



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.999/3
van 16 maart 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de inwerkingtreding van artikel 267 van het Gemeentedecreet’

Op 15 februari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de inwerkingtreding van artikel 267 van het Gemeentedecreet’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de inwerkingstelling van, enerzijds, artikel 267 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) en, anderzijds, artikel 144 van het decreet van 23 januari 2009 ‘tot wijziging van het Gemeentedecreet’ (artikel 1, 2°) en artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013¹ (artikel 1, 3°), die het voormelde artikel 267 van het Gemeentedecreet wijzigen.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 313, § 1, eerste lid, van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikel 151 van het decreet van 23 januari 2009 en artikel 22 van het Auditdecreet van 5 juli 2013. Die bepalingen machtigen de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding van de voormelde decretale bepalingen vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. In het opschrift van het ontwerp moet niet alleen melding worden gemaakt van de inwerkingtreding van artikel 267 van het Gemeentedecreet, maar tevens van de overige bepalingen tot de inwerkingstelling waarvan het ontwerp strekt.

Aanhef

5. Gelet op wat hiervoor werd opgemerkt inzake de rechtsgrond, redigere men de eerste drie leden van de aanhef als volgt:

“Gelet op het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, artikel 313, § 1, eerste lid;

Gelet op het decreet van 23 januari 2009 tot wijziging van het Gemeentedecreet, artikel 151;

¹ Decreet van 5 juli 2013 ‘houdende de organisatie van audittaken bij de Vlaamse administratie en de lokale besturen en tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof en het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012’.

Gelet op het Auditdecreet van 5 juli 2013, artikel 22²;

Artikel 1

6.1. Artikel 1, 3^o, van het ontwerp strekt ertoe artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 in werking te doen treden. Uit artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap ‘Audit Vlaanderen’ en tot wijziging van diverse besluiten’ vloeit evenwel voort dat die bepaling reeds in werking is getreden op 1 januari 2014, zodat ze niet een tweede maal in werking kan worden gesteld.

6.2.1. Gelet op het voorgaande rijst de vraag of artikel 267 van het Gemeentedecreet, zoals gewijzigd bij artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013,³ nog wel in werking moet worden gesteld. Die wijzigingen zijn immers ingevoegd in het Gemeentedecreet waarvan de inwerkingtreding van de erin opgenomen bepalingen, onder meer dus artikel 267, overeenkomstig artikel 313, § 1, eerste lid, ervan, door de Vlaamse Regering dienen te worden geregeld. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat zulks ook het geval is voor de inwerkingtreding van bepalingen die ten gevolge van een wijzigend decreet, dat zelf reeds in werking is getreden, in het Gemeentedecreet zijn opgenomen. Of dat zo is, dient evenwel te worden bepaald aan de hand van de bedoeling van de decreetgever of aan de hand van de context waarin de nieuwe bepalingen vallen te situeren.

6.2.2. De vervanging van artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet bij artikel 6, 1^o, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 was ingegeven door de doelstelling om te komen tot één auditorganisatie, het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Audit Vlaanderen, die audits uitvoert bij de lokale besturen en de Vlaamse administratie.⁴

Naar luid van artikel 22 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 bepaalt de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van “dit decreet”. In tegenstelling tot hetgeen het geval is in artikel 313, § 1, eerste lid, van het Gemeentedecreet, wordt de Vlaamse Regering niet uitdrukkelijk gemachtigd om bij die inwerkingtreding desgevallend een onderscheid te maken tussen de verschillende bepalingen van het decreet. Die bedoeling om de Vlaamse Regering te machtigen om het decreet als geheel in werking te stellen blijkt ook uit de memorie van

² Zie dienaangaande evenwel opmerkingen 6.1 en 6.4.

³ Artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 luidt: “In artikel 267 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 23 januari 2009, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1^o het eerste lid wordt vervangen door wat volgt:

‘Om zijn bevoegdheid te kunnen uitoefenen, heeft Audit Vlaanderen toegang tot alle informatie en documenten, ongeacht de drager ervan, en tot alle gebouwen, ruimtes en installaties waar taken worden uitgevoerd van de besturen, vermeld in artikel 265. Audit Vlaanderen kan aan ieder personeelslid de inlichtingen vragen die voor de uitvoering van zijn opdrachten nodig worden geacht. Ieder personeelslid is ertoe gehouden zo snel mogelijk en zonder voorafgaande machtiging op een volledige wijze te antwoorden en alle relevante informatie en documenten te verstrekken.’;

2^o in het tweede en het derde lid worden de woorden ‘de externe auditcommissie’ telkens vervangen door de woorden ‘Audit Vlaanderen’.

⁴ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2063/1, 5.

toelichting bij het ontwerp dat tot het Auditdecreet van 5 juli 2013 heeft geleid. Daarin werd immers het volgende gepreciseerd:

“Het decreet zal in principe in werking treden van zodra er een besluit is dat de oprichting van de entiteit Audit Vlaanderen verder regelt. Aangezien beide zaken aan elkaar gekoppeld zijn, wordt de bevoegdheid om dit decreet in werking te laten treden bij de Vlaamse Regering gelegd.”⁵

Zoals vermeld, heeft artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 nagenoeg alle bepalingen⁶ van het Auditdecreet van 5 juli 2013, waaronder artikel 6 ervan, in werking gesteld op 1 januari 2014. Datzelfde besluit van 18 oktober 2013 bevat bovendien een aantal bepalingen, die eveneens in werking zijn getreden op 1 januari 2014, en waarin Audit Vlaanderen uitdrukkelijk bevoegd wordt gemaakt om audits uit te voeren bij de lokale besturen.⁷

Ten slotte moet worden vastgesteld dat artikel 6, 1°, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet volledig vervangt, zodat de inwerkingtreding van die bepaling op 1 januari 2014 geen rechtsonzekerheid veroorzaakt.

Gelet op het voorgaande moet worden aangenomen dat het in de bedoeling van de decreetgever lag om het bij artikel 6 van het Auditdecreet vervangen artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet in werking te laten treden op de datum waarop de overige bepalingen van het Auditdecreet van 5 juli 2013 en het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 in werking zijn getreden. Artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet moet derhalve worden geacht in werking te zijn getreden op 1 januari 2014. Er kan immers niet van worden uitgegaan dat de decreetgever zou hebben gewild dat de bepalingen die de bevoegdheidsuitbreiding van Audit Vlaanderen tot de lokale besturen regelen, gelding zouden hebben, zonder dat Audit Vlaanderen de noodzakelijke onderzoeksmaatregelen kon stellen om deze nieuwe bevoegdheden naar behoren uit te oefenen.

6.2.3. Het voorgaande gaat daarentegen niet op voor het bij artikel 6, 2°, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 gewijzigde artikel 267, tweede en derde lid, van het Gemeentedecreet. In dat geval zijn die wijzigingen er immers toe beperkt in artikel 267, tweede en derde lid, van het Gemeentedecreet de woorden “de externe auditcommissie” telkens te vervangen door de woorden “Audit Vlaanderen”. Er kan niet worden aangenomen dat de decreetgever met de inwerkingtreding van de tekstuele aanpassing waarin artikel 6, 2°, van het Auditdecreet van 5 juli 2013 voorziet, heeft beoogd dat ook het door die bepaling gewijzigde artikel 267, tweede en derde lid, van het Gemeentedecreet in werking zou treden.

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 2063/1, 14.

⁶ Met uitzondering van artikel 19, eerste lid, 2°, van het Auditdecreet van 5 juli 2013, dat in werking is getreden op 18 oktober 2013.

⁷ Zie inzonderheid de artikelen 4, 1° tot 6°, en 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013.

6.3. De conclusie is dat artikel 1, 3°, uit het ontwerp moet worden weggelaten,⁸ en dat, vermits artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet reeds in werking is getreden, artikel 1, 1°, van het ontwerp beperkt moet worden tot het tweede en derde lid van die bepaling.

6.4. Volgens de gemachtigde bestaat omtrent het voorgaande bij de administratie twijfel en werd voor alle zekerheid in de inwerkingtreding van artikel 267 van het Gemeentedecreet en van artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 voorzien.

Teneinde alle rechtsonderhorigen duidelijk te maken waarom artikel 267, eerste lid, van het Gemeentedecreet geacht moet worden reeds in werking te zijn getreden, en waarom artikel 6 van het Auditdecreet van 5 juli 2013 niet een tweede maal in werking kan worden gesteld, kan de nota aan de leden van de Vlaamse Regering worden omgevormd tot een verslag aan de Vlaamse Regering, dat samen met dit advies in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Artikel 2

7. Overeenkomstig artikel 2 treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten,⁹ moet dat artikel worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁸ Derhalve moet ook het derde lid van de aanhef vervallen.

⁹ Zie artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.