

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

22 août 2019

PROPOSITION DE LOI

**insérant un article 6^{ter} dans les lois
sur le Conseil d'État, coordonnées
le 12 janvier 1973, en vue d'imposer
la publicité uniforme et généralisée
des avis de la section de législation
du Conseil d'État**

(déposée par Mme Sophie Rohonyi et
M. François De Smet)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

BUITENGEWONE ZITTING 2019

22 augustus 2019

WETSVOORSTEL

**tot invoeging van een artikel 6^{ter} in de wetten
op de Raad van State, gecoördineerd
op 12 januari 1973, teneinde voor
de adviezen van de afdeling wetgeving
van de Raad van State een eenvormige en
veralgemeende bekendmaking op te leggen**

(ingediend door mevrouw Sophie Rohonyi en
de heer François De Smet)

RÉSUMÉ

La présente proposition de loi charge le Roi de déterminer comment la publicité généralisée des avis de la section de législation du Conseil d'État sera réalisée.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Koning ermee te belasten de wijze te bepalen waarop de veralgemeende bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden verwezenlijkt.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte de la proposition de loi DOC 54 0144/001.

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 par 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 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 correcte dans l'ordonnement 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}, al. 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

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van het wetsvoorstel DOC 54 0144/001.

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 leesbaarder en coherenter 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 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

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 3 des lois précitées).

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

Or, bien qu'il ait pu apparaître coutumier¹, 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.² Bien au contraire, parce qu'ils ont *vocation à éclairer le débat politique, à nourrir les discussions juridiques et à informer les citoyens*³, 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 respecté 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 de courrier au ministre concerné, l'obligation de publication reste dans de nombreux cas ignorée, en violation des dispositions légales.⁴

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 (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3 van voormelde wetten).

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

Hoewel zulks tot de geplogenheden lijkt te behoren¹, 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 transparantie². Aangezien de adviezen "*ont vocation à éclairer le débat politique, à nourrir les discussions juridiques et à informer les citoyens*"³ (erop gericht zijn het politieke debat uit te klaren, de juridische discussies te onderbouwen en de burgers te informeren) (vert.), 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 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 voorbijgegaan⁴.

¹ SALMON, J., *Le Conseil d'État*, t. I., Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 113.

² VANDERNACHT, P. et DELGRANGE, X., "Ébauche d'une comparaison des contrôles préventifs de la section de législation du Conseil d'État et curatif de la Cour d'arbitrage", in X, *Le Conseil d'État de Belgique: cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 120.

³ JADOT, B., "La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle de droit", in X., *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 192.

⁴ Conseil d'État, *Rapport annuel 1999-2000*, p. 107.

¹ SALMON, J., *Le Conseil d'État*, deel 1, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 113.

² VANDERNACHT, P. en DELGRANGE, X., "Ébauche d'une comparaison des contrôles préventif de la section de législation du Conseil d'État et curatif de la Cour d'arbitrage", in X, *Le Conseil d'État de Belgique: cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 120.

³ JADOT, B., "La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle de droit" in X, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?*, Brussel, F.U.S.L., blz. 192.

⁴ Raad van State, *Jaarverslag 1999-2000*, blz. 107.

De plus, le Bureau de coordination a soulevé que certaines modalités relatives à la publication restaient également ignorées. Ainsi, ont été envoyés 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".⁵

À l'instar des dispositions relatives à la publicité des arrêts du Conseil d'État⁶, 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 appropriés de publication.

Sophie ROHONYI (DéFI)
François DE SMET (DéFI)

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 ontbrak⁵.

Naar analogie van de bepalingen met betrekking tot de publicatie van de arresten van de Raad van State⁶, 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.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Article 28, al. 4 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, *Moniteur belge* du 8 août 1997.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Artikel 28, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

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

“Art. 6. 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 les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.”.

16 juillet 2019

Sophie ROHONYI (DéFI)
François DE SMET (DéFI)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt een artikel 6 ingevoegd, luidende:

“Art. 6. 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.”.

16 juli 2019