

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juli 1999 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de voorwaarden en de regels inzake de toekenning van subsidies voor vormingsinitiatieven voor gemeentelijke mandatarissen", heeft op 6 juli 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt ter motivering van het verzoek om spoedbehandeling "verwezen naar het feit dat de nieuwe vormingsinitiatieven klaar moeten zijn tegen september 1999, gelijktijdig met de aanvang van het nieuwe schooljaar. Het is derhalve noodzakelijk dat dit besluit nog voor het zomerreces definitief wordt. Deze termijn dreigt in het gedrang te komen wanneer het advies, dat op 26 mei 1999 werd gevraagd (1), niet spoedig inkomt".

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder de Vlaamse minister bevoegd voor de binnenlandse aangelegenheden subsidies kan verlenen voor vormingsinitiatieven "gericht op de deskundigheidsbevordering van gemeentelijke mandatarissen", welke worden georganiseerd door "hetzij een

(1) Bedoeld is een identieke adviesaanvraag, ingediend met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State.

vereniging van en voor gemeenteraadsleden, hetzij een organisatie of instelling die (o.m.) de ondersteuning van het lokaal beleid als professionele activiteit heeft".

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoedprocedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2. In het voorliggende geval wordt ter verantwoording van het verzoek om spoedbehandeling, enkel verwezen naar "het feit" dat de nieuwe vormingsinitiatieven klaar moeten zijn tegen september 1999, gelijktijdig met de aanvang van het nieuwe schooljaar.

Het is geenszins duidelijk welk verband er kan bestaan tussen de in het ontwerp bedoelde vormingsinitiatieven en het begin van het schooljaar. Zoals blijkt uit artikel 1, 3°, van het ontwerp heeft de ontworpen regeling geen betrekking op schoolse vormingsinitiatieven, maar integendeel op initiatieven georganiseerd door "hetzij een vereniging van en voor gemeenteraadsleden, hetzij een

.../...

organisatie of instelling die (o.m.) de ondersteuning van het lokaal beleid als professionele activiteit heeft". "Het feit" dat de nieuwe vormingsinitiatieven klaar moeten zijn tegen september 1999, wordt derhalve niet naar behoren aangetoond.

De aangevoerde motivering maakt dan ook geenszins duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd genomen moet worden dat een beroep op de speedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Een dergelijke inadequate motivering is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

*

*

*

De Raad van State meent evenwel reeds nu de aandacht erop te moeten vestigen dat er voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn.

In de aanhef van het ontwerp wordt terzake verwezen naar artikel 21 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, enerzijds, en naar de artikelen 12, 55 tot en met 58, 94 en 95 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, anderzijds.

.../...

1. Artikel 21 van het voornoemde decreet van 19 december 1998 vervangt artikel 3, § 3, van het decreet van 14 mei 1996 tot vaststelling van de regelen inzake de werking en de verdeling van het Sociaal Impulsfonds. Luidens dat artikel 3, § 3, wordt de netto-opbrengst van de (leegstands)heffingen, intresten en administratieve geldboeten bedoeld in hoofdstuk VIII, afdeling 2, van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, "aangewend" voor o.m. de uitgaven in verband met "(6°) initiatieven inzake vorming van lokale mandatarissen en ambtenaren, ingericht met medewerking van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden".

Die bepaling voorziet weliswaar in de mogelijkheid om bepaalde aan het Sociaal Impulsfonds toegewezen ontvangsten "aan te wenden" voor de betaling van uitgaven in verband met vormingsinitiatieven, maar machtigt de Vlaamse regering niet om een regeling uit te vaardigen met betrekking tot de subsidiëring van die vormingsinitiatieven. Het voornoemde artikel 3, § 3, is m.a.w. een louter begrotingstechnische bepaling die geen rechtsgrond biedt

.../...

voor een verordenend optreden van de Vlaamse regering (1).

2. Artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees in casu : door de gewestregering (2))".

(1) Overigens kan worden opgemerkt dat de in het voorliggende ontwerp bedoelde vormingsinitiatieven niet worden "ingericht met medewerking van de administratie Binnenlandse Aangelegenheden", zoals wordt vereist door artikel 3, § 3, eerste lid, 6°, van het voornoemde decreet van 14 mei 1996 : luidens artikel 3, § 2, 3°, van het ontwerp moet "de organisatie ... zelf op(treden) als organisator van het vormingsinitiatief". De rol van de administratie is beperkt tot de beoordeling van de subsidieaanvraag. Zelfs indien voor de ontworpen regeling een deugdelijke rechtsgrond voorhanden zou zijn, zouden de uitgaven welke eruit voortvloeien derhalve niet kunnen worden aangerekend op de in artikel 3, § 3, van het decreet van 14 mei 1996 bedoelde ontvangsten van het Sociaal Impulsfonds.

(2) Krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten zijn de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gewesten.

Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecombineerd met een "speciale bepaling" van de algemene uitgavenbegroting "die de aard van de toelage preciseert", zou derhalve de vereiste rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen subsidieregeling.

In dit verband bepaalt artikel 2 van het ontwerp dat de subsidies "worden aangerekend op de basisallocatie 12.90 van het programma 53.20, overeenkomstig artikel 21 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999". Uit artikel 14 van het decreet van 19 december 1998 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, alsmede uit de bij de begroting gevoegde tabel, blijkt evenwel dat die basisallocatie betrekking heeft op "specifieke kosten m.b.t. de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting (artikelen 23 tot 44 programmadecreet 1996)" (1). Kennelijk berust die verwijzing in het ontwerp dus op een vergissing.

De gemachtigde van de regering heeft opgemerkt dat in feite verwezen moet worden naar de basisallocatie 43.03 van de organisatieafdeling 53, programma 10. Het gaat hier om een basisallocatie i.v.m. "subsidies voor initiatieven inzake vorming van lokale ambtenaren". Volgens artikel 14 van het voornoemde decreet van 19 december 1998 kunnen de

(1) Zie het ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1999, tekst aangenomen door de Commissie voor Financiën en Begroting, Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 15-14, deel 2, pp. 34 en 171.

bedoelde subsidies toegekend worden binnen de perken van de betrokken basisallocatie, en volgens de tabel gevoegd bij de begroting blijkt dat, binnen het programma "lokale en regionale besturen", voor de bedoelde subsidies een bedrag van 15 miljoen frank is uitgetrokken (1).

De Raad van State moet niettemin vaststellen dat de aldus bedoelde basisallocatie betrekking heeft op de vorming van "lokale ambtenaren", niet op die van "gemeentelijke mandatarissen". Die bepaling kan dus niet in aanmerking komen als rechtsgrond voor het ontwerp.

De conclusie is dan ook dat voor de ontworpen regeling geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit gecombineerd met een speciale bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

(1) Genoemd parlementair stuk, pp. 34 en 170.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER