

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

25 janvier 2007

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article 14 des lois sur le Conseil
d'État, coordonnées le 12 janvier 1973**

(déposée par M. Willy Cortois et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

25 januari 2007

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel 14 van de wetten
op de Raad van State, gecoördineerd
op 12 januari 1973**

(ingediend door de heer Willy Cortois c.s.)

RÉSUMÉ

Le législateur a en 1999 étendu la compétence d'annulation du Conseil d'État aux actes administratifs, entre autres, des assemblées législatives ou de leurs organes.

Dans son arrêt n° 89/2004 du 19 mai 2004, la Cour d'arbitrage a toutefois donné aux mots «actes administratifs» une interprétation restrictive. La Cour considère que seuls les actes administratifs individuels sont visés par cette disposition, à l'exclusion des actes administratifs de nature réglementaire.

Étant donné que le législateur a choisi, en 1999, d'étendre la compétence d'annulation du Conseil d'État aux actes administratifs, il va de soi, en exécution de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 mai 2004, d'étendre expressément la compétence du Conseil d'État aux actes réglementaires qui servent de fondement à ces actes administratifs (individuels).

SAMENVATTING

De wetgever heeft in 1999 gekozen om de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de bestuurshandelingen van onder meer de wetgevende vergaderingen of van hun organen.

Het Arbitragehof heeft echter, in zijn arrest nr. 89/2004 van 19 mei 2004, aan de woorden «administratieve handelingen» een beperkende interpretatie gegeven. Het Hof gaat er vanuit dat daarmee uitsluitend de individuele administratieve handelingen bedoeld zijn, met uitsluiting van de administratieve handelingen van reglementaire aard.

Daar de wetgever er in 1999 voor gekozen heeft om de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de bestuurshandelingen, ligt het voor de hand, ter uitvoering van het arrest van het Arbitragehof van 19 mei 2004, de bevoegdheid van de Raad van State uitdrukkelijk uit te breiden tot de reglementaire bestuurshandelingen die aan die (individuele) bestuurshandelingen ten grondslag liggen.

<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 Belang</i>	: Vlaams Belang
<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
<i>MOT</i> : Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>MOT</i> : Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
 Commandes :
 Place de la Nation 2
 1008 Bruxelles
 Tél. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
 Natieplein 2
 1008 Brussel
 Tel. : 02/ 549 81 60
 Fax : 02/549 82 74
 www.deKamer.be
 e-mail : publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

En vertu de l'article 14, §1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, les actes administratifs émanant des assemblées législatives et de leurs organes, 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 peuvent être annulés par le Conseil d'État.

Le libellé actuel de cette disposition découle de la loi du 25 mai 1999 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, ainsi que le Code judiciaire, qui visait à donner suite à l'arrêt n° 31/96 de la Cour d'arbitrage du 15 mai 1996. Dans cet arrêt, la Cour d'arbitrage avait estimé que le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes violait le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Dans son arrêt n° 89/2004 du 19 mai 2004, la Cour d'arbitrage a toutefois donné aux mots «*actes administratifs*» utilisés à l'article 14, §1^{er}, modifié, des lois coordonnées, une interprétation restrictive qu'elle infère des travaux parlementaires préparatoires de la loi du 25 mai 1999. La Cour considère que seuls les actes administratifs individuels sont visés par cette disposition, à l'exclusion des actes administratifs de nature réglementaire.

Cette interprétation amène la Cour à considérer que le défaut d'organisation, d'une part, d'un droit de contester, à la suite d'un recours en annulation d'un acte individuel, la légalité de l'acte réglementaire qui sert de fondement à l'acte attaqué et, d'autre part, d'un recours en annulation des actes réglementaires pris par les assemblées législatives ou leurs organes à l'égard de leur personnel, est contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Dans le même arrêt, la Cour se prononce dans le même sens en ce qui concerne la situation des agents de la Cour des comptes.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Administratieve handelingen uitgaande van wetgevende vergaderingen en van hun organen, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, alsook van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie, kunnen, als ze betrekking hebben op overheidsopdrachten en de leden van hun personeel, op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State nietig worden verklaard.

De huidige formulering van die bepaling vloeit voort uit de wet van 25 mei 1999 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek, wijziging waarmee gevolg werd gegeven aan het arrest nr. 31/96 van het Arbitragehof van 15 mei 1996. In dat arrest had het Arbitragehof geoordeeld dat de ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring tegen bestuurshandelingen van wetgevende vergaderingen of hun organen, het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie schendt.

Het Arbitragehof heeft echter, in zijn arrest nr. 89/2004 van 19 mei 2004, aan de in het gewijzigde artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten gebruikte woorden «*administratieve handelingen*» een beperkende interpretatie gegeven, die het Hof afleidt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 mei 1999. Het Hof gaat er vanuit dat daarmee uitsluitend de individuele administratieve handelingen bedoeld zijn, met uitsluiting van de administratieve handelingen van reglementaire aard.

Die interpretatie brengt het Hof ertoe te oordelen dat de ontstentenis van organisatie van, enerzijds, een recht om, naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring van een individuele handeling, de wettigheid van de reglementaire handeling die aan de bestreden handeling ten grondslag ligt te betwisten, en van, anderzijds, een beroep tot nietigverklaring van reglementaire handelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen ten aanzien van hun personeel worden gesteld, strijdig is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en non-discriminatie. In hetzelfde arrest spreekt het Hof zich in dezelfde zin uit wat betreft de situatie van de ambtenaren van het Rekenhof.

Comme dans l'arrêt du 15 mai 1996, la Cour considère, dans l'arrêt du 19 mai 2004, que cette discrimination ne trouve pas son origine dans l'article 14 des lois coordonnées. Selon la Cour, il appartient à l'organe normatif compétent d'organiser un recours «*qui puisse envisager des garanties spécifiques assurant l'indépendance des assemblées législatives, consacrée notamment par l'article 60 de la Constitution et les dispositions analogues des lois de réformes institutionnelles.*» (considérant B.6.).

Étant donné que le législateur a choisi, en 1999, d'étendre la compétence d'annulation du Conseil d'État aux actes administratifs, entre autres, des assemblées législatives ou de leurs organes relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel, il va de soi, en exécution de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 19 mai 2004, d'étendre expressément la compétence du Conseil d'État aux actes réglementaires qui servent de fondement à ces actes administratifs (individuels).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

La proposition de loi modifie les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et règle par conséquent une matière visée à l'article 77, 8°, de la Constitution.

Art. 2

Il est proposé de préciser, dans le texte de l'article 14, § 1^{er}, que l'on entend par «*actes administratifs*» les actes administratifs tant individuels que réglementaires. Cette dernière catégorie d'actes administratifs comprend, en ce qui concerne les assemblées législatives, non seulement les statuts du personnel, mais aussi, le cas échéant, les dispositions des règlements des assemblées législatives relatives aux marchés publics et aux membres du personnel.

L'on rétablit ainsi l'égalité entre les fonctionnaires des autorités administratives et ceux des assemblées législatives ou de leurs organes.

Zoals in het arrest van 15 mei 1996, stelt het Hof ook in het arrest van 19 mei 2004 dat die discriminatie haar oorsprong niet vindt in artikel 14 van de gecoördineerde wetten. Het staat volgens het Hof aan het bevoegde normerende orgaan om een beroep te organiseren «*dat zou kunnen voorzien in specifieke waarborgen die de onafhankelijkheid van de wetgevende vergaderingen verzekeren, onafhankelijkheid die in het bijzonder gewaarborgd is door artikel 60 van de Grondwet en analoge bepalingen in de wetten tot hervorming der instellingen.*» (overweging B.6.).

Daar de wetgever er in 1999 voor gekozen heeft om de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de bestuurshandelingen van onder meer de wetgevende vergaderingen of van hun organen met betrekking tot overheidsopdrachten en de leden van hun personeel, ligt het voor de hand, ter uitvoering van het arrest van het Arbitragehof van 19 mei 2004, de bevoegdheid van de Raad van State uitdrukkelijk uit te breiden tot de reglementaire bestuurshandelingen die aan die (individuele) bestuurshandelingen ten grondslag liggen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Het wetsvoorstel wijzigt de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en regelt bijgevolg een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77, 8°, van de Grondwet.

Art. 2

Voorgesteld wordt om in de tekst van artikel 14, § 1, te preciseren dat onder «*administratieve handelingen*» zowel de individuele als de reglementaire administratieve handelingen worden begrepen. Laatstgenoemde categorie bestuurshandelingen omvat, wat de wetgevende vergaderingen betreft, niet alleen de personeelsstatuten, maar in voorkomend geval ook de bepalingen van de reglementen van de wetgevende vergaderingen die betrekking hebben op overheidsopdrachten en op de leden van het personeel.

Zodoende wordt de gelijkheid herstelt tussen de ambtenaren van de administratieve overheden en die van de wetgevende vergaderingen of van hun organen.

Il va de soi qu'il n'est pas dérogé à la jurisprudence relative à la notion d'«organe d'une assemblée législative» au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées¹, ni à celle relative à la notion d'«acte administratif relatif aux membres du personnel d'une assemblée législative». La Cour d'arbitrage a rappelé que les assemblées législatives posent également des actes qui ne concernent pas les membres de leur personnel ou les marchés publics tels que, entre autres, la présentation ou la nomination de membres d'un organe juridictionnel ou consultatif. La Cour a estimé à cet égard que «relève des principes de base de la structure démocratique de l'État, la règle selon laquelle les assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, disposent dans l'exercice de cette mission de la plus large indépendance. Ce principe a pour effet que lorsque des assemblées législatives posent des actes qui sont liés à leur activité politique ou législative, ces actes peuvent être soustraits au contrôle juridictionnel du Conseil d'État.²»

Het spreekt vanzelf dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtspraak met betrekking tot het begrip «orgaan van een wetgevende vergadering» in de zin van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten¹, noch met betrekking tot het begrip «administratieve handeling met betrekking tot de leden van het personeel van een wetgevende vergadering». Het Arbitragehof herinnerde eraan dat de wetgevende vergaderingen ook handelingen verrichten die geen betrekking hebben op de leden van hun personeel of op overheidsopdrachten zoals, onder meer, de voordracht of de benoeming van leden van een rechtsprekend of adviserend orgaan. Het Hof oordeelde in dat verband dat tot «de basisbeginselen van de democratische opbouw van de Staat behoort de regel dat de wetgevende vergaderingen, die verkozen zijn en houders zijn van het residu van de soevereiniteit, in de uitoefening van die opdracht over de ruimste onafhankelijkheid beschikken. Dat beginsel brengt met zich mee dat, wanneer wetgevende vergaderingen handelingen verrichten die verbonden zijn met hun politiek of wetgevend optreden, die handelingen aan het rechterlijk toezicht van de Raad van State kunnen worden onttrokken.²»

Willy CORTOIS (VLD)
Jean-Pol HENRY (PS)
Olivier MAINGAIN (MR)
Magda DE MEYER (sp.a-spirit)
Luc GOUTRY (CD&V)

¹ La Cour d'arbitrage a estimé dans l'arrêt n° 6/2001 du 31 janvier 2001 que le Comité permanent de contrôle des services de police est un organe de la Chambre des représentants.

² Arrêt n° 93/2004 de la Cour d'arbitrage du 26 mai 2004.

¹ Het Arbitragehof oordeelde in het arrest nr. 6/2001 van 31 januari 2001 dat het Vast Comité van toezicht op de politiediensten een orgaan is van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

² Arrest nr. 93/2004 van Arbitragehof van 26 mei 2004.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

Dans l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par la loi du 25 mai 1999, les mots «individuels et réglementaires» sont insérés entre les mots «actes administratifs» et les mots «des assemblées législatives».

19 janvier 2007

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vervangen bij de wet van 25 mei 1999, worden de woorden «individuele en reglementaire» ingevoegd tussen de woorden «tegen de» en de woorden «administratieve handelingen».

19 januari 2007

Willy CORTOIS (VLD)
Jean-Pol HENRY (PS)
Olivier MAINGAIN (MR)
Magda DE MEYER (sp.a-spirit)
Luc GOUTRY (CD&V)

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

Lois sur le Conseil d'État, coordonnées
le 12 janvier 1973

Art. 14

§ 1^{er}. — La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que 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, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

§ 2. — La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

§ 3. — Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Lois sur le Conseil d'État, coordonnées
le 12 janvier 1973

Art. 14

§ 1^{er}. — La section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs **individuels et réglementaires** 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, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

§ 2. — La section statue par voie d'arrêts sur les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives pour contravention à la loi ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. Dans ce cas, elle ne connaît pas du fond des affaires.

§ 3. — Lorsqu'une autorité administrative est tenue de statuer et qu'à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par un intéressé, il n'est pas intervenu de décision, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de rejet susceptible de recours. Cette disposition ne préjudicie pas aux dispositions spéciales qui établissent un délai différent ou qui attachent des effets différents au silence de l'autorité administrative.

BASISTEKST

Wetten op de Raad van State, gecoördineerd
op 12 januari 1973

Art. 14

§ 1. — De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblées, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

§ 2. — De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.

§ 3. — Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VORSTEL

Wetten op de Raad van State, gecoördineerd
op 12 januari 1973

Art. 14

§ 1. — De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden, alsook tegen de **individuele en reglementaire** administratieve handelingen van wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblées, van het Rekenhof en van het Arbitragehof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad van de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

§ 2. — De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf.

§ 3. — Wanneer een administratieve overheid verplicht is te beschikken en er bij het verstrijken van een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door een belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is getroffen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn waartegen beroep kan worden ingesteld. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die een andere termijn vaststellen of aan het stilzwijgen van de administratieve overheid andere gevolgen verbinden.