

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste en derde kamer, op 14 oktober 1997 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting en Gezondheidsbeleid verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot aanpassing van bestaande decreten", heeft op 4 november 1997 (derde kamer) en op 6 november 1997 (eerste kamer) het volgende advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit het bij de adviesaanvraag gevoegde uittreksel uit de notulen van de vergadering van de Vlaamse regering van 9 oktober 1997 blijkt dat het voorontwerp van decreet gelijktijdig voor advies is toegestuurd aan de Raad van State, aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA-raad).

Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten 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 hebben doorgemaakt - nadat m.a.w. omtrent de ontwerpteksten 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 die consultaties, adviezen, enz. ..., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerpteksten heeft uitgesproken.

Dit advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat, indien de raadpleging van de SERV of de MINA-raad aanleiding zou geven tot wijziging van de voorgelegde tekst, de gewijzigde bepalingen van het ontwerp voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State behoren te worden voorgelegd.

.../...

2. De in het ontwerp opgenomen bepalingen hebben betrekking op zowel gewest- als gemeenschapsaangelegenheden. De juridische bezwaren omtrent het regelen in eenzelfde decreet van gemeenschaps- en gewestaangelegenheden zijn het Vlaams Parlement genoegzaam bekend, zodat het overbodig is daarover verder uit te weiden.

3. Wellicht mede wegens de moeilijkheid die hiervoren sub 2 isesignaleerd, is in het ontwerp niet voldaan aan het vereiste van artikel 19, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens welke bepaling de decreten van het Vlaams Parlement moeten vermelden of ze gewest- dan wel gemeenschapsaangelegenheden regelen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Hoofdstuk I - Huisvesting

Artikel 1

1. Paragraaf 1 van dit artikel strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in vijf artikelen van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode.

Wanneer in een bepaalde regeling verscheidene artikelen worden gewijzigd, moet in beginsel, overeenkomstig de voorschriften van de formele legistiek, voor elk van die artikelen een afzonderlijk wijzigingsartikel worden gemaakt.

.../...

2. Luidens het ontworpen artikel 30, § 3 (artikel 1, § 1, 1^o, van het ontwerp) kan de Vlaamse regering de VHM machtigen om vennootschappen voor belegging in schuld-vorderingen op te richten als bedoeld in de wet van 4 december 1990 op de financiële transacties en de financiële markten, "zoals meest recent gewijzigd door de wet van 12 december 1996".

In verband met die laatste bepaling moet erop worden gewezen dat de uitdrukkelijke vermelding van de wijzigingen welke zijn aangebracht in een bepaling waarnaar wordt verwezen, duidt op de bedoeling van de regelgever om de verwijzing beperkt te houden tot de bepaling zoals die geldt op het ogenblik van de verwijzing, met uitsluiting van latere wijzigingen ervan. Indien zulks niet overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dienen de aangehaalde woorden te worden geschrapt.

3. Het ontworpen artikel 34, § 2, derde lid (artikel 1, § 1, 2^o, van het ontwerp) bepaalt dat de VHM en, onder de voorwaarden en modaliteiten die de VHM bepaalt, de sociale huisvestingsmaatschappijen, voor het uitvoeren van hun vermogensrechtelijke verrichtingen, een beroep kunnen doen op de (federale) ambtenaren van de administratie van de BTW, registratie en domeinen.

3.1. Wat de VHM betreft, die een openbare instelling is van het Vlaamse Gewest, kan die ontworpen regeling worden ingepast in de wet van 18 december 1986 houdende bevoegd-verklaring van de Administratie van de belasting over de

.../...

toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstellingen : luidens artikel 1 van die wet kunnen de bedoelde federale ambtenaren immers op aanvraag, in naam en voor rekening van de gemeenschappen, de gewesten "en de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen", alle domaniale bevoegdheden uitoefenen die zij ten aanzien van de staatsgoederen op zich nemen.

De sociale huisvestingsmaatschappijen daarentegen zijn geen openbare instellingen die door het Vlaamse Gewest zijn opgericht met toepassing van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het zijn luidens artikel 40, § 1, van de Vlaamse Wooncode "vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaams woonbeleid" die door de VHM kunnen worden erkend onder de voorwaarden vastgesteld door de Vlaamse regering. Zij zijn niet door toedoen van het Vlaamse Gewest tot stand gekomen. De voornoemde wet van 18 december 1986 houdt, wat de sociale huisvestingsmaatschappijen betreft, derhalve niet de vereiste federale machtiging in om een beroep te kunnen doen op de ambtenaren van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen. Die machtiging kan wel worden gevonden in artikel 21 van de Huisvestingscode luidens hetwelk "de aankopen en de onteigeningen

.../...

van gebouwde of ongebouwde onroerende goederen ... door de erkende maatschappijen kunnen toevertrouwd worden aan het Bestuur der Domeinen" (1).

3.2. Wat de bepaling betreft luidens welke de VHM de voorwaarden en de modaliteiten zal bepalen waaronder de sociale huisvestingsmaatschappijen een beroep kunnen doen op de genoemde federale ambtenaren, dient te worden opgemerkt dat het, krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Vlaamse regering is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Het opdragen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling (de VHM) is niet verenigbaar met die bijzondere-wetsbepaling.

4. In artikel 1, § 1, 5°, vervange men het woord "worden" door "wordt".

5. In artikel 1, § 2, dienen de woorden "het eerste lid" te worden geschrapt : paragraaf 1 omvat immers slechts één lid.

(1) De bepalingen van artikel 103, § 1, 1°, en § 2, 2°, van de Vlaamse Wooncode die voorzagen in de opheffing van dat artikel 21, worden daarom gewijzigd bij artikel 1, § 1, 5° en 6°, van het ontwerp.

Hoofdstuk II - Landbouw

Artikel 2

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven, wordt met dit artikel beoogd "de regelgeving (vast te stellen) tot uitvoering van het Vlaamse luik van ... (het landbouwmilieu)programma" dat werd opgemaakt ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.

2. Krachtens artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor "de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud".

Die bepaling is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. In de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de laatstvernoemde bijzondere wet wordt uitdrukkelijk de bevoegdheid van de gewesten erkend inzake "steun voor landbouwproductiemethodes verenigbaar met de eisen van milieubescherming evenals met de eisen van het natuurbeheer". De aandacht werd er evenwel op gevestigd dat de gewesten bij de uitoefening van de voormelde bevoegdheid rekening moeten

.../...

houden met "de uitoefening van de bevoegdheden die toebehoren aan de federale overheid inzake landbouwbeleid, te weten : de productiebeheersing, het creëren van alternatieven voor het inkomen uit de landbouw, het bepalen van landbouwproductietechnieken en -methodes" (1).

De uitvoering van de voornoemde verordening (EEG) nr. 2078/92 blijkt derhalve niet tot de uitsluitende bevoegdheid van de gewesten te behoren.

Doordat de ontworpen bepaling zich ertoe beperkt de Vlaamse regering te machtigen om te voorzien in een "steunregeling tot aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, met inbegrip van de bescherming van de genetische diversiteit" en om "de aard, de inhoud en de toepassing van deze steunregeling, evenals de aanvraagprocedure voor de subsidie" te bepalen, kan niet gesteld worden dat die bepaling op zich reeds strijdig is met de bevoegdheidsverdelende regels. De delegatie aan de Vlaamse regering zal uiteraard bevoegdheidsconform geïnterpreteerd moeten worden, in de zin dat de regering enkel gemachtigd wordt tot het nemen van maatregelen die behoren tot de bevoegdheid van de gewesten.

3. Zoals hiervoren reeds werd opgemerkt, komt de ontworpen bepaling erop neer dat het vaststellen van de gehele regeling aan de Vlaamse regering wordt opgedragen. Om

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 22.

verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de gewestwetgever en de -regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), behoren de essentiële elementen van de ontworpen regeling zoveel mogelijk in het decreet zelf te worden opgenomen.

4. Overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient tussen de betrokken gewestregeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.

Gelet op de verwevenheid tussen de federale en de gewestelijke bevoegdheid inzake de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92, waarop tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 is gewezen, is zulk overleg in casu ongetwijfeld vereist.

Volgens de gemachtigde van de regering heeft dat overleg evenwel niet plaatsgevonden.

De aandacht van de decreetgever wordt erop gevestigd dat het voorschrift van artikel 6, § 3bis, 5°, overeenkomstig artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, moet worden aangemerkt als een bevoegdheidsverdelende regel waarvan de miskenning kan leiden tot de vernietiging van de betrokken bepaling.

.../...

Hoofdstuk III - Tewerkstelling

Artikel 3

1. Luidens artikel 3, § 1, wordt een programma ter bevordering van de werkervaring opgezet waarvan de Vlaamse regering de uitvoeringsmodaliteiten bepaalt.

Uit de memorie van toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat het beoogde programma werklozen betreft "die reeds een lange tijd van werkloosheid achter de rug hebben en zeker (...) de lager geschoolden". Doordat echter geen nadere omschrijving van het programma wordt gegeven in de tekst van het ontwerp en het volledig aan de Vlaamse regering wordt overgelaten om een concrete invulling te geven aan het programma, kan op basis van het ontwerp geen voldoende inzicht worden verkregen omtrent de precieze draagwijdte van het op te zetten programma.

Dergelijk inzicht is nochtans onontbeerlijk om uit te maken of de ontworpen maatregel betrekking heeft op een aangelegenheid inzake het tewerkstellingsbeleid, waarvoor blijkens artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gewesten bevoegd zijn. Die aangelegenheden zijn met name de arbeidsbemiddeling, de programma's voor wedertewerkstelling van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen, met uitzondering van de programma's voor wedertewerkstelling in de besturen en diensten van de federale overheid of die onder het toezicht van deze

.../...

overheid ressorteren en, tot slot, de toepassing van de normen betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten.

Het is derhalve noodzakelijk dat in artikel 3 van het ontwerp zelf de essentiële regelen van het beoogde programma zouden worden opgenomen. Aldus wordt niet enkel voorkomen dat er onzekerheid ontstaat omtrent de bevoegdheid van de decreetgever om dergelijk programma op te zetten, doch wordt tevens tegemoetgekomen aan het bezwaar van een te ruime, want onbepaalde delegatie aan de Vlaamse regering.

2. Artikel 3 van het ontwerp heeft blijkens paragraaf 2 ervan uitwerking met ingang van 1 juni 1997. Deze datum is dezelfde als die waarop een aantal besluiten van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 in werking zijn getreden.

Deze besluiten werden genomen ter uitvoering van het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord en zijn in het Belgisch Staatsblad van 8 augustus 1997 bekendgemaakt. Opmerkelijk daarbij is dat de betrokken besluiten geen eigen opschrift hebben en werden bekendgemaakt zonder vermelding van een aanhef, noch van de namen van de ondertekenende ministers. Naar aanleiding van de voorliggende adviesaanvraag mag worden opgemerkt dat zulk een handelwijze uiteraard niet beantwoordt aan de vereisten van een behoorlijke regelgeving en op formeel-technische gronden ontoelaatbaar is. Bovendien moet worden betwijfeld of de betrokken besluiten wel de vereiste rechtskracht hebben.

.../...

Indien het de bedoeling van de regering zou zijn om in artikel 3 van het ontwerp de voornoemde besluiten van 17 juni 1997 retroactief van de nodige rechtsgrond te voorzien, moet er wel rekening mee worden gehouden dat dergelijke validering (1) naderhand het voorwerp zal kunnen zijn van een toetsing door de rechter (2).

Artikel 4

In het ontworpen artikel 2, § 2, 8°, van het koninklijk besluit nr. 25 van 24 maart 1982, wordt verwezen naar het besluit van de Vlaamse regering van 17 juni 1997 "houdende harmonisering van diverse stelsels werk-ervaringsprojecten". Daarbij wordt wellicht bedoeld op één van de drie besluiten welke zo-even werden vermeld naar aanleiding van de opmerking onder punt 2 bij artikel 3 van het ontwerp. Daar evenwel geen van die besluiten van een opschrift is voorzien, is het niet duidelijk welk besluit precies wordt bedoeld in de bepaling onder artikel 4 van het ontwerp. Het spreekt voor zich dat deze onduidelijkheid nefast is voor de rechtszekerheid.

(1) Zie onder meer, voor wat specifiek het procédé van de decretale validering betreft, Arbitragehof, arrest nr. 46/88 van 11 februari 1988, B.S., 24 februari 1988; arrest nr. 30/95 van 4 april 1995, B.S., 19 mei 1995, en de noot van P. POPELIER onder het laatstgenoemde arrest in R.W., 1995-1996, pp. 178-180.

(2) Overigens kan een decretale validering het niet vervullen van bepaalde substantiële vormvereisten, zoals het niet raadplegen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, niet goedmaken.

Artikel 5

Dit artikel zal, luidens paragraaf 2 ervan, uitwerking hebben met ingang van 4 maart 1997.

In dat verband moet erop worden gewezen dat, krachtens artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, het samenwerkingsakkoord waaraan wordt gerefereerd in artikel 5, § 1, van het ontwerp, eerst gevolg zal kunnen hebben dan nadat de betrokken wetgevers er hun instemming mee hebben betuigd.

Hoofdstuk IV - Cultuur

Artikel 6

1. Overeenkomstig de regels van de formele legistiek dient dit artikel, dat beoogt een aantal wijzigingen aan te brengen in artikel 22 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991, als volgt te worden gestructureerd :

"Art. 6. In artikel 22 van het decreet van 21 december 1990 houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991 worden de volgende wijzigingen aangebracht :

.../...

- 1° in § 1 wordt het woord ...;
- 2° in § 2, inleidende zin, wordt het woord ...;
- 3° § 2, 3., wordt opgeheven;
- 4° in § 2, 4., wordt het woord ...;
- 5° in § 3, inleidende zin, ...;
- 6° in § 3, 3., ...;
- 7° in § 3, 4., ...".

2. In het voornoemde artikel 22 wordt het woord "kunsten" telkens zonder hoofdletter geschreven. Men vervange derhalve in artikel 6 het woord "Kunsten" telkens door "kunsten".

3. In het zesde lid (lees : 6°) ten slotte schrijve men "langspeelfilms of" in plaats van "langspeelfilm of".

Hoofdstuk V - Technopolis

Artikel 7

Luidens deze bepaling wordt de Vlaamse regering met ingang van 24 juli 1997 gemachtigd om de NV Participatiemaatschappij (lees : Participatiemaatschappij Vlaanderen) op te dragen om, in opdracht en voor rekening

.../...

van het Vlaamse Gewest "een Vlaams doe-centrum voor wetenschap en technologie op te richten, te noemen NV Technopolis". Dezelfde bepaling machtigt de Vlaamse regering bovendien de nadere regels betreffende de oprichting en werking van de NV Technopolis te bepalen.

Hierbij dienen twee opmerkingen te worden gemaakt.

Vooreerst zal de regering er over moeten waken dat de benaming van de nieuw op te richten vennootschap geen afbreuk doet aan reeds bestaande gelijksoortige en juridisch beschermde benamingen.

Voorts kan de machtiging aan de Vlaamse regering, bedoeld in het tweede lid van de ontworpen bepaling, uiteraard niet zo worden begrepen dat die nader te bepalen regels zouden kunnen afwijken van de oprichtings- en werkingsregels voor naamloze vennootschappen, vervat in de vennootschapswetgeving.

Hoofdstuk VI - Innovatie

Artikel 8

1. Dit artikel beoogt, aldus de memorie van toelichting, een rechtsgrond te verschaffen aan het op 23 juli 1997 door de Vlaamse regering goedgekeurde ontwerpbesluit in verband met subsidies voor vormingsprojecten die de innovatie of de bestuurlijke vernieuwing ondersteunen en mogelijk maken.

.../...

Blijkens paragraaf 2 van het ontworpen artikel dienen de vormingsprojecten gericht te zijn op de behoeften van één of meer van de volgende categorieën van personen : (1°) de personen die een zelfstandig beroep uitoefenen in het Vlaamse Gewest; (2°) de werknemers wier arbeidsplaats zich voornamelijk bevindt in het Vlaamse Gewest, en (3°) de werkzoekenden, die hun woonplaats hebben in de Vlaamse Gemeenschap.

Uit deze omschrijving van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling moet worden afgeleid dat de stellers van het ontwerp er van uitgaan dat de aangelegenheid die men wil regelen te paard zit op twee bevoegdheidsdomeinen van het Vlaams Parlement, met name, eensdeels, de aangelegenheden inzake permanente vorming en beroepsomscholing en -bijscholing, bedoeld in artikel 4, 8° en 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en, anderdeels, de aangelegenheid betreffende het economisch beleid, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, 1°, van dezelfde bijzondere wet (1).

Aldus regelt artikel 8 van het ontwerp zowel een gemeenschapsaangelegenheid als een gewestaangelegenheid. Wat dat betreft moge worden verwezen naar de algemene opmerkingen, supra sub 2.

(1) Overigens heeft ook de memorie van toelichting bij het ontwerp het over een sociale doelstelling en een economische doelstelling van de steunverlening voor innovatieopleidingen.

2. In het 3^o van paragraaf 2 van dit artikel schrijven men "in het Nederlandse taalgebied en het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" in plaats van "in de Vlaamse Gemeenschap".

Hoofdstuk VII - Overdracht van goederen van de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie

Artikel 9

1. Volgens de memorie van toelichting wordt met het ontworpen artikel 7, tweede lid, van het decreet van 1 juni 1994 tot regeling van de overdracht van roerende en onroerende goederen van de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie, beoogd te voorkomen dat de inkomsten uit vervreemding van onroerende goederen die worden geherinvesteerd in infrastructuur met dezelfde bestemming, in mindering moeten worden gebracht van het krediet van 450 miljoen frank dat door de Vlaamse Gemeenschap aan de Vlaamse Gemeenschapscommissie wordt verleend. De ontworpen bepaling kan evenwel gelezen worden in die zin dat ook de inkomsten uit "verhuring" die worden geherinvesteerd in infrastructuur met dezelfde bestemming, niet in mindering van het krediet van 450 miljoen frank moeten worden gebracht.

De tekst dient duidelijker de bedoeling van de stellers van het ontwerp weer te geven.

2. De tweede volzin van de ontworpen bepaling zou beter als een afzonderlijk lid in artikel 7 van het decreet van 1 juni 1994 worden opgenomen.

Het advies betreffende de hoofdstukken III, V, VI en VIII werd gegeven door de eerste kamer, samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	M. VAN DAMME,	staatsraden,
	D. ALBRECHT,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	E. WYMEERSCH,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT en W. VAN VAERENBERGH, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE

Het advies betreffende de hoofdstukken I, II, IV, VII en VIII werd gegeven door de derde kamer, samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	P. LEMMENS,	staatsraden,
	L. HELLIN,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, B. SEUTIN, G. VAN HAEGENDOREN en Mevr. R. THIELEMANS, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. THEUNIS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER