

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.127/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 september 2005 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid RO-Vlaanderen", heeft op 18 oktober 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de oprichting, onder de benaming "RO-Vlaanderen", van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 6 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

Dit agentschap heeft als opdracht "het beleid voor lokale ruimtelijke ordening en het beleid voor onroerend erfgoed, zoals het wordt vastgelegd door de bevoegde Vlaamse minister, kwaliteitsvol uit te voeren". Het richt zich daartoe in het bijzonder op "ondersteuning en begeleiding van burgers en lokale overheden en op alle instanties of personen aan wie delen van die uitvoerende opdracht worden toevertrouwd". Het agentschap behoort tot het beleidsdomein Ruimtelijke ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid RWO-Vlaanderen.

.../...

3.1. Wat de oprichting van het agentschap betreft, vindt het ontworpen besluit een algemene rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Naar luid van die bepaling beschikt iedere gemeenschaps- of gewestregering over een eigen administratie, eigen instellingen en eigen personeel. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering haar eigen diensten organiseren.

Voorts vindt het ontworpen besluit een specifieke rechtsgrond in artikel 6, § 2, en, in beginsel, in artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet. Naar luid van die bepalingen is de Vlaamse Regering gemachtigd om respectievelijk intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten, en om aan de hoofden ervan specifieke delegaties te verlenen.

3.2. Luidens artikel 8, § 2, 3°, van het ontwerp, wordt aan het hoofd van het agentschap delegatie verleend om "op het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest de functie van gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uit te oefenen als vermeld in het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996".

Artikel 12, § 1, van het voornoemde decreet van 18 mei 1999 bepaalt dat de Vlaamse Regering het aantal gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren vaststelt, deze ambtenaren aanstelt, de voorwaarden bepaalt waaraan personen moeten voldoen om als stedenbouwkundige ambtenaar te kunnen worden aangesteld, en het werkgebied van iedere stedenbouwkundige ambtenaar omschrijft.

Niettegenstaande artikel 8, § 2, 3°, van het ontwerp betrekking heeft op delegaties van bevoegdheden van de Vlaamse Regering zelf, is het duidelijk de bedoeling van de stellers van het ontwerp om het hoofd van het agentschap aan te stellen als gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar voor het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest⁽¹⁾. De rechtsgrond voor artikel 8, § 2, 3°, van het ontwerp wordt dan ook geboden door artikel 12, § 1, van het voornoemde decreet van 18 mei 1999, en niet door artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet.

⁽¹⁾ Die aanstelling wordt dan ook beter in een afzonderlijke bepaling opgenomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat hiervóór werd opgemerkt in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit (opmerking 3.2), dient, na de verwijzing naar het kaderdecreet, een lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 12, § 1, van het voornoemde decreet van 18 mei 1999.

5. In het vijfde lid van de aanhef kan het nummer (39.127/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 8

6.1. Luidens artikel 8, § 2, van het ontwerp worden met toepassing van artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, en onverminderd de mogelijkheid tot subdelegatie met toepassing van artikel 19 van hetzelfde besluit, aan het hoofd van het agentschap aanvullende en specifieke delegaties verleend.

Zo wordt in artikel 8, § 2, 5°, van het ontwerp aan het hoofd van het agentschap de bevoegdheid gedelegeerd om "machtiging te verlenen tot onteigening ten algemenen nutte van (een) beschermd onroerend erfgoed overeenkomstig artikel 4 van de wet van 7 augustus 1931 op het behoud van monumenten en landschappen en artikel 34 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg".

Het is onduidelijk wat precies bedoeld wordt met de woorden "machtiging te verlenen tot onteigening ten algemenen nutte".

6.2.1. Zo met het gebruik van die woorden wordt beoogd aan het hoofd van het agentschap de bevoegdheid te verlenen om te beslissen dat de onmiddellijke inbezitneming van een of meerdere onroerende goederen ten algemene nutte onontbeerlijk

.../...

is, dient te worden herinnerd aan artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en aan de decreten van 13 april 1988 respectievelijk tot bepaling van de gevallen en de modaliteiten waarbij de Vlaamse Regering kan overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte inzake de gewestelijke aangelegenheden en tot bepaling van de gevallen en de modaliteiten waarbij de Vlaamse Regering kan overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte inzake de culturele, persoonsgebonden en onderwijsaangelegenheden.

Luidens artikel 79, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de regeringen overgaan tot onteigeningen ten algemenen nutte in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet, met inachtneming van de bij de wet vastgestelde gerechtelijke procedures en van het principe van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling bepaald bij artikel 11 (lees: 16) van de Grondwet.

Artikel 3 van de voornoemde decreten van 13 april 1988 bepaalt telkens dat de regering andere rechtspersonen, die bevoegd zijn om onroerende goederen ten algemenen nutte te onteigenen, kan machtigen tot onteigening in de gevallen waarin zij oordeelt dat de verkrijging ervan noodzakelijk is voor de uitbouw van de infrastructuur of voor het beleid inzake respectievelijk de gewestelijke aangelegenheden, zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en de culturele, persoonsgebonden en onderwijsaangelegenheden, zoals bepaald in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in artikel 59bis (lees: de artikelen 127 tot 129) van de Grondwet.

Met betrekking tot voormelde bepalingen heeft het Arbitragehof in het arrest nr. 3/89 van 2 februari 1989 trouwens overwogen dat:

"(dat) hoewel artikel 79, § 1, van de bijzondere wet enkel de door de Executieven benaarstigde onteigeningen ten algemenen nutte voorziet, (...) uit de economie van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en uit de algemene opzet van de staatshervorming (volgt) dat die bepaling zo moet worden begrepen dat de Executieven tevens gerechtigd zijn - en de decreetgever dus ook gerechtigd is de Executieven daartoe te machtigen - andere rechtspersonen tot onteigening inzake gewest- of gemeenschapsaangelegenheden te machtigen;

(doch dat) in elke hypothese (...) het verlenen van de machtiging afhankelijk (wordt) gesteld van het vermogen van de Executieve om, geval per geval, de noodzakelijkheid te beoordelen van de verkrijging door de ondergeschikte besturen van de onroerende goederen waarvan de onteigening wordt beoogd" (overw. 2.B.5).

Uit die rechtspraak kan o.m. worden afgeleid dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid om te beslissen dat de inbezitneming van een of meerdere onroerende goederen ten algemene nutte onontbeerlijk is, als een zwaarwichtige beslissing heeft beschouwd. Door die beslissing wordt immers geraakt aan de grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht.

Bovendien blijkt uit het voornoemde artikel 79 dat de bijzondere wetgever met dat artikel, op het specifieke domein van de onteigeningen, heeft willen voorzien in een bijzondere, exhaustieve regeling die geen ruimte lijkt te bieden voor delegaties aan ambtenaren⁽²⁾. Overigens moet worden aangenomen dat voor handelingen die een beleidskarakter vertonen en waarvoor de betrokken minister ten volle de politieke verantwoordelijkheid moet dragen, delegatie aan een ambtenaar moeilijk verzoenbaar is met het beginsel van de eenheid van de uitvoerende macht en van de regel dat de ministers politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het Vlaams Parlement.

6.2.2. Hoewel artikel 7, derde lid, van het kaderdecreet bepaalt dat aan het hoofd van het intern verzelfstandigd agentschap specifieke delegaties kunnen worden verleend, lijkt uit wat voorafgaat te moeten worden aangenomen dat in deze aangelegenheid elke delegatie aan een ambtenaar moeilijk toelaatbaar is. Derhalve kan enkel de Vlaamse Regering of, met toepassing van artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de hiertoe aangewezen minister in dezen optreden.

6.2.3. Indien de hiervóór gegeven interpretatie van artikel 8, § 2, 5°, van het ontwerp de werkelijke bedoeling van de stellers van het ontwerp weergeeft, dient de ontworpen bepaling uit het ontwerp te worden gelicht.

⁽²⁾ Zie ook artikel 79, § 3, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de overeenkomsten inzake afstand in der minne, de kwijtingen en andere handelingen in verband met het verkrijgen van onroerende goederen, zonder kosten kunnen worden gesloten door toedoen van het lid van de regering dat daartoe gemachtigd werd.

6.3. Zo het daarentegen alleen de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, om met artikel 8, § 2, 5°, van het ontwerp, aan het hoofd van het agentschap de bevoegdheid te verlenen om te beslissen tot onteigening over te gaan, met dien verstande dat de Vlaamse Regering geval per geval, de noodzakelijkheid zal dienen te beoordelen van de verkrijging namens het Vlaamse Gewest van het onroerend goed waarvan de onteigening wordt beoogd en bijgevolg een machtiging tot onteigening dient te verlenen, moet de ontworpen bepaling in die zin worden herwerkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT