

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2014

26 augustus 2014

WETSVOORSTEL

**tot invoeging van een artikel 6ter 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 de heer Olivier Maingain
en mevrouw Véronique Caprassé)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2014

26 août 2014

PROPOSITION DE LOI

**insérant un article 6ter 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 M. Olivier Maingain
et Mme Véronique Caprassé)

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.

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.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publicaties@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van de wetsvoorstellen DOC 52 1458/001 en DOC 53 0389/001.

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 draffje 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,

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend, en l'adaptant, le texte des propositions de loi DOC 52 1458/001 et DOC 53 0389/001.

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

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 (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3bis 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*, deel 1, Brussel, Bruylant, 1994, blz. 113.

² VANDERNACHT, P. en 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)*, 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.

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 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

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.

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.

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.

Olivier MAINGAIN (FDF)
Véronique CAPRASSE (FDF)

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.

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, *M.B.*, 8 août 1997.

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 *6ter* ingevoegd, luidende:

“Art. *6ter*. 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.”

17 juli 2014

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 *6ter*, rédigé comme suit:

“Art. *6ter*. 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.”

17 juillet 2014

Olivier MAINGAIN (FDF)
Véronique CAPRASSE (FDF)