

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 janvier 2014

PROJET DE LOI
portant réforme de la compétence,
de la procédure et de l'organisation
du Conseil d'État

AMENDEMENTS

déposés en séance plénière

N° 12 DE M. **MAINGAIN**

Art. 1/1 (*nouveau*)

**Dans le chapitre 2, insérer un article 1/1, rédigé
comme suit:**

“Art. 1/1. Dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il est inséré un article 6/3, rédigé comme suit:

“Art. 6/3. Les avis de la section de législation du Conseil d'État sont accessibles au public. Le Conseil d'État en assure la publication dans les formes et conditions déterminées par arrêté délibéré en Conseil des ministres.”.

Documents précédents:

Doc 53 **3233/ (2013/2014)**:
001: Projet transmis par le Sénat.
002 et 003: Amendements.
004: Rapport.
005: Texte corrigé par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 januari 2014

WETSONTWERP
houdende hervorming van de bevoegdheid,
de procedureregeling en de organisatie
van de Raad van State

AMENDEMENTEN

ingediend in plenaire vergadering

Nr. 12 VAN DE HEER **MAINGAIN**

Art. 1/1 (*nieuw*)

In hoofdstuk 2 een artikel 1/1 invoegen, luidende:

“Art. 1/1. In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt een artikel 6/3 ingevoegd, luidende:

“Art. 6/3. De adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn toegankelijk voor het publiek. De Raad van State zorgt voor de bekendmaking ervan in de vorm en onder de voorwaarden die worden vastgelegd bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”.

Voorgaande documenten:

Doc 53 **3233/ (2013/2014)**:
001: Ontwerp overgezonden door de Senaat.
002 en 003: Amendementen.
004: Verslag.
005: Tekst verbeterd door de commissie.

JUSTIFICATION

La section de législation du Conseil d'État joue un rôle prépondérant dans l'établissement de la règle de droit belge. Garant de la sécurité juridique, le Conseil d'État remplit trois fonctions primordiales pour le fonctionnement de l'appareil législatif et réglementaire. D'une part, les avis rendus par la section de législation visent à expurger les projets ou propositions des inconstitutionnalités susceptibles d'annulation pour la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État.

D'autre part, l'examen du respect de la hiérarchie des normes permet de garantir le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de prévenir les conflits de compétence entre l'État fédéral et les entités fédérées.

Ensuite, alors que de nombreuses dispositions sont rédigées en vue de répondre à des besoins immédiats, dans la précipitation, l'examen du Conseil d'État permet une amélioration de la lisibilité et de la cohérence des textes, ainsi que leur insertion dans l'ordonnancement juridique.

Malgré cette position de conseil des autorités, d'auxiliaire juridique, destiné à aider celles-ci à parfaire les textes qui lui sont soumis, et contrairement aux arrêts de la section du contentieux administratif, la publication des avis de la section de législation n'est pas de règle.

En effet, les avis de la section de législation du Conseil d'État ne bénéficient d'une publicité que dans certains cas. Ainsi, font l'objet d'une publication dans les documents parlementaires les avis portant sur tout avant-projet, projet ou proposition (et leurs amendements) de loi, de décret ou d'ordonnance (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973).

Une publicité est également accordée aux avis rendus sur les projets d'arrêtés réglementaires lorsqu'ils sont accompagnés d'un rapport au Roi, au gouvernement communautaire ou régional, au Collège de la commission communautaire française et au Collège réuni de la Commission communautaire commune (article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase des lois précitées), ainsi qu'aux avis consacrés aux projets d'arrêtés royaux abrogeant, modifiant ou remplaçant les dispositions légales en vigueur. De tels avis doivent être publiés en même temps que le rapport au Roi au *Moniteur belge* (article 3bis de lois précitées).

Des lors, un grand nombre d'avis (en particulier les avis donnés sur des projets d'arrêtés) échappe à toute publicité.

VERANTWOORDING

De afdeling wetgeving van de Raad van State speelt een doorslaggevende rol bij het vaststellen van de Belgische rechtsregels. Als behoeder van de rechtszekerheid, vervult de Raad van State drie functies die van primordiaal belang zijn voor het functioneren van het wetgevend en regelgevend instrumentarium. Ten eerste strekken de door die afdeling uitgebrachte adviezen ertoe uit de ontwerpen of voorstellen de ongrondwettige elementen te lichten die mogelijk door het Grondwettelijk Hof of de Raad van State kunnen worden vernietigd.

Ten tweede maakt het onderzoek naar de eerbiediging van de normenhiërarchie het mogelijk de inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten te waarborgen en bevoegdheidsconflicten tussen de Staat en de deelgebieden te voorkomen.

Voorts is bekend dat tal van bepalingen op een drafje worden geredigeerd om meteen in te spelen op noden die op een bepaald ogenblik aan de orde zijn. Onderzoek door de Raad van State maakt het dan mogelijk tot meer leesbare en coherente teksten te komen en die ook correct in het juridische raam in te voegen.

Ondanks die functie als raadgevend orgaan ten behoeve van de overheid, als verlener van juridische bijstand teneinde de overheid te helpen de aan de Raad voorgelegde teksten te verbeteren, geldt de publicatie van de door de afdeling wetgeving uitgebrachte adviezen — en dat in tegenstelling tot de arresten van de afdeling bestuursrechtspraak — niet als regel.

De door de afdeling wetgeving van de Raad van State uitgebrachte adviezen worden immers slechts in bepaalde gevallen gepubliceerd. Zo worden de adviezen over de voorontwerpen van wet, de ontwerpen of voorstellen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten in de parlementaire stukken gepubliceerd (gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, artikel 3, § 1, eerste lid, tweede zin).

Bekendmaking geldt ook voor de over de ontwerpen van reglementaire besluiten uitgebrachte adviezen, wanneer ze gehecht zijn aan een verslag aan de Koning, aan een gemeenschaps- of gewestregering, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie en aan het Verenigd College (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3, § 1, eerste lid, derde zin van voormelde wetten), alsmede voor de adviezen over de ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Soortgelijke adviezen worden samen met het verslag aan de Koning in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt (artikel 3bis van voormelde wetten).

Voor een groot aantal adviezen (met name de adviezen uitgebracht over ontwerpbesluiten) is dus geen bekendmaking vereist.

Or, bien qu'il ait pu apparaître coutumier, le caractère confidentiel des avis non soumis à une publicité n'est pas prévu expressément par la loi et est même douteux quant à sa compatibilité au regard du principe de la transparence administrative.

Bien au contraire, parce qu'ils ont vocation à éclairer le débat politique, à nourrir les discussions juridiques et à informer les citoyens, les avis ont besoin de publicité. Une publicité uniforme et généralisée s'impose d'autant plus que le mode actuel de publication, non seulement entraîne une dispersion des avis parmi les documents parlementaires et les numéros du Moniteur belge, mais paraît également ne pas être respectée par les autorités.

Ainsi, le bureau de coordination du Conseil d'État, dans son analyse des textes soumis pour avis à la section de législation, a constaté que "l'obligation imposée par l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en matière de publicité des avis du Conseil d'État était assez fréquemment perdue de vue". Même après l'envoi du courrier du ministre concerné, l'obligation de publication reste dans de nombreux cas ignoré, en violation des dispositions légales.

De plus, le Bureau de coordination a soulevé que certaines modalités relatives à la publication restaient également ignorées. Ainsi, ont été envoyées au Conseil d'État des "textes publiés par extrait, alors qu'ils devraient l'être *in extenso*", ainsi que des textes présentant une "absence de traduction".

A l'instar des dispositions relatives à la publicité des arrêts du Conseil d'État, la présente proposition vise à confier au Roi le soin de déterminer les modalités de la publication. Dans l'optique de permettre tant aux parlementaires qu'aux justiciables de prendre connaissance de cette source de droit, le Roi devra ainsi préciser les conditions et la forme appropriées de publication.

N° 13 DE M. MAINGAIN

Art. 7/1 (*nouveau*)

Dans le chapitre 2, insérer un article 7/1, rédigé comme suit:

"Art. 7/1. Dans les mêmes lois, il est inséré un article 7/1, rédigé comme suit:

"Art. 7/1. Lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours en annulation d'un acte réglementaire, le greffier en chef fait publier au Moniteur belge, en français, en néerlandais et en allemand, un avis indiquant, notamment l'auteur et l'objet du recours en annulation."."

Hoewel zulks tot de geploegenheden lijkt te behoren, voorziet de wet niet uitdrukkelijk in het vertrouwelijke karakter van adviezen die niet hoeven te worden gepubliceerd; over die vertrouwelijkheid kan zelfs twijfel rijzen aangezien ze indruist tegen het principe van de administratieve transparantie.

Aangezien de adviezen erop gericht zijn het politieke debat uit te klaren, de juridische discussies te onderbouwen en de burgers te informeren, geldt integendeel de noodzaak om ze te publiceren. Een eenvormige en veralgemeende bekendmaking is des te noodzakelijker omdat de huidige publicatiewijze niet alleen leidt tot een versnippering van de adviezen over de parlementaire documenten en de afleveringen van het Belgisch Staatsblad, maar bovendien kennelijk niet door de overheid in acht wordt genomen.

Zo heeft het Coördinatiebureau van de Raad van State in zijn analyse van de teksten die voor advies aan de afdeling wetgeving werden voorgelegd, "vastgesteld dat de verplichting opgelegd bij artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State inzake de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State niet zelden uit het oog werd verloren". Zelfs nadat aan de betrokken minister een brief is gestuurd, wordt er in strijd met de wetsbepalingen in veel gevallen nog steeds aan voorbijgegaan.

Bovendien heeft het Coördinatiebureau erop gewezen dat ook sommige nadere bekendmakingsregels werden veronachtzaamd. Zo heeft de Raad van State teksten toegezonden gekregen "die bij uittreksel worden bekendgemaakt, terwijl ze *in extenso* zouden moeten worden bekendgemaakt", alsook teksten waarvan de vertaling ontbrak.

Naar analogie van de bepalingen met betrekking tot de publicatie van de arresten van de Raad van State, strekt dit wetsvoorstel ertoe het aan de Koning over te laten de wijze van publicatie te bepalen. Om zowel de parlementsleden als de rechtzoekenden de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van die rechtsbron, zal de Koning dan ook behoren te preciseren in welke vorm en onder welke voorwaarden de adviezen op de meest gepaste wijze zullen worden gepubliceerd.

Nr. 13 VAN DE HEER MAINGAIN

Art. 7/1 (*nieuw*)

In hoofdstuk 2, een artikel 7/1 invoegen, luidende:

"Art. 7/1. In dezelfde wetten wordt een artikel 7/1 ingevoegd, luidende:

"Art. 7/1. Wanneer de Raad van State wordt geëdieerd voor een beroep tot nietigverklaring van een reglementaire handeling, doet de hoofdgriffier in het Belgisch Staatsblad in het Nederlands, het Frans en het Duits een bericht bekendmaken dat met name de indiener en het onderwerp van het beroep tot nietigverklaring vermeldt."."

JUSTIFICATION

Un acte administratif, tout particulièrement un règlement, est, dès son entrée en vigueur, susceptible de servir de support à d'autres actes administratifs. Or, l'annulation d'un tel règlement entraîne la plupart du temps l'illégalité des actes qui s'y fondent.

Ainsi, en cas de recours en annulation et en l'absence de recours en suspension, l'autorité administrative peut décider d'attendre l'arrêt du Conseil d'État pour exécuter le règlement, limitant, dès lors, les effets secondaires de l'annulation. Mais, le plus souvent, l'administration met immédiatement à exécution l'acte contesté. En effet, il arrive fréquemment que le recours contre un acte soit traité par une autorité ou un service administratif autre que celui chargé de son exécution.

L'annulation du premier acte faisant perdre aux actes subséquents une condition essentielle à leur validité ou leur fondement légal, leur annulation devient un moyen d'ordre public qui peut être soulevé d'office.

Afin d'expliquer la prise de décisions administratives sur la base d'un acte ou d'un règlement contesté et ultérieurement annulé, le conseiller d'État Michel Leroy, professeur à l'Université libre de Bruxelles, pointe, notamment, le défaut de publicité officielle des recours au Conseil d'État.

Dès lors, la présente proposition vise à rendre public tous les recours en annulation introduits devant le Conseil d'État contre des actes réglementaires, à l'instar de l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la cour constitutionnelle (*Moniteur belge* du 7 janvier 1989), qui impose la publication d'avis au *Moniteur belge* mentionnant les recours en annulation et des questions préjudicielles n'ayant pas été jugés manifestement irrecevables, non fondés ou sans objet.

Olivier MAINGAIN (FDF)

VERANTWOORDING

Een administratieve handeling, in het bijzonder een reglement, kan, van zodra ze in werking treedt, dienen als grondslag voor andere administratieve handelingen. De vernietiging van een dergelijk reglement houdt echter meestal de onwettigheid van de erop gebaseerde handelingen in.

Zo kan bij een beroep tot nietigverklaring en het ontbreken van een vordering tot schorsing de administratieve overheid beslissen te wachten op het arrest van de Raad van State om aan het reglement uitvoering te geven, waardoor die overheid de secundaire gevolgen van de nietigverklaring beperkt. Meestal geeft de administratie echter onmiddellijk uitvoering aan de betwiste handeling. Het komt immers vaak voor dat het beroep tegen een handeling door een andere administratieve overheid of dienst wordt behandeld dan die welke met de uitvoering ervan belast is.

Aangezien de vernietiging van de eerste handeling aan de daaropvolgende handelingen een essentiële voorwaarde voor hun geldigheid of rechtsgrond ontnemt, wordt de vernietiging ervan een middel van openbare orde dat van ambtswege kan worden ingesteld.

Om de administratieve besluitvorming op grond van een betwiste handeling of een betwist reglement waarop later een vernietiging volgt, uit te leggen, wijst raadsheer Michel Leroy, hoogleraar aan de Université libre de Bruxelles, precies op het ontbreken van de officiële bekendmaking van de beroepen bij de Raad van State.

Daarom strekt dit wetsvoorstel ertoe alle beroepen tot nietigverklaring die bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt tegen reglementaire handelingen automatisch bekend te maken. Aldus wordt het voorbeeld gevolgd van artikel 74 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (*Belgisch Staatsblad* van 7 januari 1989). Krachtens dat artikel moeten de berichten in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt met vermelding van de beroepen tot nietigverklaring en de prejudiciële vragen die klaarblijkelijk niet onontvankelijk, ongegrond of zonder voorwerp zijn bevonden.