

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.049/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 december 2000 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende controle op grote projecten" (Parl. St., Vl. Parl. 2000-01, nr. 493-1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 16 januari 2001, 23 januari 2001, 30 januari 2001 en 13 maart 2001, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Het voor advies voorgelegde voorstel van decreet (1) beoogt aan de Vlaamse regering de verplichting op te leggen informatie of voortgangsrapporten te verstrekken, op de wijze zoals bepaald in het reglement van het Vlaams Parlement, over in voorbereiding of in uitvoering zijnde grote projecten, die het Parlement aanwijst (artikel 3, eerste lid).

Met "grote projecten" wordt bedoeld "een geheel van niet-routinematige en in de tijd beperkte activiteiten waarvoor de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of een Vlaamse openbare instelling (2) geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt en die substantiële financiële consequenties of grote uitvoeringsrisico's inhouden" (artikel 2, 1°).

De door de Vlaamse regering te verstrekken informatie of voortgangsrapporten dienen te beantwoorden aan de aanwijzingen voor de informatievoorziening die als bijlage bij het voorgestelde decreet zijn opgenomen (artikel 3, tweede lid).

(1) Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 493-1.

(2) Onder "Vlaamse openbare instelling" moet, volgens artikel 2, 2°, van het voorstel van decreet, worden begrepen "openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid waarvan de jaarlijkse begroting van ontvangsten en uitgaven ter goedkeuring of kennisgeving vooraf aan het Vlaams Parlement wordt voorgelegd en waarvan de rekeningen door het Rekenhof worden gecontroleerd en worden meegedeeld aan het Vlaams Parlement".

2. Luidens de toelichting bij het voorstel van decreet stelt de aanwijzing tot groot project het Vlaams Parlement in staat om een meer intensieve en grondige controle op de daartoe aangewezen projecten uit te voeren dan met de normale controleprocedures mogelijk is. Het doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en tot een nauwgezette parlementaire controle op de uitvoering ervan. Aanwijzing van een groot project is - aldus de toelichting - een signaal van het Vlaams Parlement aan de regering en aan zichzelf dat in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures een verhoogde waakzaamheid in verband met te verwachten risico's en complicaties gewenst is.

3. Het voorstel van decreet moet worden gelezen in samenhang met een voorstel tot wijziging van het reglement van het Vlaams Parlement, ingediend door dezelfde leden (1).

Dit voorstel van reglementswijziging beoogt, aldus de toelichting ervan, een concrete invulling te geven aan het vereiste van artikel 3 van het voornoemde voorstel van decreet houdende controle op grote projecten.

Volgens de voorgestelde bepalingen van het reglement kan iedere volksvertegenwoordiger een voorstel tot aanwijzing van een groot project indienen. Als het voorstel door de plenaire vergadering wordt aangenomen, wordt de verdere opvolging ervan opgedragen aan de commissie bevoegd voor financiën en begroting.

(1) Parl. St., Vl. Parl., 2000-01, nr. 494-1.

NORMATIEF KARAKTER VAN DE VOORGESTELDE REGELING

1. Artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat elke gemeenschaps- of gewestraad zijn reglement vaststelt. De vraag rijst of de in het voorliggende voorstel geregelde aangelegenheid het voorwerp moet uitmaken van een normatieve tekst (decreet), dan wel van het reglement van het Vlaams Parlement.

Indien de bedoelde aangelegenheid thuishoort in het reglement, mag ze niet door de decreetgever worden geregeld. Het vaststellen van het reglement behoort immers tot de bevoegdheden die het Parlement in volle onafhankelijkheid moet kunnen uitoefenen. De Vlaamse regering, als onderdeel van de wetgevende macht (artikel 17 van de bijzondere wet), betrekken bij de totstandkoming van een regeling die per hypothese alleen het Vlaams Parlement zou aangaan, zou een aantasting van diens autonomie inhouden.

2. De bijzondere wet bepaalt niet wat het voorwerp van het reglement kan uitmaken.

Er kan aangenomen worden dat regelingen die uitsluitend de interne werking van het Vlaams Parlement betreffen, in diens reglement thuishoren. Het staat echter aan de decreetgever, en niet aan het Vlaams Parlement, om regels aan te nemen die weliswaar betrekking hebben op de werking van het Parlement, maar die tevens verband houden met andere zaken.

.../...

Dit is met name het geval wanneer juridische verplichtingen worden opgelegd aan personen of instellingen die buiten het Parlement staan (1).

Het voor advies voorgelegde voorstel voorziet in de verplichting voor de regering om bepaalde inlichtingen te verstrekken. Het verzamelen van de betrokken informatie en het redigeren van de betrokken rapporten door de regering hebben, anders dan de eventuele bespreking ervan door het Vlaams Parlement, niet rechtstreeks te maken met de interne werking van het Parlement.

Daarover ondervraagd, heeft de hoofdindieners van het voorstel van decreet aan de auditeur-verslaggever de volgende toelichting verschaft :

"Er worden expliciet geen bindende juridische verplichten t.a.v. van derden beoogd. Impliciet echter kan de voorgestelde vorm van controle verplichtingen opleggen aan deze derden, bijvoorbeeld inzake informatieverstrekking en toegang tot het project. De overweging dat de controle enkel effectief kan worden uitgevoerd, indien de betrokken derden "dwingend" meewerken, hebben mij er toe doen besluiten dat het voorstel een decretale grondslag behoeft".

Het feit dat de voorgestelde regeling voorziet in juridisch bindende verplichtingen lastens derden, in casu Vlaamse openbare instellingen, volstaat om te dezen te

(1) Rdpl. advies L. 26.693-26.695/1/V van 21 augustus 1997 over voorstellen die geleid hebben tot het bijzonder decreet van 14 juli 1998 tot wijziging van artikel 41 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 497-2, p. 11.

besluiten dat terecht beoogd wordt die regeling het voorwerp te laten uitmaken van een decreet.

BEVOEGDHEID VAN DE DECREETGEVER

1. Het voorliggende voorstel van decreet wil voorzien in de mogelijkheid voor het Vlaams Parlement om een concrete informatieplicht op te leggen aan de Vlaamse regering. Aldus beoogt het voorstel, zoals in de toelichting wordt uiteengezet, een meer intensieve en grondige controle van het Parlement op de regering.

De voorgestelde regeling blijkt aldus betrekking te hebben op een aspect van de verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering ten aanzien van het Vlaams Parlement, en op het in de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 geregelde institutioneel evenwicht tussen het Parlement en de regering.

2.1. Het beginsel van de verantwoordelijkheid van de regering tegenover het Parlement wordt gehuldigd in artikel 70 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In de artikelen 71 en 72 van de bijzondere wet komen voorts nadere uitwerkingen van dat beginsel voor, meer bepaald i.v.m. moties van wantrouwen en moties van vertrouwen.

Op grond van artikel 123, § 1, van de Grondwet zou de bijzondere wetgever in een wijziging of een aanvulling van de regeling inzake de verantwoordelijkheid van de gemeenschaps- en gewestregeringen ten aanzien van de

.../...

betrokken gemeenschaps- en gewestraden kunnen voorzien. De bepalingen i.v.m. de werking van de gemeenschaps- en gewestregeringen (hoofdstuk III, afdeling II, van de bijzondere wet), waartoe o.m. de voornoemde artikelen 70 tot 72 behoren, mogen echter ook door de gemeenschaps- en gewestraden, bij decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid, worden gewijzigd, aangevuld, vervangen of opgeheven, op grond van de constitutieve autonomie die aan de raden is toegekend bij artikel 123, § 2, van de Grondwet en artikel 49, § 1, van de bijzondere wet. Die bevoegdheid moet dan wel worden uitgeoefend binnen het raam van de aangelegenheid die thans door de voornoemde artikelen 70 tot 72 is geregeld, en mag die aangelegenheid bijgevolg niet te buiten gaan (1).

2.2. Indien de voorgestelde regeling zou neerkomen op een wijziging, een aanvulling of een vervanging van het in de voornoemde artikelen 70 tot 72 vervatte institutionele evenwicht tussen het Parlement en de regering, dan zou ze moeten worden opgenomen in een decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

In dat verband heeft de hoofdindieners van het voorstel het volgende verklaard :

"De voorgestelde vorm van controle is nieuw als instrument, maar het ligt niet in de bedoeling het bestaande evenwicht tussen de uitvoerende en decreetgevende macht in het gedrang te brengen. De sancties

(1) Zie o.m. het voornoemde advies L. 26.693-26.695/1/V van 21 augustus 1997, Parl. St., Vl. Parl., 1996-97, nr. 497-2, pp. 7-8.

waarmee deze vorm van controle afdwingbaar wordt, blijven de bestaande "politieke" middelen. Aangezien het m.i. geen afbreuk doet aan de verhouding tussen regering en parlement, werd het niet nodig geoordeeld deze controlevorm bij bijzonder decreet te moeten vaststellen".

Het blijkt inderdaad niet de bedoeling te zijn om het bestaande institutioneel evenwicht tussen het Parlement en de regering in het gedrang te brengen. Het voorstel beoogt het Parlement een nieuw controlemiddel te geven, maar dit controlemiddel zal gebruikt moeten worden binnen het bestaande stelsel van de verantwoordelijkheid van de regering tegenover het Parlement.

In die omstandigheden kan de voorgestelde regeling bij gewoon decreet worden aangenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In 1° schrijve men "groot project" in plaats van "grote projecten".

Artikel 3

1. Het eerste lid van dit artikel legt aan de Vlaamse regering de verplichting op informatie of voortgangsrapporten te verstrekken, op de wijze zoals bepaald in het reglement van het Vlaams Parlement, over in voorbereiding of

.../...

in uitvoering zijnde grote projecten, welke het Parlement aanwijst.

Nergens in de voorgestelde bepaling wordt aangegeven op welk ogenblik er een einde komt aan de status van "groot project". Het verdient aanbeveling het voorstel van decreet op dit punt aan te vullen.

2. In zoverre artikel 3, tweede lid, van het voorstel, bepaalt dat de door de Vlaamse regering te verstrekken informatie of voortgangsrapporten "beantwoorden aan" de aanwijzingen bedoeld in de bijlage bij het voorgestelde decreet, stemt het niet overeen met de toelichting bij het voorstel. Luidens die toelichting is de informatievoorziening beschreven in de bijlage immers van louter indicatieve aard.

De decreetgever dient zich duidelijk uit te spreken over de aard van de aanwijzingen vervat in de bijlage, en de tekst van artikel 3 eventueel aan te passen.

Bijlage

1. In het opschrift van de bijlage dienen de woorden "bij artikel 3" te worden weggelaten.

2. Indien de opsomming van inlichtingen in de bijlage van louter indicatieve aard is (zie opmerking 2 bij

.../...

artikel 3), schrappe men in de inleidende zin van rubriek A, in 8° van deze rubriek, en in punt 1 van rubriek B, de woorden "in ieder geval".

Overigens zou de inleidende zin van rubriek A beter worden geredigeerd als volgt :

"De informatievoorziening die wordt verstrekt, kan betrekking hebben op :".

3. Luidens punt 5 van rubriek B van de bijlage moet de financiële informatie in de voortgangsrapporten gerelateerd worden aan informatie in de begrotingsstukken. In de begroting van de Vlaamse Gemeenschap zouden alle kredieten in verband met grote projecten die door het Vlaams Parlement worden opgevolgd, binnen één programma moeten worden ge(her)groepeerd.

Die laatste bepaling hoort niet thuis in de voorgestelde lijst van aanwijzingen. Ze is bovendien, als een soort intentieverklaring, gericht tot de decreetgever zelf. Aangezien de decreetgever zichzelf niet kan binden, kan de laatste volzin van punt 5 beter worden weggelaten.

Slotopmerking

Zoals hiervoren reeds uiteengezet werd, is het de bedoeling van de indieners van het voorstel indirect

.../...

bepaalde verplichtingen op te leggen aan Vlaamse openbare instellingen, via de Vlaamse regering.

Het zou aanbeveling verdienen in het voorstel van decreet een bepaling op te nemen die deze bedoeling expliciteert.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER