

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

23 MARS 1971.

Proposition de loi complétant l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946, portant création d'un Conseil d'Etat.

DEVELOPPEMENTS

La loi du 23 décembre 1946, portant création d'un Conseil d'Etat stipule, sous le titre I « de la section de législation », article 2, ce qui suit :

« *Article 2.* — La section de législation donne un avis motivé sur le texte de tous projets, propositions de loi et amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le président de l'une des deux Chambres législatives.

» Hors les cas d'urgence, et les projets de lois 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 lois, ainsi qu'aux rapports faits au Roi.

» Les ministres peuvent demander l'avis motivé de la section sur toutes propositions de lois, sur tous projets de décrets, ainsi que sur tous amendements à des projets ou propositions de lois. »

Il résulte des travaux préparatoires, de l'avis des commentateurs et de la propre jurisprudence du Conseil d'Etat, que celui-ci ne peut examiner le fondement politique des textes qui lui sont soumis.

Il doit limiter son rôle aux plans juridique et technique, afin d'éclairer le Parlement sur les difficultés que le texte pourrait révéler.

Comme le disait M. Suetens, lors de l'installation du Conseil d'Etat en 1948, il doit veiller à « l'élaboration logique, harmonieuse et rationnelle des lois ».

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1970-1971.

23 MAART 1971.

Voorstel van wet tot aanvulling van artikel 2 van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

TOELICHTING

De wet van 23 december 1946 houdende instelling van de Raad van State bepaalt onder titel I « Afdeling Wetgeving », artikel 2, wat volgt :

« *Artikel 2.* — De afdeling wetgeving dient van beredeneerd advies over de tekst van alle ontwerpen, voorstellen van wet en amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de voorzitter van een der Wetgevende Kamers zijn aanhangig gemaakt.

» Buiten de gevallen van hoogdringendheid, en de ontwerpen van begrotingswetten uitgezonderd, onderwerpen de Ministers aan het beredeneerd advies van de afdeling de tekst van alle voorontwerpen van wetten, ontwerpen van decreten of van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten. Het advies wordt gehecht aan de memorie van toelichting van de wetsontwerpen, alsmede aan de verslagen aan de Koning.

» De Ministers mogen het beredeneerd advies van de afdeling aanvragen over alle wetsvoorstellen, alsmede over alle amendementen op ontwerpen of voorstellen van wet. »

Uit de voorbereidende werkzaamheden, de mening van de commentatoren en de eigen rechtspraak van de Raad van State blijkt dat deze de teksten die hem worden voorgelegd, niet op hun politieke inhoud mag onderzoeken.

Hij moet zijn rol beperken tot de juridische en technische kant van de tekst, ten einde het Parlement in te lichten over de moeilijkheden die eraan verbonden zouden zijn.

Zoals de h. Suetens, bij de installatie van de Raad van State in 1948, zei, moet hij zorg dragen voor een logische, harmonische en rationele voorbereiding van de wetten.

Le Conseil d'Etat peut donc être consulté par le président de l'une des deux Chambres (1) et par les ministres. Le principe est clairement exprimé par le texte. Les ministres ont l'obligation de soumettre au Conseil d'Etat tous avant-projets de loi autres que budgétaires ou d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires. Ils n'en sont dispensés qu'en cas d'urgence. Les ministres ne sont pas tenus de soumettre au Conseil d'Etat les propositions de loi ni les amendements si bien que, à cet égard, le problème de l'urgence ne se pose pas.

Néanmoins, la pratique parlementaire prouve que, presque tous les gouvernements abusent de « l'urgence » pour éviter l'examen des projets par le Conseil d'Etat. C'est ainsi qu'on a vu, dans un passé même très proche, le Parlement être saisi de projets d'une extrême importance, sans que l'avis obligatoire du Conseil d'Etat eût été sollicité.

Chaque fois, le Gouvernement se dérobe à ce devoir en commençant son projet par les mots « vu l'urgence », même lorsque ces textes avaient été préparés, discutés, amendés par les Chambres durant de longs mois, voire même des années !

D'où d'ailleurs des réactions de parlementaires, en général chefs de groupe, qui, au lieu de déposer une motion invitant l'assemblée à renvoyer le projet au Conseil d'Etat, préfèrent prier le président d'user du droit que lui confère l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946.

Ce fut le cas pour le projet « sur les agglomérations et les fédérations de communes ».

La notion d'urgence n'étant pas définie par la loi, elle doit donc répondre au sens usuel du terme. Il y a urgence, lorsqu'il « y a nécessité d'aller vite ». (Paul Robert, Dictionnaire de la langue française, Paris, 1964).

Déjà, dans un article du Journal des Tribunaux du 22 avril 1956 (p. 282) le regretté juge Ruttiens écrivait :

« On doit appeler « urgence fictive » celle qui est invoquée par le pouvoir exécutif à l'occasion de certaines mesures qu'il juge nécessaire de prescrire, alors que rien ne permet de considérer comme pressante la nécessité d'y recourir.

» Cette fiction peut avoir une raison d'être : c'est d'échapper à l'application des mesures légales considérées comme superflues ou simplement gênantes.

(1) Nous n'entrons pas dans la querelle d'école qui consiste à savoir si c'est le président seul, ou bien la Chambre qu'il préside qui jouit du droit de saisir le Conseil d'Etat. — En pratique, le président dispose de ce droit, mais, en outre, il se range à la décision de la Chambre qu'il préside. — (Voir Annales Parlementaires Sénat du 10.12.1946 et Annales Parlementaires de la Chambre du 17.1.1950).

De Raad van State kan dus worden geraadpleegd door de voorzitter van een van beide Kamers (1) en door de ministers. Het beginsel is duidelijk neergelegd in de tekst. De ministers hebben de verplichting alle ontwerpen van wet, behalve voor de begrotingen, of van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten aan de Raad van State voor te leggen. In spoedeisende gevallen zijn zij daarvan vrijgesteld. Voorstellen van wet en amendementen behoeven zij niet voor te leggen, zodat de spoedprocedure hiervoor ook niet ter sprake komt.

Niettemin toont de parlementaire praktijk aan dat bijna alle regeringen van « de hoogdringendheid » misbruik maken om te voorkomen dat de ontwerpen door de Raad van State worden onderzocht. Zo is het, zelfs onlangs nog, gebeurd dat ontwerpen van uiterst groot belang bij de Kamers werden ingediend zonder dat het verplichte advies van de Raad van State was gevraagd.

Telkens onttrekt de Regering zich aan deze verplichting door haar ontwerp te beginnen met de woorden « Gezien de hoogdringendheid », ook wanneer de teksten maanden-, zelfs jarenlang in de Kamers waren voorbereid, besproken en geamendeerd !

Vandaar trouwens de reacties van parlementsleden, in het algemeen fractievoorzitters, die, in plaats van een motie in te dienen om de vergadering te verzoeken het ontwerp naar de Raad van State te verwijzen, liever de Voorzitter verzoeken gebruik te maken van het recht dat artikel 2 van de wet van 23 december 1946 hem toekent.

Dit was het geval voor het ontwerp « op de agglomeraties en federaties van gemeenten ».

Daar het begrip « dringend » niet in de wet wordt omschreven, moet het bijgevolg beantwoorden aan de gebruikelijke betekenis van het woord. Dringend is wat « geen uitstel lijdt » (zie van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, 1961).

De betreurde rechter Ruttiens schreef reeds op 22 april 1956 in een artikel in de Journal des Tribunaux (blz. 282) (vertaling) :

« Een dringend geval is fictief te noemen wanneer de uitvoerende macht zich daarop beroept ingeval zij bepaalde maatregelen meent te moeten voorschrijven terwijl nergens blijkt dat de noodzaak daarvan dringend moet worden geacht.

» Deze fictie kan een reden van bestaan hebben : namelijk te ontsnappen aan de toepassing van wettelijke maatregelen die als overbodig of eenvoudigweg als hinderlijk worden beschouwd.

(1) Wij willen hier niet ingaan op de strijdzaak of het recht om het advies van de Raad te vragen, toekomt aan de Voorzitter alleen, dan wel aan de Kamer die hij voorziet. In de praktijk is het de Voorzitter die over dat recht beschikt, maar daarenboven voegt hij zich naar de beslissing van de Kamer die hij voorziet. (Zie Parlementaire Handelingen van de Senaat van 10 december 1946 en Parlementaire Handelingen van de Kamer van 17 januari 1950).

» On sait que l'article 2, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 créant le Conseil d'Etat, enjoint aux Ministres de soumettre tous avant-projets d'arrêtés d'exécution, organiques et réglementaires à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'Etat, à l'exception toutefois des cas d'urgence.

» Cette tutelle, purement technique, pèse à certains services. Pour s'en débarrasser, ils 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. »

Conscient des abus que le petit membre de phrase de l'article 2, alinéa 2, de la loi « hormis les cas d'urgence... » permet à trop de gouvernements, il paraît nécessaire de contraindre les Ministres à motiver en fait l'urgence qu'ils invoquent.

Tel était d'ailleurs l'avis du député Saintraint dans un amendement présenté au projet de loi, modifiant les lois relatives au Conseil d'Etat (Doc. Ch. 49/2, session de 1965-1966) et de l'actuel Ministre de la Justice M. Vranckx qui présenta un amendement à l'article 2 de la loi relative au Conseil d'Etat, amendement stipulant que l'urgence devait être motivée (Doc. Ch. 49/5, session de 1965-1966).

C'est pourquoi, nous proposons de modifier l'alinéa 2, comme suit : « Hors les cas d'urgence dûment motivée ... ».

H. MAISSE.

*
**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE.

Le début de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat est complété de la façon suivante : « Hors les cas d'urgence dûment motivée ... ».

H. MAISSE.

H. VANDERPOORTEN.

P. ANSIAUX.

F. PARMENTIER.

C. DE BAECK.

» Het is bekend dat artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State de Ministers verplicht aan de Raad van State een met redenen omkleed advies te vragen over alle voorontwerpen van organieke en reglementaire uitvoeringsbesluiten, behalve in spoedeisende gevallen.

» Deze zuiver technische voorgedij valt sommige diensten zwaar. Om er onder uit te komen beroepen zij zich dan op « hoogdringendheid » en dit gaat des te gemakkelijker omdat zij niet verplicht zijn de redenen op te geven waarom de zaak dringt. »

Gelet op het misbruik dat al te veel regeringen maken van het kleine zinsdeel « buiten de gevallen van hoogdringendheid... » in artikel 2, tweede lid van de wet, lijkt het noodzakelijk de Ministers te dwingen tot een feitelijke motivering.

Dit was trouwens ook de mening van volksvertegenwoordiger Saintraint, blijkens een amendement op het ontwerp tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State (Gedr. St. K. 49/2, zitting 1965-1966) en van de tegenwoordige Minister van Justitie, de h. Vranckx, die een amendement indiende op artikel 2 van de wet betreffende de Raad van State, hetwelk bepaalde dat de « hoogdringendheid » gemotiveerd diende te worden (Gedr. St. K. 49/5, zitting 1965-1966).

Daarom stellen wij voor, het tweede lid te wijzigen als volgt : « Buiten de behoorlijk gemotiveerde gevallen van hoogdringendheid ... ».

*
**

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL.

De aanhef van artikel 2, tweede lid, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State wordt aangevuld als volgt : « Buiten de behoorlijk gemotiveerde gevallen van hoogdringendheid ... ».