

**BELGISCHE SENAAT**

---

**ZITTING 1974-1975**

---

---

**8 OKTOBER 1974.**

---

**Vorstel van wet houdende verplichting voor de ministers tot motivering van de dringende spoed waarop zij zich beroepen om voorontwerpen van wet of van besluit niet aan de Raad van State voor te leggen.**

---

**TOELICHTING**

---

Wegens de gebrekkigheid van talrijke teksten heeft de wetgever aan de ministers de verplichting opgelegd hun ontwerpen van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten, behalve in geval van dringende spoed, voor te leggen aan de Raad van State.

Sommige ministeriële diensten beschouwen deze verplichting als een voogdij en ten einde eraan te ontsnappen « beroepen zij zich op de dringende spoed, hetgeen zij des te geredelijker kunnen doen daar zij niet verplicht zijn zich te verantwoorden » zo schreef wijlen rechter Ruttiens (Journal des Tribunaux, 22 april 1956, blz. 282).

De auteur noemde in dit verband het besluit van Bukavu van 3 juni 1955, dat, wegens de dringende spoed, niet alleen niet aan de Raad van State werd voorgelegd, maar bovendien ter ondertekening aan de Koning werd aangeboden tijdens zijn rondreis in Kongo. Waarop sloeg dat zo dringende besluit? Op de verpakking en het sorteren van eieren...

Nog andere juristen zijn van oordeel dat de ministeriële diensten zeer dikwijls de afdeling wetgeving niet raadplegen, met misbruik van het begrip « dringende spoed ».

Wij hebben nagegaan of dit met de werkelijkheid strookt en daartoe het laatst verschenen deel van de Pasinomie onderzocht (oktober-november 1973).

**SENAT DE BELGIQUE**

---

**SESSION DE 1974-1975**

---

---

**8 OCTOBRE 1974.**

---

**Proposition de loi obligeant les ministres à motiver l'urgence invoquée pour ne pas soumettre des avant-projets de loi ou d'arrêtés au Conseil d'Etat.**

---

**DEVELOPPEMENTS**

---

Le législateur, constatant l'imperfection de nombreux textes, a enjoint aux ministres de soumettre au Conseil d'Etat leurs projets d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires, sauf en cas d'urgence.

Des services ministériels considèrent cette obligation comme une tutelle et pour s'en débarrasser « invoquent l'urgence et sont d'autant plus à l'aise pour ce faire, qu'il leur suffit de l'invoquer, mais que rien ne leur impose de la justifier » écrivait le regretté juge Ruttiens (Journal des Tribunaux, 22 avril 1956, p. 282).

Le même auteur citait l'arrêté de Bukavu du 3 juin 1955 ainsi nommé parce qu'en raison de l'urgence le texte non seulement éluda l'examen du Conseil d'Etat mais en outre fut soumis à la signature royale lors d'un voyage du Souverain au Congo. Que concernait cet arrêté si urgent? L'emballage et le triage des œufs...

D'autres juristes ont estimé qu'à de fréquentes reprises les services ministériels se sont passés de la consultation de la section de législation en abusant de la notion d'urgence.

Nous avons voulu vérifier la réalité de cette assertion en examinant le dernier fascicule paru de la Pasinomie (octobre-novembre 1973).

In oktober 1973 werden, van de 48 koninklijke en ministeriële besluiten, die de Pasiemie integraal publiceert, 38 niet aan de Raad van State voorgelegd om spoedeisende redenen.

In november van hetzelfde jaar gold dit voor 51 besluiten op 58.

Niemand gelooft dat meer dan 8 besluiten op 10 zo spoedeisend zijn dat de Raad van State niet kan worden geraadpleegd. Of anders moet men aannemen dat de administratie met koortsachtige haast werkt, hetgeen niet overeenstemt met wat over het algemeen wordt gedacht.

Dit neemt niet weg dat er inderdaad spoedeisende besluiten zijn, zoals dat van 14 november 1973 betreffende de aardolieprodukten.

Maar was het, om slechts de tien eerste dagen van de maand oktober 1973 te nemen, zo dringend om voor de taalexamen de directeur-generaal van het Bestuur Organisatie van de studies te vervangen door de directeur-generaal van het Bestuur Personeel (koninklijk besluit van 1 oktober)? Om de arbeidsduur in de schoonmaakbedrijven vast te stellen (koninklijk besluit van 3 oktober)? Om de visvangst over enkele honderden meter rivier te verbieden (koninklijk besluit van 4 oktober)? Om de wetgeving inzake koffie te harmoniseren ingevolge een aanbeveling die door de Benelux-ministers vier jaar tevoren was gedaan (koninklijk besluit van 9 oktober)?

En als die besluiten werkelijk spoedeisend waren, hoe komt het dan dat zij pas een maand, twee maanden of zelfs vijf maanden later in het *Belgisch Staatsblad* zijn bekendgemaakt?

De conclusie is duidelijk : dringende spoed waarop men zich zo dikwijls beroept, is in de meeste gevallen slechts schijn.

Wij moeten voorkomen dat de uitzondering de regel wordt en de Uitvoerende Macht aldus de wet blijft omzeilen.

De wet moet eindelijk uitwerking krijgen. De teksten zijn niet veel beter dan dertig jaar geleden. Hoe zou het anders kunnen, als het middel, namelijk de Raad van State, dat de wetgever ter beschikking van de administratie heeft gesteld, in 80 pct. van de gevallen niet wordt gebruikt?

Ten einde aan de misbruiken paal en perk te stellen, wil dit voorstel van wet de ministers verplichten de reden aan te geven waarom een ontwerp zo spoedeisend is dat het niet aan het advies van de Raad van State kan worden onderworpen.

Bovendien zijn de adviezen van de Raad van State, bij ontstentenis van voorbereidende werkzaamheden of verslag aan de Koning, zeer nuttig voor de uitlegging van de teksten en het toezicht van de Kamers op de Uitvoerende Macht. Die adviezen worden evenwel niet bekendgemaakt. Dit voorstel strekt om deze leemte op te vullen.

\*  
\*\*

En octobre 1973, sur 48 arrêtés royaux et ministériels publiés intégralement par la Pasiemie, 38 n'avaient pas été soumis au Conseil d'Etat « vu l'urgence ».

En novembre de la même année, 51 arrêtés sur 58 n'ont pas davantage été soumis au Conseil d'Etat.

Personne ne croira que plus de huit arrêtés sur dix soient d'une urgence telle que le Conseil d'Etat ne puisse être consulté. Ou alors il faut penser que l'administration travaille avec une hâte fébrile, ce qui ne correspond pas à l'opinion généralement admise.

Certes des arrêtés étaient urgents, comme celui du 14 novembre 1973 sur les produits pétroliers.

Mais pour ne prendre que les dix premiers jours du mois d'octobre 1973, était-il si urgent de remplacer, pour les examens linguistiques, le directeur général de l'administration de l'organisation des études par le directeur général de l'administration du personnel (arrêté royal du 1<sup>er</sup> octobre)? De fixer la durée du travail dans les entreprises de nettoyage (arrêté royal du 3 octobre)? D'interdire la pêche sur quelques centaines de mètres de rivière (arrêté royal du 4 octobre)? D'harmoniser la législation en matière de café à la suite d'une recommandation faite par les ministres du Benelux quatre ans auparavant (arrêté royal du 9 octobre)?

Et si des arrêtés étaient réellement urgents, comment expliquer qu'ils ne furent publiés au *Moniteur belge* qu'un mois, deux mois ou même cinq mois plus tard?

La conclusion est claire : l'urgence si souvent invoquée n'est qu'une urgence fictive dans la plupart des cas.

Il faut éviter qu'en érigeant l'exception au rang de règle, le pouvoir exécutif continue à éluder la loi.

Il faut que la loi sortisse enfin ses effets. Les textes administratifs ne sont guère meilleurs qu'il y a trente ans. Comment pourrait-il en être autrement si le moyen, en l'occurrence le Conseil d'Etat, mis par le législateur à la disposition de l'administration n'est pas utilisé dans 80 p.c. des cas?

Aussi pour mettre un terme aux abus, la présente proposition veut obliger les ministres à donner la raison pour laquelle un projet est d'une urgence telle qu'il ne puisse être soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

D'autre part, en l'absence de travaux préparatoires ou de rapport au roi, les avis du Conseil d'Etat sont utiles pour l'interprétation des textes et le contrôle des Chambres sur le pouvoir exécutif. Mais ces avis ne sont pas publiés. La proposition vise à combler cette lacune.

N. HOUGARDY.

\*  
\*\*

**VOORSTEL VAN WET**

---

**ENIG ARTIKEL.**

Artikel 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt vervangen als volgt :

« Buiten de gevallen van dringende spoed, die met redenen moeten worden omkleed, en met uitzondering van de ontwerpen van begrotingswet, onderwerpen de ministers aan het beredeneerd advies van de afdeling de tekst van alle voorontwerpen van wetten of van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten. Het advies wordt gevoegd bij de memorie van toelichting van de wetsontwerpen, alsmede bij de tekst van de koninklijke en ministeriële besluiten, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. »

**PROPOSITION DE LOI**

---

**ARTICLE UNIQUE.**

L'article 3, alinéa premier, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 est remplacé par la disposition suivante :

« Hors les cas d'urgence faisant l'objet d'une justification, et les projets de loi budgétaires exceptés, les ministres soumettent à l'avis motivé de la section le texte de tous avant-projets de lois ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. L'avis est annexé à l'exposé des motifs des projets de loi ainsi qu'au texte des arrêtés royaux et ministériels publiés au *Moniteur belge*. »

N. HOUGARDY.  
A. DEMUYTER.  
BJ. RISOPOULOS.