
**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1997 - 1998 (*)

14 OKTOBER 1997

WETSVOORSTEL

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

(Ingediend door de heer Jean-Jacques Viseur)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De voorgestelde tekst neemt als wetsvoorstel de amendementen over die wij hebben ingediend bij de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat ontwerp werd op 26 april 1996 ingediend door de minister van Binnenlandse Zaken en is op 4 augustus 1996 wet geworden (*Belgisch Staatsblad* van 20 augustus 1996) (stuk Senaat nr 321/1 tot 13, 1995-96 en stuk Kamer, nr 644/1 tot 5, 1995-96).

De tekst heeft ten eerste als doel de samenwerking tussen de wetgevende vergaderingen en de Raad van State te versterken teneinde de kwaliteit van de wetten te verbeteren. Daartoe worden verbeteringen aangebracht aan de procedure voor de adviesaanvraag die de assembleevoorzitters aan de afdeling wetgeving richten. Zo kunnen de indieners van parlementaire initiatieven door de afdeling wetgeving worden gehoord en kan, omgekeerd, het lid van het auditoraat dat over een dossier verslag heeft uitgebracht, door een parlementaire commissie worden opgeroepen om de toelichtingen te verstrekken die nuttig kunnen zijn om de reikwijdte van een advies in te schatten.

(*) Vierde zitting van de 49^{ste} zittingsperiode

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1997 - 1998 (*)

14 OCTOBRE 1997

PROPOSITION DE LOI

**modifiant les lois sur le Conseil d'Etat,
coordonnées le 12 janvier 1973**

(Déposée par M. Jean-Jacques Viseur)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le texte proposé reprend sous forme de proposition de loi les amendements que nous avons déposés lors de la discussion du projet de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat déposé par le ministre de l'Intérieur le 26 avril 1996 et devenu la loi du 4 août 1996 (*Moniteur Belge* du 20 août 1996) (doc. Sénat n° 321/ 1 à 13, 95-96 et doc. Chambre, n° 644/1 à 5, 95-96).

Il vise tout d'abord à renforcer la collaboration entre les assemblées législatives et le Conseil d'Etat en vue d'une meilleure qualité des lois. Pour ce faire, il améliore la procédure prévue pour les demandes d'avis formulées par les présidents d'assemblée à la section de législation, notamment en prévoyant que les auteurs des initiatives parlementaires puissent être entendus par ladite section et qu'inversement le membre de l'auditorat qui a fait rapport sur un dossier puisse être appelé en commission parlementaire, pour donner les explications qui pourraient être utiles pour comprendre la portée d'un avis.

(*) Quatrième session de la 49^{ème} législature

De tekst strekt er tevens toe de achterstand van de Raad van State weg te werken door de afdeling administratie haar adviesgevende bevoegdheid te ontnemen voor alle zaken en aangelegenheden van administratieve aard waarover geen geschil bestaat.

Naast enkele procedurele bijstellingen heeft de voorgestelde tekst ten slotte tot doel de opdrachten van het coördinatiebureau uit te breiden.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Art. 2

Het door de wet van 4 augustus 1996 gewijzigde artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat, zo de afdeling wetgeving om advies over de tekst van voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of ontwerpen van verorderingsbesluiten wordt gevraagd, «die adviesaanvraag de naam vermeldt van de gemachtigde of van de ambtenaar die de minister aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken».

Dezelfde bepaling is nodig voor de adviesaanvragen over de ontwerpen of voorstellen van wet, decreet en ordonnantie of van amendementen op die ontwerpen of voorstellen, die door de in artikel 2 van de gecoördineerde wetten bedoelde assembleevoorzitters aan de afdeling wetgeving worden gericht. In dat geval kan de door de assembleevoorzitters aangewezen persoon, naar gelang van het geval, een parlamentslid, diens medewerker of zelfs een aan de wetgevende diensten verbonden ambtenaar van de assemblee zijn.

De voorgestelde tekst maakt het tevens mogelijk aan het lid van het auditoraat dat een dossier heeft behandeld, te vragen een vergadering van de parlementaire commissie bij te wonen die het bespreekt om de reikwijdte van het door de Raad van State gegeven advies toe te lichten. Daardoor wordt de samenwerking tussen de leden van de assemblees en de afdeling wetgeving versterkt.

Het spreekt voor zich dat deze bepaling het niet mogelijk maakt het eigen advies van de aanwezige auditeur te vragen met betrekking tot de ter bespreking voorliggende tekst, noch *a fortiori* met betrekking tot een andere tekst dan die waarover het advies van de afdeling wetgeving werd gevraagd. Het komt immers de bevoegde Kamer van de Raad van State toe over het rapport van de auditeur een advies te geven.

Ensuite, le texte tend à résorber l'arriéré du Conseil d'Etat en supprimant à la section d'administration sa compétence d'avis sur toutes questions et affaires d'ordre administratif non litigieuses.

Outre quelques aménagements procéduraux, le texte proposé vise enfin à élargir les missions du bureau de coordination.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

L'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 4 août 1996, dispose qu'en cas d'avis motivé de la section de législation sur le texte d'avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires, «la demande d'avis mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que le ministre désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles».

Il convient de prévoir la même disposition pour ce qui concerne les demandes d'avis sur les projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance ou d'amendements à ces projets ou propositions, demandes dont la section de législation est saisie par les présidents d'assemblées visés à l'article 2 des lois coordonnées. Dans ce cas, la personne désignée par les présidents d'assemblée pourra être, selon le cas, un parlementaire, le collaborateur de celui-ci ou même un fonctionnaire de l'assemblée attaché aux services législatifs.

Le texte proposé prévoit également la possibilité de demander au membre de l'auditorat qui a traité un dossier d'assister à une réunion de la Commission parlementaire qui examine celui-ci en vue de l'éclairer sur la portée de l'avis donné par le Conseil d'Etat. Ceci permettra de renforcer la collaboration entre les membres des assemblées et la section de législation.

Il va de soi que cette disposition ne permet pas de demander à l'auditeur présent quel est son propre avis sur le texte en discussion ni *a fortiori* sur un texte autre que celui sur lequel la section de législation a été consultée. C'est en effet à la Chambre compétente du Conseil d'Etat sur le rapport de l'auditeur qu'il appartient de donner un avis.

Art. 3

Dit artikel beoogt hetzelfde doel als de in voorgaand artikel bedoelde wijziging: de adviesaanvraag moet de naam van de persoon vermelden die door de Raad van State kan worden gehoord teneinde de bij het formuleren van het advies dienstige toelichtingen te verstrekken.

Art. 4

De opheffing van artikel 9 kan bijdragen tot het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State.

Dat artikel bepaalt dat de regeringen de afdeling administratie om advies mogen vragen over alle kwesties en zaken van administratieve aard waarover geen geschil bestaat.

Die bevoegdheid is niet wezenlijk. Sinds de bepaling bestaat zouden op grond van dat artikel 9 zowat 1.100 adviezen zijn uitgebracht.

Bovendien kan men zich afvragen of dit artikel wel relevant is. Het kent de uitvoerende machten een «voorrecht» toe dat ertoe leidt dat, zodra er betwisting is, niet meer met gelijke wapens kan worden gestreden. Niet zelden gebeurt het immers dat de regeringen de afdeling administratie van de Raad van State om advies vragen over zaken waarover een geschil bestaat.

Het is dus aangewezen artikel 9 van de gecoördineerde wetten op te heffen. De artikelen 51 en 51*bis* moeten bijgevolg hetzelfde lot ondergaan.

Art. 5

It artikel strekt ertoe gevolg te geven aan de zaak Vermeulen t. de Belgische Staat, waarover het Europees Hof voor de rechten van de Mens op 20 februari 1996 een uitspraak heeft gedaan.

In die zaak heeft het Hof vastgesteld dat de procedure voor het Hof van Cassatie artikel 6, § 1, van het Verdrag heeft geschonden, waarbij het volgende werd aangevoerd:

«Gelet aldus op het grote belang dat op het spel staat voor de eiser die de procedure bij het Hof van Cassatie heeft ingesteld en op de aard van de conclusies van advocaat-generaal Dujardin, werd door de onmogelijkheid waarin betrokkene verkeerde om daarop nog vóór het beëindigen van de terechtzetting te antwoorden, diens recht op een procedure op te

Art. 3

Cet article poursuit le même objectif que la modification visée à l'article précédent: la demande d'avis doit indiquer la personne susceptible d'être entendue par le Conseil d'Etat en vue de donner les explications utiles à la rédaction de l'avis.

Art. 4

L'abrogation de l'article 9 pourrait contribuer à résorber l'arriéré du Conseil d'Etat.

Cet article prévoit que les exécutifs peuvent soumettre à l'avis de la section d'administration toutes questions et affaires d'ordre administratif non litigieuses.

Cette compétence n'est pas essentielle. Il semble que plus ou moins 1.100 avis aient été rendus en vertu de cet article 9 depuis l'existence de la disposition.

De plus, on peut s'interroger sur la pertinence de cet article. Il confère aux pouvoirs exécutifs un «privilege» de nature à rompre l'égalité des armes lorsque les affaires deviennent litigieuses. Il n'est pas rare, en effet, que les exécutifs soumettent des affaires «litigieuses» à l'avis de la section d'administration du Conseil d'Etat.

Il convient donc d'abroger l'article 9 des lois coordonnées. En conséquence, les articles 51 et 51*bis* doivent subir le même sort.

Art. 5

Cet article vise à donner suite à l'arrêt Vermeulen C/Belgique prononcé par la Cour européenne des Droits de l'Homme le 20 février 1996.

Dans cette affaire, la Cour a constaté que la procédure devant la Cour de cassation belge violait l'article 6, § 1er, de la Convention au motif suivant:

«Compte tenu donc de l'enjeu pour le requérant de l'instance devant la Cour de cassation et de la nature des conclusions de l'avocat général Dujardin, l'impossibilité pour l'intéressé d'y répondre avant la clôture de l'audience a méconnu son droit à une procédure contradictoire. Celui-ci implique en principe la faculté pour les parties à un procès, pénal ou civil, de pren-

genspraak geschonden. Dat recht biedt de partijen bij een strafrechtelijk of burgerrechtelijk geding, principieel de mogelijkheid kennis te nemen van ieder stuk of iedere opmerking die de rechter, zelfs door een onafhankelijk magistraat, wordt voorgelegd ten-einde zijn beslissing te beïnvloeden en te betwisten.

De door het Hof vastgestelde schending bij de procedure voor het Hof van Cassatie kan, naar analogie, bij een procedure voor de Raad van State worden aangevoerd.

De voorgestelde tekst strekt er dus toe het recht op een procedure op tegenspraak te waarborgen en aldus de partijen in staat te stellen een antwoord te formuleren op de nieuwe, door het auditoraat aangevoerde elementen.

De tekst is gebaseerd op artikel 4 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 tot bepeling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State.

Het is geen gunstige ontwikkeling dat de auditeur-generaal bevoegd zou worden om te beslissen of het auditoraat al dan niet deelneemt aan het onderzoek van een dossier in de afdeling wetgeving.

De deelneming aan dat onderzoek moet de regel blijven en alleen de auditeur-generaal mag beslissen of daar een uitzondering op kan worden gemaakt. Het is ook aan te bevelen dat de eerste voorzitter het met die beslissing eens is.

Vrijstelling van deelneming aan het onderzoek is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk.

Art. 6

Dit artikel wil het coördinatiebureau belasten met twee nieuwe taken, die respectievelijk in het 3° en het 5° van de voorgestelde tekst worden vermeld.

Inzake het 3° kan men er in principe niets op tegen hebben dat de documentatie van het coördinatiebureau van de afdeling wetgeving toegankelijk zou zijn voor het publiek. Het is de taak van de Koning daaromtrent nadere regels vast te stellen.

Er zijn raakpunten tussen die opdracht en artikel 28 van de gecoördineerde wetten waarin wordt bepaald dat de arresten van de Raad van State toegankelijk zijn voor het publiek en in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bekendgemaakt zullen worden.

In verband met het 5° zij opgemerkt dat het coördinatiebureau sinds lang de regels van de

dre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge, même par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter.»

La violation constatée par la Cour dans l'instance devant la Cour de cassation pourrait être invoquée *mutatis mutandis* devant le Conseil d'Etat.

Le texte proposé vise donc à assurer le droit à une procédure contradictoire et à permettre ainsi aux parties de répondre aux éléments nouveaux invoqués par l'auditorat.

Le texte est inspiré de l'article 4 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat.

Il n'est pas sain de donner le pouvoir à l'auditeur général de décider si oui ou non l'auditorat participe à l'instruction d'un dossier dans la section de législation.

La participation à cette instruction doit rester la règle. L'exception ne peut être décidée par le seul auditeur général. Il convient que sa décision soit assortie de l'accord du premier président.

La dispense de la participation à l'instruction ne peut avoir lieu que dans des cas exceptionnels.

Art. 6

Cet article vise à confier deux nouvelles missions au bureau de coordination mentionnées respectivement au 3° et 5° du texte proposé.

Quant au 3°, il n'y a aucune raison de principe de ne pas mettre la documentation du bureau de coordination de la section de la législation à la disposition du public. Il appartient au Roi d'en fixer les modalités.

Cette mission est à mettre en parallèle avec l'article 28 des lois coordonnées qui dispose que les arrêts du Conseil d'Etat sont accessibles au public et que cette publication se fera dans les cas, les formes et les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Quant au 5°, le bureau de coordination a depuis longtemps eu le soin de formaliser les règles de la

wetgevingstechniek formaliseert en dat het daarom overigens besloten had een Handleiding bij de wetgevingstechniek op te stellen.

Aangezien het van belang is om op dat punt over referenties te beschikken, dient de desbetreffende rol van het coördinatiebureau uitdrukkelijk bekrachtigd te worden. Door het coördinatiebureau met de verspreiding van de beginselen van de wetgevingstechniek te belasten, bekrachtigt de voorgestelde tekst bovendien uitdrukkelijk de aan dat bureau opgedragen taak om de legisten bij te staan.

De uitbreiding van de personeelsformatie van het coördinatiebureau, waarin bij de wet van 4 augustus 1996 (zie artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) wordt voorzien, zal de vlotte uitvoering van de zes categorieën van nieuwe taken mogelijk maken.

Art. 7

Dit artikel strekt ertoe de tekst aan te passen conform de in de artikelen 2 en 4 van de gecoördineerde wetten voorgestelde wijzigingen.

De afdeling wetgeving zal, naast de gemachtigde ambtenaar of de vertegenwoordiger van de minister, ook de indiener(s) van de van het parlement uitgaande voorstellen, hun medewerkers of een ambtenaar van de parlementaire assemblee van wie de adviesaanvraag uitgaat, mogen horen.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

Artikel 2 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wetten van 9 augustus 1980, 16 juni 1989 en 6 april 1995, wordt aangevuld met de volgende paragrafen:

«§5. De in de vorige paragrafen bedoelde adviesaanvragen vermelden de naam van de persoon die werd aangewezen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken.

technique législative, ce qui l'a d'ailleurs conduit à rédiger un Traité de légistique formelle.

Compte tenu de l'importance de disposer de références en cette matière, il convient de consacrer expressément le rôle joué par le bureau de coordination sur ce point. En outre, en chargeant le bureau de coordination d'assurer la diffusion des principes de la technique législative, le texte proposé consacre expressément la mission d'aide aux légistes qui revient au bureau de coordination.

Le renforcement des effectifs du bureau de coordination qui résulte de la loi du 4 août 1996 (voir l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) permettra de faire face aux six catégories de missions prévues.

Art. 7

Cet article vise à adapter le texte suite aux modifications proposées aux articles 2 et 4 des lois coordonnées.

La section de législation pourra non seulement entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre mais aussi l'auteur ou les auteurs des propositions d'initiative parlementaire, leurs collaborateurs ou un fonctionnaire de l'assemblée parlementaire dont émane la demande d'avis.

J.-J. VISEUR

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 2 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par les lois du 9 août 1980, 16 juin 1989 et 6 avril 1995, est complété par les paragraphes suivants:

«§ 5. Les demandes d'avis visées aux paragraphes précédents mentionnent le nom de la personne désignée afin de donner à la section de législation les explications utiles.

§6. De voorzitter van een van de in dit artikel bedoelde assemblees kan het lid van het auditoraat dat verslag heeft uitgebracht over een adviesaanvraag betreffende een voorontwerp van wet, een ontwerp, een voorstel of een amendement vragen een vergadering bij te wonen van de parlementaire commissie die de tekst bespreekt waarover het advies werd uitgebracht teneinde de commissie de volgens haar dienstige toelichtingen te verstrekken met betrekking tot de draagwijdte van het advies.».

Art. 3

Artikel 4 van dezelfde gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wetten van 16 juni 1989 en 4 augustus 1996, wordt aangevuld met het volgende lid:

«De adviesaanvraag over de in het eerste lid bedoelde voorstellen en amendementen vermeldt de naam van de persoon die werd aangewezen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken».

Art. 4

De artikelen 9, 51 en 51bis van dezelfde gecoördineerde wetten worden opgeheven.

Art. 5

In artikel 76, §1, van dezelfde gecoördineerde wetten, gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, worden volgende wijzigingen aangebracht:

1° het tweede lid wordt aangevuld met de volgende zin:

«Zo het lid van het auditoraat in zijn advies een nieuw standpunt of nieuwe elementen aan bod wenst te laten komen, worden de partijen daarover ingelicht en kunnen zij terzake hun opmerkingen voorbrengen vooraleer het advies door het lid van het auditoraat wordt uitgebracht.»

2° het derde lid wordt vervangen door de volgende bepaling:

«De leden van het auditoraat nemen in de afdeling wetgeving deel aan het onderzoek. In uitzonderlijke omstandigheden kan de auditeur-generaal, mits de eerste voorzitter daarmee akkoord gaat, er niettemin een lid van het auditoraat van verschoenen geheel of ten dele aan het onderzoek van het dossier deel te nemen.»

§ 6. Le président d'une des assemblées visées au présent article peut demander au membre de l'auditorat qui a fait rapport sur une demande d'avis relative à un avant-projet, à un projet, à une proposition ou à un amendement, d'assister à une réunion de la commission parlementaire qui procède à l'examen du texte qui a fait l'objet de l'avis pour donner à la commission les explications qu'elle estime utiles au sujet de la portée de l'avis.»

Art. 3

L'article 4 des mêmes lois coordonnées, modifié par les lois du 16 juin 1989 et du 4 août 1996, est complété par l'alinéa suivant:

«La demande d'avis sur les propositions et amendements visés à l'alinéa 1^{er} mentionne le nom de la personne désignée afin de donner à la section de législation les explications utiles».

Art. 4

Les articles 9, 51 et 51bis des mêmes lois coordonnées sont abrogés.

Art. 5

A l'article 76, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées, modifié par la loi du 4 août 1996, sont apportées les modifications suivantes:

1° l'alinéa 2 est complété par la phrase suivante :

«Si dans son avis le membre de l'auditorat entend faire état d'un point de vue ou d'éléments nouveaux, les parties en sont averties et peuvent présenter leurs observations à ce sujet avant que l'avis du membre de l'auditorat ne soit donné».

2° le troisième alinéa est remplacé par la disposition suivante:

«Les membres de l'auditorat participent à l'instruction dans la section de législation. Toutefois, dans des cas exceptionnels, l'auditeur général peut, moyennant l'accord du premier président, dispenser un membre de l'auditorat de participer en tout ou en partie à l'instruction d'un dossier».

Art. 6

Artikel 77, §1, van dezelfde gecoördineerde wetten, als gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«§ 1. De leden van het coördinatiebureau hebben onder meer tot taak :

1° de stand van de wetgeving bij te houden;

2° de documentatie van het bureau ter beschikking van beide afdelingen van de Raad van State te stellen;

3° de documentatie van het bureau over de stand van de wetgeving, in de vormen en onder de voorwaarden die bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit bepaald worden, ter beschikking van het publiek te stellen;

4° de coördinatie de codificatie en de vereenvoudiging van de wetgeving voor te bereiden;

5° de beginselen van de wetgevingstechniek uit te werken en te verspreiden;

6° deel te nemen aan de werkzaamheden van de afdeling wetgeving, overeenkomstig de richtlijnen van de eerste voorzitter.».

Art. 7

Artikel 82, tweede lid, van dezelfde gecoördineerde wetten, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, wordt vervangen door de volgende bepaling:

«Zij kan de persoon horen die in de adviesaanvraag is aangewezen.».

10 september 1997

Art. 6

L'article 77, § 1^{er}, des mêmes lois coordonnées, modifié par la loi du 4 août 1996, est remplacé par la disposition suivante :

«§ 1^{er}. - Les membres du bureau de coordination ont notamment pour mission:

1° de tenir à jour l'état de la législation;

2° de mettre la documentation du bureau à la disposition des deux sections du Conseil d'Etat;

3° de mettre à la disposition du public, dans les formes et selon les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la documentation du bureau relative à l'état de la législation;

4° de préparer la coordination, la codification et la simplification de la législation;

5° d'assurer l'élaboration et la diffusion des principes de la technique législative;

6° de participer aux travaux de la section de législation conformément aux directives du premier président».

Art. 7

L'article 82, alinéa 2, des mêmes lois coordonnées, inséré par la loi du 4 août 1996, est remplacé par la disposition suivante:

«Elle peut entendre la personne désignée dans la demande d'avis».

10 septembre 1997

J.-J. VISEUR