdstuk II van het ontwerp opgenomen regelingen die voorzien in een verschillende behandeling van gemeenten naar gelang ze al dan niet van hun ingezetenen een bepaalde fiscale inspanning vragen, kan worden opgemerkt dat

(1) Zie artikel 42, § 1, van de wet van 12 juli 1976 : "De Staat kan aan de Gemeenschappen, Gewesten, provincies, agglomeraties, gemeenten, federaties van gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, kerkfabrieken, (...) toelagen toekennen voor de wederopbouw en wedersamenstelling van de goederen vernield of beschadigd ten gevolge van een door de Koning (...) erkende natuurramp, maar slechts in de mate dat de geleden schade niet vergoedbaar is krachtens deze wet".

in de memorie van toelichting een aantal gegevens worden verstrekt die prima facie (1) aannemelijk maken dat het aangewende criterium van onderscheid objectief en pertinent is en dat de ontworpen regeling kan worden geacht ook de toetsing aan het redelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel te kunnen doorstaan (2).

Het uiteindelijke oordeel over de vraag of een dergelijke regeling bestaanbaar is met het gelijkheidsbeginsel, is zaak van het Arbitragehof.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikelen 12, 13 en 14.

1. De nieuwe artikelen 13bis, 13ter en 13quater welke door de artikelen 12 tot 14 van het ontwerp worden ingevoegd in het decreet van 7 november 1990, hebben betrekking op de "berekening van de aandelen" in het Gemeentefonds en horen derhalve thuis in hoofdstuk II van het decreet van 7 november 1990 en niet in hoofdstuk III dat de "overgangs- en slotbepalingen" bevat.

(1) Binnen de hem toegemeten termijn dient de Raad van State zich ook wat dit punt betreft tot een summier onderzoek te beperken.

(2) Er kan overigens worden opgemerkt dat inzonderheid artikel 9, § 1, 5° en 6°, van het decreet van 7 november 1990 met het oog op de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds rekening houdt met de aanvullende belasting op de personenbelasting en met de opcentiemen op de onroerende voorheffing in de betrokken gemeenten.

De ontworpen artikelen dienen derhalve te worden vernummerd tot 12bis, 12ter en 12quater en in de inleidende zin van de artikelen 12 tot 14 van het ontwerp dient te worden gepreciseerd dat die nieuwe bepalingen worden ingevoegd in hoofdstuk II van het decreet van 7 november 1990.

2. Rekening houdend met de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de Regering, wordt voorgesteld de ontworpen artikelen 13bis en 13ter (lees : 12bis en 12ter) als volgt te redigeren :

"Art. (12bis). Enkel de gemeenten die zowel inzake de aanvullende belasting op de personenbelasting als inzake de opcentiemen op de onroerende voorheffing in het jaar dat voorafgaat aan de verdeling een minimum-belasting hebben geheven, krijgen het volledige aandeel. Deze minimum-belasting bedraagt 5,4 pct. voor de aanvullende belasting op de personenbelasting en 579 opcentiemen voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing.

De Vlaamse Regering kan deze minimum-belastingen aanpassen op basis van de evolutie van het rekenkundig gemiddelde van de aanslagvoeten van de desbetreffende belasting in alle gemeenten van het Vlaamse Gewest : voor de aanvullende belasting op de personenbelasting wordt 80 pct. van het rekenkundig gemiddelde van de aanslagvoeten als minimum genomen, terwijl voor de opcentiemen op de onroerende voorheffing 60 pct. van het rekenkundig gemiddelde als

.../...

minimum geldt. De in het vorige lid bepaalde minimum-belasting is berekend op basis van rekenkundige gemiddelden van 6,7 pct. aanvullende belasting op de personenbelasting en 964 opcentiemen op de onroerende voorheffing. Uiterlijk op 31 augustus deelt de Vlaamse Regering het rekenkundig gemiddelde en de minimum-aanslagvoet die bij de verdeling in het volgende jaar zullen worden gebruikt, aan de gemeenten mee".

"Art. (12ter). De gemeenten die in het jaar dat voorafgaat aan de verdeling niet de in artikel (12bis) bepaalde minimum-belasting hebben geheven, verliezen zoveel tienden van hun aandeel, afgerond naar het hogere aantal tienden, als het aantal tienden van het rekenkundig gemiddelde dat de aanslagvoet voor de betrokken belasting lager ligt dan de minimum-belasting.

De toepassing van deze bepaling mag er echter niet toe leiden dat een gemeente een aandeel ontvangt dat meer dan een tiende lager ligt dan het aandeel van het vorige jaar.

De in artikel 3 bedoelde kwartaalvoorschotten worden in dezelfde mate verminderd".

3. Gelet op de algemene opmerking 2 over de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om de regeling inzake het Vlaams Noodfonds vast te stellen, dienen de paragrafen 2 en 3 van het ontworpen artikel 13quater (lees : 12quater) uit het ontwerp te worden weggelaten en moet in paragraaf 1 van dat

.../...

artikel 13quater de verwijzing naar "het geval bedoeld in § 2" worden geschrapt.

Artikelen 15, 16 en 17.

1. Met betrekking tot deze artikelen, die in het decreet van 20 maart 1991 analoge bepalingen beogen in te voegen als die welke het voorwerp uitmaken van de artikelen 12, 13 en 14 van het ontwerp, geldt mutatis mutandis de opmerking 2 die hiervoren met betrekking tot de laatstgenoemde artikelen van het ontwerp werd gemaakt.

2. Bovendien moet worden opgemerkt :

- dat in de inleidende zin van artikel 15 moet worden verwezen naar "het decreet van 20 (niet : 31) maart 1991" en dat daarenboven het wijzigend decreet van 25 juni 1992 moet worden vermeld;
- dat in het ontworpen artikel 5bis, § 1, eerste lid, (artikel 15 van het ontwerp) de verwijzing naar "artikel 13quater" moet worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 5quater";
- en dat in paragraaf 1 van het ontworpen artikel 5ter (artikel 16 van het ontwerp) de verwijzing naar "artikel 13bis" telkens moet worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 5bis".

Artikel 18.

Dit artikel, dat de inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen regelt, dient te worden aangepast rekening houdend met de opmerkingen die hiervoren met betrekking tot hoofdstuk I werden gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: W. DEROOVER,	kamervoorzitter, voorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	kamervoorzitter,
de Heer	: M. VAN DAMME,	staatsraad,
de Heren	: J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. BAERT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DEBERSAQUES, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.