KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 10 juni 1998 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende de oprichting van het Vlaams Comité van Toezicht" (Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 998-1), en op 8 februari 1999 om mededeling van dat advies verzocht binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 11 februari 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door "het gegeven dat de adviesaanvraag van 8 juni 1998 over hetzelfde voorstel van decreet op dit ogenblik nog steeds niet is beantwoord, terwijl de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement op grond van een beredeneerd advies het voorstel zo snel mogelijk wenst te behandelen opdat de plenaire vergadering er zich kan over uitspreken vóór de verkiezingen van 13 juni 1999".

In dit verband deelt de Voorzitter van het Vlaams Parlement nog mee "dat tussen het uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering is overeengekomen om de laatste plenaire vergadering vóór de verkiezingen te houden op 5 mei 1999".

*
* *

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

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet beoogt de oprichting van een Vlaams Comité van Toezicht, ressorterend onder het Vlaams Parlement, hierna het comité te noemen (artikel 2). De taak van dit comité zou erin bestaan de wettigheid en de regelmatigheid van de werking van alle besturen, openbare diensten en semi-openbare diensten, die actief zijn in het Vlaamse Gewest en/of voor de Vlaamse Gemeenschap en/of voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie, te onderzoeken (artikel 3).

Het comité bestaat uit een Dienst Onderzoek (1) en een Dienst Administratie (2), en wordt geleid door een commissaris-generaal (artikelen 5 en 6).

De Dienst Onderzoek van het comité beschikt over zowel administratieve als gerechtelijke controlebevoegdheden.

De administratieve toezichtsbevoegdheid van de Dienst Onderzoek heeft betrekking op de werking van de in artikel 3 van het voorstel bedoelde instellingen, enerzijds

---

(1) Deze dienst bestaat uit een door het Vlaams Parlement benoemd ambtenarenkorps, dat de eigenlijke onderzoeksdaden van het comité stelt (artikel 7).

(2) Deze dienst omvat het administratief en logistiek personeel ten dienste van de Dienst Onderzoek (artikel 8).

inzake de toewijzing en de uitvoering van overeenkomsten voor werken, leveringen en diensten, gesloten door die instellingen, en anderzijds inzake de toekenning en de aanwending van subsidies, die rechtstreeks of onrechtstreeks door deze instellingen zijn verleend (artikel 10). De uitoefening van de desbetreffende onderzoeksbevoegdheden wordt nader geregeld in de artikelen 13 tot 27 van het voorstel.

De ambtenaren van de Dienst Onderzoek hebben bovendien als opdracht het opsporen van misdrijven, begaan naar aanleiding van de werking van de bedoelde instellingen. Daartoe wordt hun de hoedanigheid verleend van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de krijgsauditeur, en staan zij onder de leiding van de procureur-generaal bij het hof van beroep (artikelen 11 en 12). De uitoefening van de gerechtelijke onderzoeksbevoegdheden wordt nader geregeld in de artikelen 28 tot 31 van het voorstel.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

1.1. De omschrijving van de bevoegdheden van het in het voorliggende voorstel bedoelde comité is, blijkens de toelichting bij het voorstel, in grote mate geïnspireerd door het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende organiek reglement van het Hoog Comité van Toezicht.

Zoals in die toelichting wordt uiteengezet, heeft de federale overheid onlangs belangrijke wijzigingen aangebracht in de organisatie en de werking van het Hoog Comité van Toezicht. Bij de wet van 6 maart 1998 tot

integratie van de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht in de gerechtelijke politie bij de parketten zijn 95 van de 102 betrekkingen van de ambtenaren belast met de enquêtes geïntegreerd in de personeelsformatie van de gerechtelijke officieren en agenten bij de parketten. Voordien waren de zeven andere personeelsleden van het Hoog Comité van Toezicht reeds overgeplaatst naar de Dienst voor Overheidsopdrachten en Subsidies, binnen het Ministerie van Ambtenarenzaken opgericht bij het koninklijk besluit van 6 juli 1997 tot inrichting van de Dienst voor Overheids-opdrachten en Subsidies.

Ten gevolge van die hervorming bestaat het Hoog Comité van Toezicht weliswaar nog op papier (1), maar is het "door de overheveling van het personeel een lege doos geworden" (2).

1.2. Luidens artikel 13, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn o.m. de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht van overeenkomstige toepassing op de gemeenschap en het gewest. De vraag rijst welke de actuele draagwijdte is van deze wetsbepaling in het licht van de zo-even in herinnering gebrachte ontwikkeling in de federale wetgeving en reglementering betreffende het Hoog Comité van Toezicht.

---

(1) Het koninklijk besluit van 29 juli 1970 is immers niet opgeheven.

(2) Verklaring van de Minister van Justitie, Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 1-856/3, p 29.

Wanneer de bijzondere wetgever bepaalt dat federale bepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten, dan maken die bepalingen bevoegdheidsverdelende regels uit (1). De federale regeling waarnaar verwezen wordt, bepaalt mede (in casu : beperkt mede) het bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen en de gewesten. Dit betekent dat als de federale bepalingen gewijzigd worden, ook het bevoegdheidsdomein van de gemeenschappen en de gewesten verandert.

Wat artikel 13, § 4, van de bijzondere wet betreft, heeft de bijzondere wetgever de gemeenschappen en de gewesten willen onderwerpen aan het toezicht dat uitgeoefend werd door het Hoog Comité van Toezicht. De gemeenschappen en de gewesten mochten daarom geen maatregelen nemen die de uitoefening van dat toezicht onmogelijk zouden maken of beperken.

Met het feitelijk afschaffen van het Hoog Comité van Toezicht is de ratio legis voor de beperking van de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten evenwel verdwenen. Door het optreden van de federale overheid zelf, oefent het Hoog Comité van Toezicht geen toezicht meer uit. Meteen is de noodzaak vervallen om de gemeenschappen en de gewesten ervan te weerhouden op het terrein te treden dat met het invoeren van de bevoegdheidsbeperking vervat in artikel 13, § 4, aan de federale overheid werd voorbehouden.

---

(1) Zie Arbitragehof, nr. 28, 28 oktober 1986, overw. 4.B.1.

Het gevolg is dat artikel 13, § 4, van de bijzondere wet, in de actuele stand van de federale regelgeving, geen beletsel meer vormt voor de oprichting door de gemeenschappen en de gewesten van een instelling die taken vervult als die welke voorheen aan het Hoog Comité van Toezicht waren toevertrouwd.

2. Er blijft evenwel nog te onderzoeken of de voorgestelde maatregelen ingepast kunnen worden in de bevoegdheden die door de Grondwet en de bijzondere wet aan de gemeenschappen en de gewesten zijn toegewezen.

In dit verband rijst inzonderheid de vraag in welke mate de decreetgever aan bepaalde ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie kan verlenen en de bewijswaarde van de door hem gedane vaststellingen kan regelen. Deze vraag heeft meer bepaald betrekking op de artikelen 11 en 28 tot 31 van het voorliggende voorstel van decreet.

Artikel 11, derde lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 geeft de decreetgever de bevoegdheid om, binnen de grenzen van de bevoegdheid van de gemeenschap of het gewest, de hoedanigheid van agent of officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan de beëdigde ambtenaren van de gemeenschaps- of gewestregering of van instellingen die onder het gezag of het toezicht van de gemeenschaps- of gewestregering ressorteren. Binnen diezelfde grenzen kan de decreetgever ook de bewijswaarde regelen van processen-verbaal.

Zoals blijkt uit artikel 11, eerste lid, gelden die bevoegdheden evenwel slechts ten aanzien van het toezicht op de naleving van strafbepalingen die in decreten voorkomen, m.a.w. met betrekking tot de door de decreetgever zelf strafbaar gestelde handelingen of gedragingen.

In het voorstel wordt aan bepaalde ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie gegeven om misdrijven op te sporen, "begaan naar aanleiding van de werking van de in artikel 3 vermelde instellingen" (artikel 11). In de mate dat onder deze ruime omschrijving ook handelingen of feiten begrepen moeten worden waarvan de stafbaarstelling en de bestraffing niet tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of van het Vlaamse Gewest behoren, is de decreetgever niet bevoegd om een regeling zoals vervat in de artikelen 11 en 28 tot 31, aan te nemen.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt evenwel dat het de indieners precies te doen is om misdrijven bedoeld in de federale wetgeving. Zij beschouwen immers "de opvolging van de wet op de overheidsopdrachten" als een "prioritaire opdracht" van het comité, en vermelden als vast te stellen misdrijven met name "fraude en corruptie in de openbare diensten en bij diegenen die betrokken zijn bij de werking van deze diensten" (1).

Derhalve moet geconcludeerd worden dat de decreetgever onbevoegd is om een van de hoofddoelstellingen te bereiken, die met het voorstel beoogd wordt.

---

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 998-1, p. 3.

3. Het staat aan de indieners om het voorstel desgevallend te herwerken in een zin die het voorgestelde decreet doet passen in de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest op het vlak van de vaststelling en de vervolging van misdrijven.

Aangezien die aanpassing een aantal belangrijke beleidsopties veronderstelt, heeft het geen zin nader in te gaan op de inhoud van de voor advies voorgelegde tekst.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN, auditeurs. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER