

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.912/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 september 2003 door de Vlaamse minister van Wonen, Media en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende machtiging tot creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de Vlaamse regering te machtigen om mee te werken aan de creatie van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap NV Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Woonkrediet (hierna: VMSW), waarop de bepalingen van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet) van toepassing zijn (artikel 3, § 1, van het ontwerp).

Luidens artikel 4 van het ontwerp werkt de VMSW mee aan de financiële ondersteuning van de uitvoering van de doelstellingen van het Vlaams woonbeleid, bedoeld in titel II van de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997. Daartoe kan de Vlaamse regering aan de VMSW de volgende taken toevertrouwen:

- het optreden als gespecialiseerd kredietverlener van woonprojecten (artikel 4, § 2, 1°, van het ontwerp);
- het beheer van bepaalde financiële middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen (artikel 4, § 2, 2°);
- het toestaan van bijzondere sociale leningen aan particulieren (artikel 4, § 2, 3°);
- het sluiten van overeenkomsten inzake schuldsaldoverzekerings (artikel 4, § 2, 4°);

.../...

- het uitbouwen van een financieel instrumentarium na onderzoek van de financiële markten en producten (artikel 4, § 2, 5°).

De Vlaamse regering kan bovendien niet nader gedefinieerde, al dan niet tijdelijke, bijzondere opdrachten toevertrouwen aan de VMSW, voorzover ze in overeenstemming zijn met de hiervóór bedoelde missie en taken (artikel 4, § 3, van het ontwerp).

Volgens de memorie van toelichting komt de ontworpen regeling erop neer dat de VMSW in de praktijk de financiële activiteiten van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) overneemt.

Het ontwerp bevat voorts bepalingen inzake de kennisgeving van de statuten (artikel 3, § 2, van het ontwerp), het opstellen van een jaarlijkse financiële planning en het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (artikelen 5 en 6), het aandeelhouderschap (artikel 7), de mededeling en de kennisgeving van het jaarprogramma en het jaarverslag (artikel 8), en de terbeschikkingstelling van personeel door de Vlaamse regering (artikel 9).

BEVOEGDHEID

1. Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, IV, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, IV, zijn de gewesten o.m. bevoegd voor "de huisvesting". Het voornoemde artikel 9 machtigt de gewesten om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

2. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9

.../...

van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen ⁽¹⁾.

De ontworpen bepalingen blijken de toets aan artikel 9 van de bijzondere wet te kunnen doorstaan.

Wat de "samenstelling" van de VMSW betreft, kan worden verwezen naar artikel 7 van het ontwerp, dat een regeling bevat inzake het aandeelhouderschap. Bovendien zijn, wat de organen van de instelling betreft, de dwingende bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen van toepassing.

De "bevoegdheid" van de VMSW wordt geregeld in artikel 4 van het ontwerp.

Wat de "werking" van de instelling betreft, kan worden verwezen naar de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, naar het toepasselijk verklaarde artikel 31 van het kaderdecreet en naar de dwingende bepalingen van het vennootschapsrecht.

Ook inzake het "toezicht" op de VMSW ten slotte, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling de toets aan artikel 9 kan doorstaan. Uit het specifieke karakter van de op te richten rechtspersoon, die de vorm zal aannemen van een naamloze vennootschap, volgt immers dat op de VMSW toezicht zal worden uitgeoefend op grond van de toepasselijke vennootschapsrechtelijke bepalingen, in casu door de algemene vergadering van de aandeelhouders, waar het Vlaamse Gewest de meerderheid van de stemmen heeft (zie artikel 7, eerste lid, van het ontwerp). Voorts kan worden verwezen naar artikel 6 van het ontwerp luidens hetwelk de VMSW en de Vlaamse regering een samenwerkingsovereenkomst moeten sluiten als bedoeld in artikel 31 van het kaderdecreet, naar de in artikel 8 van het ontwerp vervatte regeling inzake het jaarprogramma en het jaarverslag, en naar het voorschrift van artikel 36, § 2, van het kaderdecreet, op grond waarvan de Vlaamse regering jaarlijks bij het Vlaams Parlement verslag dient uit te brengen over de werking van de instelling.

⁽¹⁾ Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612-1, (85), pp. 90-91, nr. 3.

ALGEMENE OPMERKING

Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, laatste volzin, "(zijn) de bepalingen van het kaderdecreet ... van toepassing op de VMSW".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp (Algemene situering - Beter bestuurlijk beleid, punt 1.1) wordt in dat verband gesteld wat volgt:

"Het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid regelt het generiek bestuurlijk kader en bevat algemene bepalingen inzake het Vlaams overheidsapparaat en de onderscheiden vormen van verzelfstandigde agentschappen. Deze bepalingen zijn automatisch van toepassing voor de agentschappen die - zoals voorliggend agentschap - beantwoorden aan de criteria van het kaderdecreet. Het is dan ook noodzakelijk om dit decreet samen te lezen met de bepalingen van het kaderdecreet ...".

Zoals de Raad van State gesteld heeft in het eerdergenoemd advies 33.992/3, zijn de bepalingen van het kaderdecreet niet bindend voor de decreetgever zelf en kunnen die bepalingen niet beletten dat de decreetgever daarvan in de toekomst zou afwijken ⁽²⁾. Uit de hiervóór aangehaalde passus van de memorie van toelichting blijkt evenwel duidelijk dat het geenszins in de bedoeling van de stellers van het ontwerp ligt om af te wijken van het kaderdecreet, en dat ze integendeel beogen de ontworpen regeling volledig in overeenstemming te brengen met de toepasselijke voorschriften van het kaderdecreet. In dat verband kan worden gewezen op de bepaling van artikel 30 van het kaderdecreet luidens welke het decreet, waarbij machtiging wordt gegeven tot het oprichten of deelnemen aan de oprichting van een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, o.m. de infrastructuur en de middelen moet vaststellen die aan het op te richten agentschap kunnen worden ter beschikking gesteld. De vraag rijst of het niet wenselijk is het ontwerp op die punten aan te vullen.

⁽²⁾ Aangehaald advies, p. 94, nr. 4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	J. VELAERS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER