

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 februari 2002

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de gecoördineerde wetten
op de Raad van State met het oog op de
bekendmaking van de adviezen van de
afdeling wetgeving en de wijziging van de
wijze van verdeling van de verzoeken om
advies aan de afdeling wetgeving**

(ingediend door de heer Geert Bourgeois)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 février 2002

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les lois coordonnées sur le
Conseil d'État en vue de la publication
des avis de la section de législation et
de la modification des modalités de
la répartition des demandes d'avis
adressées à cette section**

(déposée par M. Geert Bourgeois)

SAMENVATTING

De adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State worden niet systematisch gepubliceerd. De indiener meent dat deze «constitutionele goudmijn» meer bekendheid behoeft. Daarom stelt hij voor om de Raad van State op te leggen deze adviezen te publiceren.

De indiener wil ook een eind maken aan de praktijk dat steeds dezelfde kamer van de afdeling wetgeving adviseert over dezelfde materies. Om het federale evenwicht te herstellen stelt hij voor dat de eerste voorzitter van de Raad van State per departement de vraag tot adviesverlening afwisselend toebedeelt aan een Nederlandstalige en aan een Franstalige kamer.

RÉSUMÉ

Les avis de la section de législation du Conseil d'État ne sont pas publiés systématiquement. L'auteur estime que cette mine d'or constitutionnelle mérite une plus large publicité. C'est pourquoi il propose d'imposer au Conseil d'État la publication de ces avis.

L'auteur souhaite également mettre un terme à la pratique qui veut que ce soit toujours la même chambre de la section de législation qui rende un avis sur les mêmes matières. En vue de rétablir l'équilibre fédéral, il propose que le premier président du Conseil d'État attribue alternativement par département les demandes d'avis à une chambre française et à une chambre néerlandaise.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SPA	:	Socialistische Partij Anders
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
<i>Bestellingen :</i>		<i>Commandes :</i>	
Natieplein 2		Place de la Nation 2	
1008 Brussel		1008 Bruxelles	
Tel. : 02/ 549 81 60		Tél. : 02/ 549 81 60	
Fax : 02/549 82 74		Fax : 02/549 82 74	
www.deKamer.be		www.laChambre.be	
e-mail : publicaties@deKamer.be		e-mail : publications@laChambre.be	

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel strekt ertoe twee wijzigingen aan te brengen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973.

Eenzijds stellen we –in navolging van F. Delperee– voor om de adviezen van de Raad van State jaarlijks te bundelen en te publiceren in een bulletin van de adviezen van de Raad van State.

Dit wordt verantwoord door het feit dat het advies van de afdeling wetgeving in de regel verplicht is over alle ontwerpen van wetten, decreten en ordonnances en, behalve in geval van hoogdringendheid, over alle ontwerpen van koninklijke besluiten, terwijl dat advies facultatief is voor wetsvoorstellen. De adviezen van de Raad van State worden niet systematisch gepubliceerd. Alleen adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie en ontwerpen van reglementair besluit waarbij een verslag aan de Koning of aan een gemeenschaps- of gewestregering wordt gepubliceerd, moeten verplicht worden bekendgemaakt. Volgens eminente auteurs is het jammer dat de adviezen van de Raad van State niet systematisch gepubliceerd worden¹. Dit verhindert een systematische studie van de adviezen van de Raad van State. Dergelijke studie is belangrijk omdat vele leerstukken uit het grondwettelijk recht door de Raad van State geschreven zijn. Of om het met de woorden van professor Velaers te stellen:

«Voor wie er mocht aan twijfelen, zal dit onderzoek duidelijk maken, dat het voor de ontwikkeling van het constitutionele denken van dit land een zegen zou zijn, indien de «constitutionele goudmijn» die in de adviezen van de Raad van State besloten ligt, meer bekendheid zou krijgen. Vele leerstukken uit het grondwettelijk recht zijn immers door de Raad van State geschreven. Wanneer onbeantwoorde vragen opduiken, baant de Raad steeds meer de weg. Soms aarzelend. Een proces van «trial en error», met geleidelijk duidelijke richtlijnen voor de constitutionele inbedding van nieuwe juridische, politieke en maatschappelijke tendensen.»²

¹ VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van het Arbitragehof*, Maklu, p. 10, nr. 4 en de daar geciteerde auteurs.

² VELAERS, J., *o.c.*, p. 13 nr. 10

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à apporter deux modifications aux lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État.

D'une part, à l'instar de F. Delperée, nous proposons que, chaque année, les avis du Conseil d'État soient rassemblés et publiés dans un bulletin des avis du Conseil d'État.

Cette proposition trouve sa justification dans le fait que la section de législation doit, en règle générale, être obligatoirement consultée pour tous les projets de loi, de décret et d'ordonnance et, sauf en cas d'urgence, pour tous les projets d'arrêté royal, alors que cette consultation est facultative lorsqu'il s'agit de propositions de loi. Les avis du Conseil d'État ne sont pas publiés de façon systématique. Doivent seuls être publiés, les avis portant sur des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance et des projets d'arrêté réglementaire qui font également l'objet d'un rapport au Roi ou au gouvernement de région ou de communauté. Certains auteurs déplorent que les avis du Conseil d'État ne soient pas publiés systématiquement¹. Cette lacune empêche leur étude systématique. Or, il est important de pouvoir procéder à pareille étude, étant donné que de nombreux principes du droit constitutionnel ont été édictés par le Conseil d'État. Ou, pour reprendre les mots du professeur Velaers :

«Pour ceux qui en douteraient, cette étude montrera que la publication des avis du Conseil d'État, qui renferment une « mine d'or constitutionnelle », serait une bénédiction pour le développement de la pensée constitutionnelle de ce pays. De nombreux principes du droit constitutionnel ont en effet été édictés par le Conseil d'État. Lorsque surgissent des questions qui n'ont pas encore reçu de réponse, c'est le Conseil d'État qui trace de plus en plus souvent la voie à suivre, procédant par essais et erreurs et définissant peu à peu des directives précises pour l'ancrage constitutionnel de nouvelles tendances juridiques, politiques et sociales.»²

¹ VELAERS, J., *De Grondwet en de Raad van State, vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van het Arbitragehof*, Maklu, p. 10, n° 4 et les auteurs qui y sont cités.

² VELAERS, J., *o.c.*, p. 13, n° 10.

In concreto stellen we voor een artikel 5*bis* in te voegen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin de jaarlijkse publicatie van alle adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State geïntroduceerd wordt. Van elk van deze adviezen wordt door de hoofdgriffier kennis gegeven aan de parlementen en de regeringen.

Anderzijds stellen we voor om artikel 83 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te wijzigen.

Het huidige artikel bepaalt dat de eerste voorzitter de vragen tot advies ontvangt en zorgt voor de verdeling ervan tussen de vier kamers van de Raad. In de praktijk is het sinds jaar en dag zo dat alle wetsontwerpen en wetsvoorstellen van o.m. de departementen justitie en binnenlandse zaken systematisch voor advies toegewezen worden aan de tweede Franstalige kamer van de Raad en dat de Nederlandstalige kamers alleen adviseren over ontwerpen en voorstellen van 'nieuwe departementen'. Deze situatie is ongezond: in een tweetalig federaal land met twee volkeren is het niet normaal dat gedurende meer dan vijftig jaar steeds dezelfde Franstalige kamer advies geeft over belangrijke aangelegenheden als justitie en binnenlandse zaken.

Niemand minder dan de minister van Justitie uitte recentelijk zijn onvrede hierover. In de commissie voor de Justitie van 21 januari 2002 verklaarde hij naar aanleiding van het advies over het wetsontwerp bijzondere opsporingstechnieken:

«Het blijft namelijk toch betreurenswaardig dat telkens dezelfde, namelijk de Franstalige, kamer van de Raad van State een beroep doet op identiek dezelfde literatuur en auteur en vaak voorbijgaat aan andere, meestal Nederlandstalige rechtsleer. De Franstalige kamer hanteert onvermijdelijk en voortdurend de literatuur van de professoren Bosly, De Valkeneer en Vandermeersch, alsof dat de enigen zijn die in België over die zaken iets zinnigs hebben neergeschreven.»

Sinds de oprichting van de Raad van State werd België omgevormd tot een federale staat. Dit heeft uiteraard zijn impact gehad op de rechtsorde: grote takken van het recht werden toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten. We stellen hoe langer hoe meer vast dat er een andere rechtscultuur ontstaat in het Noorden en het Zuiden van dit land, zelfs in niet-gefederaliseerde materies als justitie. Voorbeelden zijn legio: de andere visie op spijtoptanten, de moeizame geboorte van het wetsontwerp anonieme getuigen, de

Concrètement, nous proposons d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État un article 5*bis*, instaurant la publication annuelle de l'ensemble des avis de la section de législation du Conseil d'État. Le greffier en chef notifierait chacun de ces avis aux parlements et aux gouvernements.

Nous proposons par ailleurs de modifier l'article 83 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 83 actuel prévoit que le premier président reçoit les demandes d'avis et en règle la distribution entre les quatre chambres du Conseil. Toutefois, dans la pratique, tous les projets et propositions de loi, concernant notamment les départements de la Justice et de l'Intérieur, sont, depuis de très nombreuses années, soumis systématiquement pour avis à la deuxième chambre française du Conseil et les chambres néerlandaises ne donnent des avis que sur des projets et des propositions de loi concernant de 'nouveaux départements'. Cette situation est malsaine: dans un État fédéral bilingue composé de deux peuples, il n'est pas normal que ce soit toujours la même chambre française qui depuis plus de cinquante ans, donne des avis sur des matières importantes telles que la justice et l'intérieur.

Le ministre de la Justice en personne a récemment fait part de son mécontentement à ce sujet. En commission de la Justice du 21 janvier 2002, s'agissant de l'avis rendu sur le projet de loi concernant les techniques spéciales de recherche, il a fait la déclaration suivante :

« Il faut encore et toujours déplorer que ce soit chaque fois la même chambre du Conseil d'État, à savoir la francophone, qui se réfère toujours aux mêmes ouvrages et au même auteur et ignore souvent d'autres spécialistes de la doctrine, généralement néerlandophones. La chambre francophone se fonde inévitablement et de manière constante sur les travaux des professeurs Bosly, De Valkeneer et Vandermeersch, comme s'ils étaient les seuls en Belgique à avoir écrit quelque chose de sensé à ce propos. »

Depuis l'institution du Conseil d'État, la Belgique est devenue un État fédéral. Cette transformation a évidemment eu une incidence sur l'ordre juridique : des branches importantes du droit ont été attribuées aux communautés et aux régions. Force est de constater qu'une culture juridique différente se développe dans le nord et dans le sud du pays, même dans les matières non fédéralisées comme la justice. Les exemples ne manquent pas : les divergences de vues à propos des repentis, les problèmes posés par l'élaboration du

tegenstelling rond de splitsing van de Orde van advocaten, het wetsontwerp over de bijzondere opsporings-technieken, enz.

In die omstandigheden kan het niet dat het steeds kamers van dezelfde taalrol zijn die adviseren over dezelfde materies.

Dit klemmt des te meer nu men soms verdeeldheid vaststelt in de adviezen van de Raad van State. In bepaalde adviezen geeft de Raad zelf twee mogelijke standpunten aan over een gerezen grondwettigheidsvraag. Soms wordt daarbij een meerderheidsstandpunt geformuleerd. Het gebeurt echter ook dat de Raad van State twee standpunten uiteenzet, zonder zijn voorkeur te uiten³. Bij het advies over het ontwerp van pacificatiewet moest de Raad van State zelf toegeven dat hij in een patstelling terecht gekomen was en dat hij te verdeeld was om tot zijn adviesverplichting te komen. Deze patstelling had alles te maken met de communautaire tegenstelling.

Dit toont aan dat de Raad van State niet ongevoelig is voor de duidelijke communautaire tegenstellingen in dit land.

Vandaar dat wij, om het federale evenwicht te herstellen, voorstellen dat de eerste voorzitter van de Raad van State per departement de vraag tot adviesverlening afwisselend toebedeelt aan een Nederlandstalige en aan een Franstalige Kamer.

Op die manier wordt recht gedaan aan de divergerende juridische cultuur in het Noorden en het Zuiden van dit land of wordt minstens niet langer stelselmatig onrecht gedaan aan één bepaalde juridische cultuur.

Geert BOURGEOIS (VU&ID)

projet de loi sur les témoins anonymes, les dissenti-ments à propos de la scission de l'Ordre des avocats, du projet de loi relatif aux techniques spéciales de recherche, etc.

Dans ces conditions, il est inadmissible que ce soient toujours des chambres du même rôle linguistique qui formulent des avis sur les mêmes matières.

C'est d'autant plus inadmissible que l'on perçoit parfois un désaccord dans les avis du Conseil d'État. Dans certains avis, le Conseil donne même deux points de vue possibles à propos d'une question de légalité soulevée. Si, dans un tel cas, il formule parfois un point de vue majoritaire, il lui arrive cependant aussi d'exposer les deux points de vue sans marquer de préférence³. Dans l'avis sur le projet de loi de pacification, le Conseil d'État a d'ailleurs dû lui-même admettre qu'il était dans une impasse et qu'il était trop partagé pour pouvoir rendre un avis. Or, cette paralysie était manifestement due à des antagonismes communautaires.

Cet exemple montre donc que le Conseil d'État n'est pas insensible aux divergences communautaires manifestes qui existent dans ce pays.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, afin de rétablir l'équilibre fédéral, que, par département, le premier président du Conseil d'État attribue la demande d'avis à tour de rôle à une chambre d'expression française et à une chambre d'expression néerlandaise.

Cette approche permettrait en effet de tenir compte des différences de culture juridique qui existent entre le Nord et le Sud de ce pays et, à tout le moins, d'éviter qu'il soit systématiquement porté préjudice à une culture juridique déterminée.

³ Voor voorbeelden zie VELAERS, J., *o.c.*, nrs. 65 e.v.

³ Pour des exemples, voir VELAERS, J., *o.c.*, n°s 65 et suivants.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

Art. 2

In de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt een artikel 5*bis* ingevoegd, luidende:

«Art 5*bis*. Van de adviezen van de afdeling wetgeving wordt door de hoofdgriffier kennis gegeven:

1° aan de eerste minister en aan de voorzitters van de regeringen;

2° aan de voorzitters van de Wetgevende Kamers, van de Vlaamse Raad, van de Franse Gemeenschapsraad, van de Waalse Gewestraad, van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap en van de wetgevende vergaderingen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Raad van State draagt zorg voor de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving in een officiële verzameling.».

Art. 3

In artikel 83 van dezelfde wet worden de woorden «en regelt de verdeling ervan tussen de vier kamers» vervangen door de woorden «en wijst ze toe derwijze dat per departement de vraag afwisselend gericht wordt aan een Nederlandstalige en aan een Franstalige kamer.»

22 januari 2002

Geert BOURGEOIS (VU&ID)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

Art. 2

Un article 5*bis*, libellé comme suit, est inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État:

«Art. 5*bis*. Les avis de la section de législation sont notifiés par le greffier en chef:

1° au premier ministre et aux présidents des gouvernements;

2° aux présidents des Chambres législatives, du Conseil flamand, du Conseil de la Communauté française, du Conseil régional wallon, du Conseil de la Communauté germanophone et des assemblées législatives de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le Conseil d'État assure la publication des avis de la section de législation dans un recueil officiel.».

Art. 3

À l'article 83 de la même loi, les mots «et en règle la distribution entre les quatre chambres» sont remplacés par les mots «et les attribue de manière que, par département, les demandes soient alternativement adressées à une chambre néerlandaise et à une chambre française.»

22 janvier 2002