

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1990-1991**

26 JUIN 1991

**Proposition de loi complétant l'article 84
des lois coordonnées sur le Conseil
d'Etat**

RAPPORT
FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. TANT

**EXPOSE INTRODUCTIF
DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION**

L'auteur de la proposition explique que celle-ci est inspirée de la constatation que depuis des années, on fait de plus en plus usage de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, lequel dispose qu'en cas d'urgence, l'autorité qui saisit la section de législation peut réclamer communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours.

Ont participé aux travaux de la Commission :

1. Membres effectifs : MM. Cerexhe, président; Borremans, Cardoen, De Loor, Mme Lieten-Croes, M. Luyten, Mme Panneels-Van Baelen, MM. Paque, Pinoie, Suykerbuyk, Toussaint, Vandenhaute, Van Eetvelt, Vanlerberghe et Tant, rapporteur.

2. Membres suppléants : MM. Erdman et Vandersmissen.

3. Autre sénateur : M. Henrion.

R. A 15226*Voir :***Document du Sénat :**

1165-1 (1990-1991) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1990-1991**

26 JUNI 1991

**Voorstel van wet tot aanvulling van arti-
kel 84 van de gecoördineerde wetten
op de Raad van State**

VERSLAG
NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER TANT

**INLEIDENDE UITEENZETTING
VAN DE AUTEUR VAN HET VOORSTEL**

De auteur van het voorstel verklaart dat dit ingegeven is door de vaststelling dat sinds jaren al meer en meer gebruik gemaakt wordt van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat bepaalt dat de overheid die de teksten aan de afdeling wetgeving voorlegt, in spoedeisende gevallen mededeling van het advies kan vragen binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Cerexhe, voorzitter; Borremans, Cardoen, De Loor, mevr. Lieten-Croes, de heer Luyten, mevr. Panneels-Van Baelen, de heren Paque, Pinoie, Suykerbuyk, Toussaint, Vandenhaute, Van Eetvelt, Vanlerberghe en Tant, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heren Erdman en Vandersmissen.

3. Andere senator : de heer Henrion.

R. A 15226*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

1165-1 (1990-1991) : Voorstel van wet.

Il va de soi que dans bien des cas, pareil délai est beaucoup trop court pour que l'on puisse procéder à un examen approfondi des textes présentés, surtout lorsque ceux-ci comportent une centaine d'articles ou davantage, et, qui plus est, traitent fréquemment de matières très diverses.

Le Conseil d'Etat souligne donc régulièrement dans ses avis qu'en égard à la brièveté du délai imparti, il a dû se limiter à un certain nombre d'observations, qui sont souvent de caractère ponctuel.

Ces avis perdent de ce fait beaucoup de leur valeur.

L'auteur de la proposition croit pouvoir déduire de la réponse du Premier Ministre à une question parlementaire qu'il lui avait posée à ce sujet, que celui-ci n'est pas hostile à l'obligation de motivation proposée.

L'obligation implique que la demande d'examen d'urgence soit motivée.

Il appartiendrait alors au Parlement d'apprécier le bien-fondé des motifs invoqués. Si ceux-ci ne paraissent pas sérieux, les Ministres concernés pourraient être appelés à se justifier devant le Parlement.

En conclusion de son exposé, l'auteur de la proposition souligne encore que rien n'est modifié aux règles de base qui régissent la procédure devant le Conseil d'Etat.

DISCUSSION GENERALE

Un membre déclare approuver les considérations développées par l'auteur de la proposition. Ce serait effectivement une bonne chose si l'on pouvait en arriver à une procédure plus normale.

Aujourd'hui, les avis du Conseil d'Etat sont en quelque sorte vidés de leur substance, parce que le Conseil n'a même plus l'occasion de proposer toutes les corrections de texte voulues.

L'intervenant craint toutefois que la proposition n'ait pas beaucoup d'effet.

D'une part, il faut craindre la motivation stéréotypée et, d'autre part, le contrôle du Parlement ne peut entraîner la nullité. Que la procédure d'urgence soit motivée ou non, les effets restent les mêmes.

L'auteur de la proposition ne conteste pas qu'il n'y ait aucune sanction véritable. Cela n'empêche pas, selon lui, que le Gouvernement ne pourra pas toujours recourir sans plus à une motivation stéréotypée.

Il se déclare convaincu que l'obligation de motiver qui est proposée pourrait être malgré tout un avertissement à l'adresse du Gouvernement et freiner le recours à la procédure d'urgence.

Het spreekt vanzelf dat een dergelijke termijn in veel gevallen te kort is voor een grondig onderzoek van de voorgelegde teksten, zeker wanneer die een honderdtal artikelen of meer bevatten die dan nog dikwijls zeer uiteenlopende materies betreffen.

De Raad van State wijst er dan ook regelmatig in zijn adviezen op dat hij zich, gelet op de korte termijn waarover hij beschikt, tot een aantal opmerkingen dient te beperken, opmerkingen die dikwijls van punctuele aard zijn.

De adviezen verliezen daardoor veel van hun waarde.

De auteur van het voorstel meent uit het antwoord van de Eerste Minister op een parlementaire vraag die hij ter zake stelde te mogen afleiden dat deze niet afkeurig stond tegenover de voorgestelde motiveringsverplichting.

De verplichting houdt in dat het verzoek om spoedbehandeling met redenen moet omkleed worden.

Het komt dan aan het Parlement toe te oordelen over de gegrondheid van de aangevoerde redenen. Blijken die niet ernstig te zijn, dan kunnen de bevoegde Ministers door het Parlement ter verantwoording geroepen worden.

Tot slot van zijn uiteenzetting wijst de auteur van het voorstel er nog op dat niets gewijzigd wordt aan de basisregels die de procedure voor de Raad van State regelen.

ALGEMENE BESPREKING

Een lid verklaart in te kunnen stemmen met de bedenkingen van de auteur van het voorstel. Het zou inderdaad goed zijn als men er zou in slagen te komen tot een meer normale gang van zaken.

Nu worden de adviezen van de Raad van State als het ware uitgehold, omdat de Raad zelfs de kans niet meer krijgt alle nodige tekstverbeteringen voor te stellen.

Het lid vreest evenwel dat het voorstel weinig effect zal sorteren.

Enerzijds moet gevreesd worden voor een stereotiepe motivering, en anderzijds kan het toezicht van het Parlement niet leiden tot de nietigheid. Of het beroep op de spoedprocedure nu met redenen omkleed is of niet, de gevolgen blijven dezelfde.

De auteur van het voorstel betwist niet dat er geen echte sanctie is. Dat neemt zijns inziens niet weg dat de Regering toch niet altijd zonder meer zal kunnen teruggrijpen naar een stereotiepe motivering.

Hij verklaart overtuigd te zijn dat de voorgestelde motiveringsplicht toch een waarschuwing zou betekenen aan het adres van de Regering, en een rem zou vormen op het beroep op de spoedprocedure.

Un membre déclare souscrire pleinement aux motifs exposés par l'auteur de la proposition, mais il craint un effet inverse. Le Conseil d'Etat ne pourra-t-il se retrancher derrière une motivation insuffisante ou une motivation qu'il ne jugerait pas convaincante pour ne pas devoir donner d'avis, du moins pas dans les trois jours ?

Un autre membre déclare qu'à son avis, il ne saurait en être question. La proposition impose une obligation au Gouvernement. Elle n'a pas d'autre portée. Le Conseil d'Etat doit, dans tous les cas, donner suite à la demande d'avis dans les trois jours sans pouvoir en apprécier la motivation, pas plus qu'il ne peut porter un jugement sur l'urgence.

Il n'y a donc, comme on l'a dit, aucune sanction juridique, mais seulement une sanction politique, contrairement à ce qui se passe lorsque, dans le cadre de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence est invoquée indûment pour éviter de consulter le Conseil d'Etat sur des projets d'arrêtés réglementaires.

Le Ministre se range à cette analyse. La seule possibilité est que le Parlement invite le ministre concerné à se justifier lorsqu'il estime que l'on recourt un peu trop à la légère à la procédure de l'article 84, de sorte qu'il se trouve privé d'un avis sérieux du Conseil d'Etat.

Un membre demande des précisions au sujet du délai moyen dans lequel le Conseil d'Etat donne un avis.

Il n'est effectivement pas normal que l'on n'accorde pas suffisamment de temps au Conseil d'Etat pour examiner un projet en profondeur, mais à l'inverse, il ne serait pas normal non plus que les avis se fassent attendre au point de paralyser le fonctionnement du Gouvernement.

Le Ministre répond que les avis demandent parfois beaucoup de temps, même s'il faut ajouter que la faute n'en incombe pas toujours exclusivement au Conseil d'Etat.

Une nouvelle procédure est à l'étude, qui permettra de mieux suivre le déroulement des choses. En principe, les projets sont examinés dans l'ordre chronologique des demandes d'avis, à l'exception des procédures où il est fait application de l'article 84 des lois coordonnées.

Le Ministre dit n'avoir, quant au fond, aucune objection contre la proposition, mais que le résultat dépendra pour beaucoup de la diligence du Parlement.

L'auteur de la proposition estime ensuite que le Parlement doit regagner une partie de l'autorité qu'il a perdue au fil des ans.

Een lid verklaart ten volle de motivering van de indiener van het voorstel te kunnen onderschrijven, maar vreest het gevaar van een omgekeerd effect. Zal de Raad van State zich niet kunnen verschuilen achter een gebrekkige motivering of een motivering die hij niet afdoende acht om geen advies te moeten uitbrengen, althans niet binnen drie dagen ?

Een ander lid verklaart de mening te zijn toegedaan dat daarvan geen sprake kan zijn. Het voorstel legt een verplichting op aan de Regering. Een andere draagwijdte heeft het niet. De Raad van State moet in elk geval gevolg geven aan het verzoek om advies binnen drie dagen, zonder de motivering te mogen beoordelen, net zoals hij evenmin de hoogdringendheid mag beoordelen.

Er is dus zoals gezegd geen juridische sanctie, enkel een politieke, in tegenstelling tot wat geldt wanneer in het kader van artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de hoogdringendheid ten onrechte ingeroepen wordt om de Raad van State niet te raadplegen over ontwerpen van reglementaire besluiten.

De Minister treedt die analyse bij. Het enige wat mogelijk is, is dat het Parlement de bevoegde Minister ter verantwoording roept wanneer het van oordeel is dat al te lichtzinnig gebruik gemaakt wordt van de procedure van artikel 84, zodat het verstoken blijft van een degelijk advies van de Raad van State.

Een lid vraagt meer gegevens over de gemiddelde termijn binnen welke de Raad van State advies uitbrengt.

Het is inderdaad niet normaal dat men de Raad niet voldoende tijd gunt om een ontwerp grondig te onderzoeken, maar daar staat tegenover dat het ook niet normaal zou zijn dat de adviezen zolang uitblijven dat de werking van de Regering verlamd wordt.

De Minister antwoordt dat de adviezen soms zeer lang uitblijven, al moet gezegd worden dat de schuld voor die gang van zaken niet altijd uitsluitend bij de Raad ligt.

Er wordt aan een nieuwe procedure gewerkt die het mogelijk zal maken de stand van zaken beter op te volgen. In principe worden de ontwerpen onderzocht in de volgorde van het verzoek om advies, met een uitzondering voor de procedures waarin toepassing gemaakt wordt van artikel 84 van de gecoördineerde wetten.

De Minister verklaart dat hij ten gronde geen bezwaar heeft tegen het voorstel, maar dat, wat het resultaat betreft, veel zal afhangen van de diligentie van het Parlement.

De auteur van het voorstel verklaart van mening te zijn dat het Parlement een deel van het gezag dat het in de loop der jaren liet verloren gaan moet terugwinnen.

Le Ministre fait encore remarquer qu'une certaine doctrine soutient qu'en fait, le Gouvernement n'a pas le droit de faire appel à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il n'empêche que c'est là une procédure généralement admise.

Plusieurs membres demandent sur quoi cette doctrine se base, car le texte de l'article 84 a une portée générale.

Le Ministre répond que cette doctrine se réfère aux dispositions contenues à l'article 3, § 2, des lois coordonnées.

Un membre fait remarquer que si la proposition est adoptée, l'obligation de motivation s'appliquera évidemment au Gouvernement national. Sur ce point, aucun problème de compétence ne se pose.

Le législateur national est du reste compétent pour régler la procédure devant le Conseil d'Etat.

Il est clair toutefois que, si elle est adoptée, la proposition aura nécessairement une répercussion sur la ligne de conduite des exécutifs régionaux et communautaires. Ne serait-il pas opportun de consulter les conseils communautaires et régionaux?

Le Ministre répond que la matière relève de la compétence exclusive du législateur national. Les Communautés et les Régions n'ont du reste pas été consultées non plus dans le passé au sujet des modifications apportées aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, notamment par la loi du 16 juin 1989.

On règle en l'occurrence le fonctionnement d'une autorité nationale, et, en fait, la proposition protège le Conseil d'Etat.

VOTES

L'article unique est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à la même unanimité.

Le Rapporteur,
P. TANT.

Le Président,
E. CEREXHE.

De Minister laat nog opmerken dat een zekere doctrine voorhoudt dat de Regering in feite geen beroep kan doen op artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wat niet wegneemt dat het een algemeen aanvaarde procedure is.

Meerdere leden vragen waarop die doctrine gebaseerd is. De tekst van artikel 84 heeft immers een algemene draagwijdte.

De Minister antwoordt dat die doctrine verwijst naar de bepalingen vervat in artikel 3, § 2 van de gecoördineerde wetten.

Een lid merkt op dat als het voorstel aanvaard wordt, de verplichting tot motivering uiteraard zal gelden voor de nationale regering. Wat dat betreft is er geen enkel bevoegdheidsprobleem.

De nationale wetgever is trouwens bevoegd om de procedure voor de Raad van State te regelen.

Het is evenwel duidelijk dat het voorstel, als het aanvaard wordt, noodzakelijkerwijze een weerslag zal hebben op de gedragslijn van de Gewestexecutieven en de Gemeenschapsexecutieven. Is het niet aangewezen de Gewest- en Gemeenschapsraden te raadplegen?

De Minister antwoordt dat de materie tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever behoort. De Gewesten en Gemeenschappen werden in het verleden trouwens evenmin geraadpleegd over wijzigingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, onder andere door de wet van 16 juni 1989.

Men regelt hier de werking van een nationale instantie, en in feite beschermt het voorstel de Raad van State.

STEMMING

Het enig artikel wordt eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Dit verslag werd met dezelfde eenparigheid goedgekeurd.

De Rapporteur,
P. TANT.

De Voorzitter,
E. CEREXHE.