

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.807/3
VAN 4 DECEMBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 november 2007 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de legitimatiekaarten van de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die belast zijn met inspectie- of controlebevoegdheden", heeft 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot regeling van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid die belast zijn met inspectie- of controlebevoegdheden ¹.

De legitimatiekaart wordt uitgereikt door het hoofd van de entiteit, raad of instelling als bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid. Het ontwerp bepaalt de vorm van de legitimatiekaart en de vermeldingen die ze ten minste moet bevatten, de geldigheidsduur en de regels inzake het teruggeven van de kaart, het verlies of de vernietiging ervan en inzake het verkrijgen van een nieuwe kaart. Voorts worden een aantal besluiten van de Vlaamse Regering gewijzigd die specifieke bepalingen bevatten inzake een legitimatiekaart.

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 januari 2008.

¹Onder "inspectie- of controlebevoegdheid" wordt luidens artikel 1, tweede lid, 1/, verstaan de bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht of controle op de toepassing van bepaalde regelgeving en de uitvoeringsbesluiten ervan.

BEVOEGDHEID

3. Uit de aanhef blijkt dat het ontwerp ook de legitimatiekaart betreft van personeelsleden van de Vlaamse overheid die toezichtstaken uitoefenen in het raam van een aantal wetten of koninklijke besluiten. Sommige van deze wetten of besluiten behoren thans volledig tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, andere betreffen evenwel zowel aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren als aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd zijn, of aangelegenheden waarin het uitoefenen van het toezicht op federale regelgeving tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoort.

Uiteraard moet het ontwerp bevoegdheidsconform worden gelezen, in die zin dat de legitimatiekaart enkel wordt uitgereikt voor het vervullen van inspectie- of controletaken in de domeinen die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest.

RECHTSGROND

4. Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State geen exhaustief onderzoek kunnen verrichten naar de rechtsgrond voor het ontworpen besluit ², en dient hij zich daaromtrent te beperken tot de hierna volgende opmerkingen.

4.1. In een aantal gevallen is er een uitdrukkelijke rechtsgrond aanwezig voor het regelen van de legitimatiekaarten van de betrokken ambtenaren, zoals bijvoorbeeld in artikel 6, § 1, van het decreet van 19 april 1995 betreffende de organisatie en de werking van de loodsdienst van het Vlaamse Gewest en betreffende de brevetten van havenloods en bootsman, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de vorm van het legitimatiebewijs dat wordt toegekend aan de erin bedoelde loodsen te bepalen evenals de vermeldingen die erop voorkomen, of in artikel 61, tweede lid, van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999, naar

²Op een voorstel om de termijn waarbinnen het advies moet worden gegeven te verlengen teneinde een grondiger onderzoek mogelijk te maken, werd niet ingegaan.

luid waarvan de Vlaamse Regering de kentekens van de functie van de erin bedoelde toezichthoudende ambtenaren bepaalt.

In die gevallen volstaat de uitdrukkelijke machtiging als rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

4.2. In de meerderheid van de in de aanhef van het ontwerp vermelde wetten en decreten is er geen uitdrukkelijke machtiging voorhanden om regels te bepalen met betrekking tot een legitimatiekaart, maar zijn wel bepalingen opgenomen aangaande toezicht, controles, inspecties, enzovoort, die de aanwijzing van toezichthoudende personeelsleden van de Vlaamse overheid regelen, alsmede de bevoegdheden waarover deze personeelsleden beschikken. In die gevallen kunnen regels met betrekking tot een legitimatiekaart die bedoeld is om aan de betrokken personeelsleden de mogelijkheid te bieden aan te tonen dat zij optreden op grond van de hen verleende inspectie- of controlebevoegdheden, worden uitgevaardigd krachtens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met de decreetsbepalingen ³ die aan de betrokken personeelsleden taken op het vlak van inspectie of controle in de zin van het ontwerp toevertrouwen. Op grond van de haar bij artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegekende algemene uitvoeringsbevoegdheid kan de Vlaamse Regering ter uitvoering van een decreetsbepaling immers alle maatregelen nemen die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan het aannemen van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstelling die het nastreeft ⁴. Nu het gebruik van de legitimatiekaarten de uitvoering van de bedoelde inspecties of controles effectief kan vergemakkelijken, kan worden aanvaard dat krachtens de algemene uitvoeringsbevoegdheid een regeling betreffende deze kaarten wordt ingevoerd. Er dient wel steeds in de aanhef specifiek te worden aangegeven welke

³Onder "decreet" wordt te dezen ook verstaan een wet die een aangelegenheid regelt welke, zoals het beleid inzake landbouw, later is overgedragen aan de gewesten.

⁴Zie onder meer Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 19 januari 1959, *Arr. Cass.* 1959, 396; Cass. 12 december 1963, *Pas.* 1964, I, 398; Cass. 15 maart 1965, *Pas.* 1965, I, 740; Cass. 5 mei 1970, *Arr. Cass.* 1970, 823; Cass. 27 februari 1990, *Arr. Cass.* 1989-90, 848; Cass. 23 september 1993, *Arr. Cass.* 1993, 753.

bepalingen op het gebied van inspectie of controle op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid nader worden uitgevoerd. Zulk is thans niet altijd het geval ⁵.

4.3. Een aantal in de aanhef vermelde wetten en decreten (of onderdelen ervan) bevatten in het geheel geen bepalingen inzake inspectie of controle. In die gevallen kan men zich uiteraard niet beroepen op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering om ten aanzien van de betrokken personeelsleden een regeling inzake de legitimatiekaarten in te voeren. Zulk een regeling zou overigens, hoewel ze strikt genomen doelloos is, ten onrechte de indruk creëren dat de personeelsleden aan wie de legitimatiekaart wordt uitgereikt, inspectie- of controletaken in de zin van het ontwerp zouden kunnen uitoefenen, terwijl ze die bevoegdheid in het geheel niet bezitten.

Wat voorafgaat geldt ten aanzien van de volgende wetgevende normen:

- artikel 5 van de wet van 27 juni 1978 tot wijziging van de wetgeving op de ziekenhuizen en betreffende sommige andere vormen van verzorging;
- de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen;
- het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Centrum voor Agro- en Visserij-marketing".

4.4. Er dient tevens over te worden gewaakt dat de rechtsgrond die in de aanhef wordt vermeld, nog van kracht is.

Zo werd bijvoorbeeld de in het achtste lid van de aanhef vermelde wet van 21 april 1965 houdende het statuut van de reisbureaus, wat het Vlaamse Gewest betreft, opgeheven bij artikel 12 van het decreet van 2 maart 2007 houdende het statuut van de

⁵Zo worden bijvoorbeeld de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving, de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, of de decreten inzake bijzondere jeugdbijstand, gecoördineerd op 4 april 1990, in hun geheel vermeld.

reisbureaus. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit ligt sindsdien in de artikelen 9 en 10 van dat decreet.

Zo ook zijn de artikelen 22, 35 en 36 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen opgeheven bij het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. De toezichtsbepalingen zijn thans vervat in de artikelen 61 en 62 van dat laatste decreet.

4.5. Tenslotte dient te worden opgemerkt dat een aantal decreten die in de aanhef worden vermeld, wijzigingen hebben ondergaan die een invloed hebben op de te vermelden bepalingen, mochten ze in werking zijn getreden, wat op het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven evenwel nog niet het geval is.

Zo wordt het decreet van 20 maart 1984 houdende het statuut van de logiesverstrekkende bedrijven gewijzigd bij het decreet van 13 juli 2007 tot regeling van het handhavingsbeleid in de toeristische logiessector. Indien het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wordt genomen nadat dat laatste decreet in werking is getreden (tien dagen na zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad), zullen in het eerstgenoemde decreet als rechtsgrond dienen te worden beschouwd de artikelen 7*bis*, ingevoegd bij het decreet van 13 juli 2007, 8, vervangen bij het decreet van 13 juli 2007 en 9, gewijzigd bij de decreten van 21 december 1994 en 18 mei 1999. Een analoge opmerking geldt ten aanzien van het decreet van 3 maart 1993 houdende het statuut van de terreinen voor openluchtrecreatieve verblijven en het decreet van 18 juli 2003 betreffende de verblijven en verenigingen die een werking uitoefenen in het kader van "Toerisme voor Allen", die eveneens bij het decreet van 13 juli 2007 worden gewijzigd.

Ook het decreet van 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening wordt opgeheven en vervangen, en wel bij het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, eens artikel 54 van het laatstgenoemde decreet in werking is gesteld. Vanaf dat ogenblik dient te worden verwezen naar de relevante bepalingen uit het decreet van 13 juli 2007.

4.6. In het drieënveertigste lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993,

inzonderheid naar bijlage 1 bij dat verdrag. Wellicht wordt beoogd te verwijzen naar het decreet van 23 maart 2001 houdende instemming met de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden tot regeling van het scheepvaartverkeer en van de recreatie op de gemeenschappelijke Maas, ondertekend te Brussel op 6 januari 1993, en met het bijgevoegde Scheepvaartreglement Gemeenschappelijke Maas met de bijlagen I, II en III.

De genoemde overeenkomst bevat weliswaar bepalingen betreffende het toezicht op het scheepvaartreglement Gemeenschappelijke Maas, maar ze kan geen rechtsgrond vormen voor een internrechtelijk uitvoeringsbesluit. Nu het decreet van 23 maart 2001 waarbij met de genoemde overeenkomst wordt ingestemd, geen enkele bepaling bevat betreffende het toezicht, kan in ieder geval dit decreet evenmin rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

4.7. Conclusie is dat de aanhef van het ontworpen besluit aan een grondig onderzoek zal dienen te worden onderworpen gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Er wordt vooreerst verwezen naar opmerking 4. Voorts dient erover te worden gewaakt dat de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen voldoende precies is ⁶.

6. Met betrekking tot de in de aanhef vermelde reglementaire besluiten dient erover te worden gewaakt dat enkel de met betrekking tot het ontworpen besluit relevante bepalingen worden aangegeven, en dan op een correcte en volledige wijze, wat thans niet steeds het geval is.

⁶Soms worden artikelen geciteerd die geen rechtsgrond bieden. Zo volstaat m.b.t. het decreet van 14 juli 1993 tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning de vermelding van artikel 23 en m.b.t. het decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg de vermelding van artikel 64. De andere artikelen die worden vermeld, dienen te worden weggelaten.

Artikel 7

7. Men schrijve in artikel 7 telkens "een legitimatiekaart als bedoeld in het besluit van de Vlaamse Regering van ..." in plaats van "een legitimatiekaart, zoals beschreven in het besluit van de Vlaamse Regering van ...".

8. In artikel 7, § 3, dient niet artikel 69 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 1996 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de bodemsanering te worden gewijzigd, maar wel artikel 88 van dat besluit.

9. In artikel 7, § 5, kan met meer precisie worden bepaald dat het artikel 49, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2000 tot uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging door meststoffen is dat wordt gewijzigd.

10. In artikel 7, § 7, 1/, kan worden bepaald dat het artikel 3, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2002 tot uitvoering van het Hoofdstuk IIIbis van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en Hoofdstuk IVbis van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer is dat wordt gewijzigd; in artikel 7, § 7, 2/, kan worden bepaald dat artikel 9, § 1, tweede lid, van hetzelfde besluit wordt gewijzigd.

Artikel 8

11. De gemachtigde verklaarde dat de datum van 1 januari 2008 zal worden aangepast om retroactiviteit te vermijden.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS