

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.071/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 november 2003 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap, en houdende wijziging van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij", heeft op 18 november 2003 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 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

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij te wijzigen met het oog op de kwalificatie van de publiekrechtelijke vereniging met rechtspersoonlijkheid "Vlaamse Vervoermaatschappij" als een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn" (hierna: de maatschappij), zoals bedoeld in artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: het kaderdecreet).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid voor het vaststellen van de ontworpen regeling in de gecombineerde bepalingen van artikel 6, § 1, X, 8°, en artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens het voornoemde artikel 6, § 1, X, 8°, zijn de gewesten o.m. bevoegd voor "het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer". 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.

4. 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 hetwelk het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet, de "oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling moet regelen ¹.

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

De oprichting van de maatschappij wordt geregeld in artikel 2 van het decreet van 31 juli 1990, zoals die bepaling zal worden gewijzigd bij artikel 7 van het ontworpen decreet.

De bevoegdheid van de maatschappij wordt geregeld in artikel 3 van het decreet van 31 juli 1990, zoals die bepaling zal worden gewijzigd bij artikel 11 van het ontworpen decreet.

De samenstelling en de werking van de maatschappij worden geregeld in de artikelen 12 tot 32 van het decreet van 31 juli 1990, zoals die bepalingen zullen worden gewijzigd bij de artikelen 16 tot 31 van het ontworpen decreet, alsook in de relevante bepalingen van hoofdstuk IV, afdeling 3, van het kaderdecreet.

Wat het toezicht op de maatschappij betreft, kan worden verwezen naar de artikelen 14 tot 23 van het kaderdecreet, en naar de ontworpen artikelen 46*bis* tot 46*quater* van het decreet van 31 juli 1990 (artikel 43 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. Dit artikel strekt ertoe het opschrift van het decreet van 31 juli 1990 te vervangen als volgt:

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

"Decreet (van 31 juli 1990) tot omvorming van de Vlaamse Vervoermaatschappij naar een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn".

In de memorie van toelichting wordt voor die redactie van het opschrift de volgende verantwoording verstrekt:

"Om redenen van herkenbaarheid en continuïteit is het aangewezen om het opschrift van het oorspronkelijke oprichtingsdecreet zodanig te wijzigen dat de beide benamingen van de Maatschappij erin tot uiting komen, evenals de vernieuwde kwalificatie (publiekrechtelijk vormgegeven EVA)."

De Raad van State is van oordeel dat de aangevoerde redenen onvoldoende zwaarwichtig zijn om de oude en de nieuwe benaming in het ontworpen opschrift te behouden². Het is beter om eenvoudig te schrijven:

"Decreet betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn".

Artikel 5

6. Luidens het ontworpen artikel 1bis, 1, moet onder "Kaderdecreet" worden begrepen "het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003 met inbegrip van de bepalingen die de bepalingen van dit kaderdecreet zullen wijzigen, vervangen of opheffen". De woorden "met inbegrip van de bepalingen die de bepalingen van dit kaderdecreet zullen wijzigen, vervangen of opheffen" kunnen beter worden weggelaten. Er wordt immers aangenomen dat bij het stellen van regels door verwijzing de regeling waarnaar verwezen wordt steeds toepassing vindt met inbegrip van de latere wijzigingen welke in de regeling worden aangebracht. Het is slechts anders wanneer in de verwijzing uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de wijzigingen welke zijn aangebracht in de regeling waarnaar wordt verwezen: die vermelding duidt dan op de bedoeling van de regelgever om de verwijzing beperkt te houden tot de bepaling zoals die geldt op het

⁽²⁾ Dat de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn de rechtsopvolger is van de Vlaamse Vervoermaatschappij, blijkt voldoende uit artikel 2 van het decreet van 31 juli 1990, zoals die bepaling zal worden gewijzigd bij artikel 7 van het ontworpen decreet.

ogenblik van de verwijzing, zodat latere wijzigingen ervan niet van toepassing zijn. Uit niets blijkt dat de stellers van het ontwerp die bedoeling zouden hebben.

Deze opmerking geldt eveneens voor het ontworpen artikel 1bis, 3.

Artikelen 17 tot 21

7. De artikelen 12 tot 16 van het decreet van 31 juli 1990 bevatten bepalingen met betrekking tot de bestuursorganen van de maatschappij, o.m. de algemene vergadering en de raad van bestuur. De wijzigingen die de artikelen 17 tot 21 van het ontwerp beogen aan te brengen in de voornoemde decreetsbepalingen, laten onduidelijkheid bestaan over de vraag hoe die decreetsbepalingen zich verhouden tot de artikelen 17 tot 22 van het kaderdecreet, die specifiek betrekking hebben op het bestuur van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap.

7.1. Volgens het ongewijzigde artikel 14 van het decreet van 31 juli 1990 is de algemene vergadering bevoegd voor de goedkeuring van de jaarrekening en voor het verlenen van kwijting aan de raad van bestuur. Voor het overige wordt de bevoegdheid van dit orgaan geregeld in de statuten (ongewijzigd artikel 12, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990).

Volgens het ongewijzigde artikel 16 van het decreet van 31 juli 1990 is de raad van bestuur de hoogste bestuursinstantie van de maatschappij, met de meest uitgebreide bevoegdheid.

Voortaan moet echter voor ogen worden gehouden dat de raad van bestuur als college bevoegd is om alle handelingen te verrichten die nodig of dienstig zijn voor de verwezenlijking van het doel van de maatschappij (zie artikel 17 van het kaderdecreet, welke bepaling van toepassing wordt gemaakt bij het ontworpen artikel 2, vijfde lid, van het decreet van 31 juli 1990³ - artikel 7, 2°, van het ontwerp).

(3) Die bepaling zal voortaan als volgt luiden: "Voor de niet bij dit decreet, het Kaderdecreet of bij de statuten geregelde aangelegenheden zijn de bepalingen van het Wetboek van Vennootschappen die betrekking hebben op de naamloze vennootschappen van toepassing."

De rechtszekerheid vereist dan ook dat de stellers van het ontwerp opheldering zouden verschaffen over de mate waarin artikel 17 van het kaderdecreet toepassing moet vinden op de verhouding tussen de algemene vergadering en de raad van bestuur van de maatschappij. Die precisering zou best in de tekst zelf van het voorliggende ontwerp worden aangebracht.

7.2. Artikel 21, 2°, van het ontwerp beoogt de vervanging van de lijst van onverenigbaarheden voor bestuurders, bedoeld in artikel 15, § 2, van het decreet van 31 juli 1990.

In dit verband moet worden vastgesteld dat het ontworpen artikel 15, § 2, 1°, een herhaling vormt van het bepaalde in artikel 21, § 1, 2°, van het kaderdecreet. Een dergelijke herhaling creëert onduidelijkheid en rechtsonzekerheid, wat de verhouding betreft tussen de bepalingen van het kaderdecreet en de ontworpen bepalingen van het decreet van 31 juli 1990.

Het verdient aanbeveling om in het ontworpen artikel 15, § 2, alleen de werkelijk "bijkomende" onverenigbaarheden op te sommen, en te bepalen dat die gelden "onverminderd de onverenigbaarheden vermeld in artikel 21, § 1, van het kaderdecreet".

Artikel 30

8. Artikel 26, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt dat de toeslagen voor reizigers die geen geldig vervoerbewijs kunnen tonen, worden vastgesteld door de Vlaamse regering. Artikel 30, 2°, van het ontwerp beoogt die bepaling te wijzigen door het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot administratieve geldboetes en door de woorden "Vlaamse regering" te vervangen door "raad van bestuur".

Om in overeenstemming te zijn met de ter zake geldende beginselen inzake het opleggen van administratieve geldboetes en toeslagen moeten de bedoelde geldboetes en toeslagen - of althans het maximumbedrag ervan - in het decreet zelf worden bepaald. Die bevoegdheid kan niet worden gedelegeerd aan de Vlaamse regering, en a fortiori niet aan de raad van bestuur van een publiekrechtelijke instelling.

.../...

9. Volgens de toelichting bij artikel 30, 3°, van het ontwerp (ontworpen artikel 26, derde en vierde lid), blijken de ontworpen bepalingen alleen betrekking te moeten hebben op inbreuken door zwartrijders. Zulks blijkt onvoldoende nauwkeurig uit de ruime bewoordingen van het ontworpen artikel 26, derde lid.

De tekst van het ontwerp dient op dit punt de bedoeling van de stellers van het ontwerp duidelijker tot uiting te brengen.

Artikel 43

10. Luidens het ontworpen artikel 46*bis*, § 1, zijn, "in afwachting van de inwerkingtreding van het decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof", alle besluiten van de organen van de maatschappij onderworpen aan het algemeen administratief toezicht van de Vlaamse regering. Het ontworpen artikel 46*quater* bepaalt dat, "zodra het decreet [datum] houdende de regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies en de controle door het Rekenhof in werking is getreden, ... de hiermee strijdige bepalingen in dit decreet voor onbestaand (moeten) worden gehouden".

De aangehaalde bepalingen komen erop neer dat de ontworpen toezichtsregeling slechts onverkort toepassing vindt totdat het zgn. "comptabiliteitsdecreet" in werking treedt ⁴, en dat die regeling, na de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet, geheel of gedeeltelijk voor onbestaand moet worden gehouden, naargelang ze al dan niet strijdig is met dat toekomstige decreet. Een dergelijke regeling komt de rechtszekerheid en de duidelijkheid en consistentie van de regelgeving niet ten goede. Het zou beter zijn de aangehaalde zinsnede van het ontworpen artikel 46*bis*, § 1, en het ontworpen artikel 46*quater* weg te laten, en in het comptabiliteitsdecreet het lot te regelen van de toezichtsregelingen vervat in decreten zoals het decreet van 31 juli 1990.

(4) Dat decreet bevindt zich nog in een voorbereidend stadium en is dus nog niet tot stand gekomen. Die vaststelling alleen brengt mee dat de verwijzing naar dat decreet op dit ogenblik beter wordt weggelaten.

Artikel 44

11.1. In het ontworpen artikel 46*quinquies*, § 1, schrappe men de woorden "betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn".

11.2. Men redigere het ontworpen artikel 46*quinquies*, § 2, als volgt:

"De Vlaamse regering kan de bepalingen van de decreten betreffende de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn coördineren, alsook de bepalingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend wijzigingen hebben aangebracht tot het tijdstip van de coördinatie. Te dien einde kan zij:

- 1° de te coördineren bepalingen anders inrichten, inzonderheid opnieuw ordenen en vernummeren;
- 2° de verwijzingen in de te coördineren bepalingen dienovereenkomstig vernummeren;
- 3° de te coördineren bepalingen met het oog op onderlinge overeenstemming en eenheid van terminologie herschrijven, zonder te raken aan de erin neergelegde beginselen.

De coördinatie treedt pas in werking nadat ze bij decreet is bekrachtigd."

Artikel 45

12. Dit artikel beoogt de vervanging van artikel 47 van het decreet van 31 juli 1990, welke bepaling de inwerkingtreding van dat decreet regelde.

Het is echter kennelijk niet de bedoeling om de regeling inzake de inwerkingtreding van het oorspronkelijke decreet van 31 juli 1990 te wijzigen. In een reeds uitgewerkte inwerkingtredingsbepaling kunnen trouwens geen wijzigingen meer aangebracht worden.

Artikel 45 van het ontwerp moet dan ook omgewerkt worden tot een autonome bepaling, die de Vlaamse regering machtigt om de datum te bepalen waarop de bepalingen van het ontworpen (wijzigende) decreet in werking treden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	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 EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER