

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

19 mai 2004

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 118 des lois sur le Conseil
d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973**

(déposée par MM. Yvan Mayeur, Thierry Giet
et André Frédéric)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

19 mei 2004

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 118 van de op
12 januari 1973 gecoördineerde wetten
op de Raad van State**

(ingediend door de heren Yvan Mayeur,
Thierry Giet en André Frédéric)

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :		Afkortingen bij de nummering van de publicaties :	
<i>DOC 51 0000/000</i> :	Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif	<i>DOC 51 0000/000</i> :	Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
<i>QRVA</i> :	Questions et Réponses écrites	<i>QRVA</i> :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
<i>CRIV</i> :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)	<i>CRIV</i> :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
<i>CRABV</i> :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)	<i>CRABV</i> :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
<i>CRIV</i> :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)	<i>CRIV</i> :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
<i>PLEN</i> :	Séance plénière	<i>PLEN</i> :	Plenum
<i>COM</i> :	Réunion de commission	<i>COM</i> :	Commissievergadering

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

RÉSUMÉ

Le Conseil d'Etat est une juridiction administrative indépendante du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Les compétences dont il dispose aujourd'hui sont très éloignées de son rôle originel. Ceci témoigne de la confiance que le Parlement accorde au Conseil d'Etat et confirme qu'il se situe aujourd'hui en dehors des trois pouvoirs traditionnels.

Selon les auteurs, son indépendance juridique vis-à-vis du pouvoir exécutif doit désormais être assurée quant aux moyens indispensables pour remplir ses missions. Ils considèrent que la mise en oeuvre des compétences du Conseil d'Etat ne peut être compromise faute de moyens budgétaires adéquats.

Ils proposent donc de modifier l'article 118 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat afin de calquer le financement du Conseil d'Etat sur celui de la Cour d'arbitrage, ces deux institutions occupant une place identique dans la Constitution.

SAMENVATTING

De Raad van State is een administratief rechtscollege dat onafhankelijk staat ten opzichte van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. De bevoegdheden waarover de Raad thans beschikt liggen zeer ver af van de rol die hem oorspronkelijke was toegewezen. Dat is een blijk van vertrouwen van het parlement in de Raad van State en het bevestigt dat de Raad vandaag niet onder te brengen valt bij een van de drie traditionele machten.

Volgens de indieners moet de juridische onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de uitvoerende macht in de toekomst worden gewaarborgd op het vlak van de middelen die vereist zijn om de Raad in staat te stellen zijn taken behoorlijk te vervullen. Zij stellen dat het niet kan dat de concrete uitoefening van de bevoegdheden van de Raad van State in het geding zou kunnen komen door ontoereikende daartoe vereiste budgettaire middelen.

Zij stellen derhalve voor artikel 118 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zo te wijzigen dat de financiering van de Raad van State naar analogie geschiedt van die van het Arbitragehof, aangezien die beide instellingen in de Grondwet op gelijke hoogte staan.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La thèse selon laquelle le Conseil d'Etat fait partie du pouvoir exécutif a été exprimée lors de la discussion du projet devenu la loi du 23 décembre 1946 :

« Le Conseil d'Etat ne sera qu'une branche du pouvoir exécutif (...) c'est le pouvoir administratif qui se démembre et répartit mieux son activité ; lorsque le Conseil d'Etat jugera, c'est encore l'administration qui jugera. »¹.

Certains auteurs s'y sont ralliés². Cyr Cambier l'a contestée³. C'était oublier en effet qu'au cours des mêmes travaux préparatoires il avait également été déclaré qu'« il peut y avoir dans notre organisation administrative un corps dont la mission exclut toute dépendance de l'administration exécutive proprement dite. »⁴.

En tout état de cause, cette classification forcée au sein de l'un des trois pouvoirs traditionnels n'a jamais correspondu à la réalité comme l'a démontré le professeur Leroy⁵, le pouvoir exécutif appartenant constitutionnellement au Roi qui ne peut rien imposer au Conseil d'Etat.

L'insertion, dans la Constitution, d'un chapitre consacré au Conseil d'Etat n'autorise plus la moindre controverse.

Le professeur Delpérée relève que le chapitre VII de la Constitution « inséré au sein du titre III – Des pouvoirs », est tout entier consacré au Conseil d'Etat et aux juridictions administratives.

Ce chapitre s'inscrit logiquement après un chapitre V consacré principalement à la Cour d'arbitrage et un chapitre VI qui a traditionnellement trait au pouvoir judiciaire et il ajoute que « La Constitution érige, en-

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De stelling als zou de Raad van State onder de uitvoerende macht ressorteren, werd geformuleerd tijdens de bespreking van het wetsontwerp dat later aanleiding heeft gegeven tot de wet van 23 december 1946:

« *Le Conseil d'Etat ne sera qu'une branche du pouvoir exécutif (...) c'est le pouvoir administratif qui se démembre et répartit mieux son activité ; lorsque le Conseil d'Etat jugera, c'est encore l'administration qui jugera.* »¹.

Sommige auteurs hebben die stelling onderschreven², Cyr Cambier vocht ze dan weer aan³. Daarbij ging men immers voorbij aan het feit dat tijdens diezelfde, in het raam van de parlementaire voorbereiding gevoerde bespreking ook was verklaard dat « *il peut y avoir dans notre organisation administrative un corps dont la mission exclut toute dépendance de l'administration exécutive proprement dite.* »⁴.

Hoe het ook zij, het geforceerd onderbrengen van de Raad bij een van de drie traditionele machten was nooit in overeenstemming met de werkelijkheid, zoals professor Leroy⁵ heeft aangetoond: de uitvoerende macht berust grondwettelijk immers bij de Koning, die de Raad van State niets kan opleggen.

De invoeging in de Grondwet van een aan de Raad van State gewijd hoofdstuk kan dan ook op geen enkele manier ter discussie meer staan.

Professor Delpérée wijst erop dat het in titel III van de Grondwet (« De Machten ») ingevoegde hoofdstuk VII volledig aan de Raad van State en aan de administratieve rechtscolleges is gewijd.

Dat hoofdstuk volgt logischerwijs na hoofdstuk V dat in hoofdzaak over het Arbitragehof handelt en na hoofdstuk VI dat traditioneel betrekking heeft op de rechterlijke macht. Professor Delpérée voegt daaraan het vol-

¹ Déclaration faite par le sénateur Crockaert, Pasin., 1946, p.1247.

² Voy. Velge, *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique le Conseil d'Etat*, Bruylant, 1947, p.103. ; Mast, *Précis de droit administratif belge*, Story-Scientia, 1966, p.358.

³ Cambier, C., *Principes du contentieux administratif belge*, Larcier, 1961, p.371.

⁴ Pasin., 1946, p.1209.

⁵ Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, 1996, pp.84 à 88.

¹ Uiteenzetting van senator Crockaert, Pasin., 1946, blz. 1247.

² Zie Velge, « *La loi du 23 décembre 1946 instituant en Belgique un Conseil d'Etat* », Bruylant, 1947, blz. 103; Mast, *Précis du droit administratif belge*, Story-Scientia, 1966, blz. 358.

³ Cambier, C., *Principes du contentieux administratif belge*, Larcier, 1961, blz. 371.

⁴ Pasin., 1946, blz.1209.

⁵ Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, 1996, blz. 84 tot 88.

suite, le Conseil d'Etat en juridiction administrative au même titre et dans les mêmes termes que la Cour de cassation est reconnue comme première dans l'ordre judiciaire et la Cour d'arbitrage dans l'ordre constitutionnel. La « trinité de juridiction » qui caractérise le système constitutionnel belge se trouve donc consacrée jusque dans les termes de la Constitution. »⁶.

Le même auteur s'exprime dans le même sens dans le *Liber memorialis* du Conseil d'Etat⁷.

Dans sa communication intitulée « L'indépendance organique du Conseil d'Etat » faite lors du colloque organisé en décembre 1996 et consacrée au « Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création », le professeur De Bruycker, se fondant notamment sur les nouvelles dispositions constitutionnelles, a également mis en exergue l'indépendance de cette institution par rapport au pouvoir exécutif⁸.

Les professeurs Mast et Dujardin⁹ exposent que si le Conseil d'Etat a été créé, à l'origine, comme une branche du pouvoir exécutif, depuis lors, son existence a été confirmée par la Constitution : « *De Raad van State heeft als hoogste administratief rechtscollege een statuut sui generis* ».

Quant au professeur Lewalle, il soutient que le constituant, par la localisation du chapitre VII du titre III, a entendu situer le Conseil d'Etat en dehors aussi bien du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif ou du pouvoir judiciaire¹⁰.

Tous ces commentaires doctrinaux confirment les propos tenus par le ministre de l'Intérieur lors des travaux préparatoires de la proposition du gouvernement relative à la révision du titre III de la Constitution :

« En ce qui concerne la place occupée par le Conseil d'Etat dans le cadre de nos institutions, le ministre souligne que les dispositions relatives au Conseil d'Etat figurent dans un chapitre distinct du Titre III de la Constitution et que cette instance ne fait nullement partie du pouvoir judiciaire. Le ministre ne tient pas à se prononcer sur la question de savoir si le Conseil d'Etat a

général : « *La Constitution érige, ensuite, le Conseil d'Etat en juridiction administrative au même titre et dans les mêmes termes que la Cour de cassation est reconnue comme première dans l'ordre judiciaire et la Cour d'arbitrage dans l'ordre constitutionnel. La « trinité de juridiction » qui caractérise le système constitutionnel belge se trouve donc consacrée jusque dans les termes de la Constitution.* »⁶.

Dezelfde auteur houdt eenzelfde stelling aan in het *Liber memorialis* van de Raad van State⁷.

In de uiteenzetting met als titel « *L'indépendance organique du Conseil d'Etat* » die professor De Bruycker heeft gehouden in het raam van het in december 1996 georganiseerde colloquium naar aanleiding van vijftig jaar Raad van State, beklemtoonde de hoogleraar eveneens de onafhankelijkheid van die instelling ten opzichte van de uitvoerende macht⁸.

De professoren Mast en Dujardin⁹ stellen dat de Raad van State oorspronkelijk weliswaar als een tak van de uitvoerende macht werd opgericht, maar dat het bestaan van de Raad sindsdien grondwettelijk werd verankerd : « *De Raad van State heeft als hoogste administratief rechtscollege een statuut sui generis* ».

Professor Lewalle houdt dan weer de stelling aan dat de grondwetgever, door hoofdstuk VII onder titel III te plaatsen, de Raad van State noch bij de wetgevende en de uitvoerende noch bij de rechterlijke macht heeft willen onderbrengen¹⁰.

Al die vanuit de rechtsleer geformuleerde commentaren onderbouwen wat de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken daarover heeft gezegd tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel van de regering tot herziening van titel III van de Grondwet:

« Wat betreft de plaats van de Raad van State in ons staatsbestel, stelt de minister dat de Raad van State in een apart hoofdstuk van titel III is opgenomen en zeker geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht. Over de vraag of de Raad van State in het verleden als een orgaan van de uitvoerende macht kon worden beschouwd, wil de minister zich niet uitspreken, maar in

⁶ Delpérée, F., *La Constitution et le Conseil d'Etat*, in *Liber amicorum G. Baeteman*, pp.462 et 463.

⁷ Page 82.

⁸ Voy. *Actes du colloque*, Bruylant, pp.65 à 67.

⁹ *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, 1994, p.670.

¹⁰ *Contentieux administratif*, éd. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1997, p.289.

⁶ Delpérée, F., *La Constitution et le Conseil d'Etat*, in *Liber amicorum G. Baeteman*, blz. 462 en 463.

⁷ Blz. 82.

⁸ Zie *Actes du colloque*, Bruylant, blz. 65 tot 67.

⁹ *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Kluwer, 1994, blz. 670.

¹⁰ *Contentieux administratif*, uitg. Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1997, blz. 289.

pu être considéré dans le passé comme un organe du pouvoir exécutif, mais il estime qu'à l'avenir, le Conseil d'Etat sera plutôt une juridiction *sui generis*. »¹¹.

Enfin, dans son arrêt n° 31/96 du 15 mai 1996, la Cour d'arbitrage a jugé qu'« aucune disposition de la Constitution ne place le Conseil d'Etat parmi les institutions du pouvoir exécutif. » (point B. 1.3).

A ces considérations il faut ajouter que la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat a été étendue par le législateur bien au-delà des activités du pouvoir exécutif ou des pouvoirs locaux.

Ainsi, sa section d'administration est compétente, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 mai 1999, pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en annulation formés « contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel. » (article 14, §1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973).

De même, elle connaît des recours en cas de dépassement des dépenses électorales pour les élections communales, provinciales et des chambres législatives fédérales, ainsi que des recours relatifs au financement et à la comptabilité des partis politiques.

Toutes ses compétences nouvelles, très éloignées du rôle originel du Conseil d'Etat, témoignent de la confiance que le Parlement accorde au Conseil d'Etat et confirment qu'il se situe aujourd'hui en dehors des trois pouvoirs traditionnels.

Son indépendance juridique vis-à-vis du pouvoir exécutif, qui n'a jamais été contestée, doit désormais être assurée quant aux moyens indispensables pour remplir ses missions.

de toekomst zal de Raad van State volgens hem eerder een «*sui generis*» rechtscollege zijn. »¹¹.

In het door het Arbitragehof op 15 mei 1996 gewezen arrest nr. 31/96 ten slotte, heeft het Hof geoordeeld «dat geen enkele bepaling van de Grondwet de Raad van State bij de instellingen van de uitvoerende macht plaatst (...)» (punt B. 1.3).

Aan die overwegingen zij het volgende toegevoegd. De wetgever heeft de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State opgetild tot op een niveau dat ver uitstijgt boven dat van de activiteiten van de uitvoerende macht en van de lokale bevoegdheidsinstanties.

Zo is de afdeling administratie van de Raad van State, sinds de inwerkingtreding van de wet van 25 mei 1999, bevoegd om, bij wijze van arresten, uitspraak te doen over de beroepen tot nietigverklaring «ingesteld tegen (...) de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.» (artikel 14, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Evenzo neemt die afdeling kennis van beroepsprocedures, ingesteld naar aanleiding van een overschrijding van de verkiezingsuitgaven voor de gemeente- en provincieraadsverkiezingen en voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers, alsmede naar aanleiding van de financiering en de boekhouding van de politieke partijen.

Al die nieuwe bevoegdheden van de Raad van State, die ver verwijderd liggen van de rol die hem oorspronkelijk was toegewezen, zijn een blijk van het vertrouwen dat het parlement in de Raad van State stelt en bevestigen dat de Raad vandaag niet onder te brengen valt bij een van de drie traditionele machten.

De – nimmer aangevochten – juridische onafhankelijkheid van de Raad van State ten opzichte van de uitvoerende macht moet in de toekomst gewaarborgd blijven op het stuk van de middelen die de Raad nodig heeft om zijn taken naar behoren te vervullen.

¹¹ Doc.parl. Chambre, n° 831/3- 92/93, pp.7 et 8.

¹¹ Stuk Kamer nr. 831/3 - 92/93, blz. 7 en 8.

Il ne se conçoit plus que, lorsque les chambres législatives confient de nouvelles compétences au Conseil d'Etat, la mise en œuvre de celles-ci puisse être compromise faute de moyens budgétaires adéquats.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Article 2

L'article 118 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat dispose que « les crédits nécessaires pour le fonctionnement du Conseil d'Etat seront inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur ».

Le nouvel article 118 proposé est calqué sur l'article 123 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le financement de ces deux institutions, qui occupent une place identique dans la Constitution, devant être assuré de la même manière.

Yvan MAYEUR (PS)
Thierry GIET (PS)
André FREDERIC (PS)

Het is niet langer denkbaar dat, wanneer de Wetgevende Kamers nieuwe bevoegdheden aan de Raad toekennen, de concrete invulling daarvan in het geding zou kunnen komen door ontoereikende daartoe vereiste budgettaire middelen.

COMMENTAAR BIJ HET ARTIKEL

Artikel 2

Artikel 118 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt: «De kredieten welke voor de werking van de Raad van State nodig zijn, worden uitgetrokken op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.»

Voor het nieuwe voorgestelde artikel 118 stond artikel 123 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof model. Aangezien beide instanties in de Grondwet op gelijke hoogte staan, moet de financiering ervan op dezelfde wijze worden gewaarborgd.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 118 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est remplacé par la disposition suivante :

« Art.118. —Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil d'Etat sont inscrits au budget des dotations. ».

26 avril 2004

Yvan MAYEUR (PS)
Thierry GIET (PS)
André FREDERIC (PS)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 118 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt vervangen door een bepaling, luidende :

« Art.118. — De kredieten die voor de werking van de Raad van State nodig zijn, worden uitgetrokken op de begroting van de Dotaties.».

26 april 2004