

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1986-1987

21 NOVEMBER 1986

WETSVOORSTEL

tot wijziging van artikel 69 van
de gecoördineerde wetten op de Raad van State

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN,
DE ALGEMENE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT ⁽¹⁾
UITGEBRACHT DOOR DE HEER BREYNE

I. — Toelichting van het wetsvoorstel

De heer Van den Brande wil vooral de aandacht vestigen op de toegenomen bedrijvigheid van de afdeling wetgeving van de Raad van State gedurende de jongste jaren. Er wordt steeds meer om advies verzocht, onder meer door de voorzitters van de verschillende wetgevende assemblees, hetgeen tot gevolg heeft dat de Raad van State met het thans bestaande effectief aan auditeurs en referendarissen belangrijke vertragingen oploopt.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Temmerman.

A. — Vaste leden:		B. — Plaatsvervangers:	
C.V.P.	De heren Ansoms, Bosmans, Breyne, Suykerbuyk, Tant, Vankeirsbilck.	De heren Cauwenberghs, Depre, Desutter, Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey, Van Rompuy.	
P.S.	De heren Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.	De heren Defosset, Delhay, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.	
S.P.	De heren Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.	De heren Beckers, Hancke, Laridon, Ramaekers, R. Van Steenkiste.	
P.R.L.	De heren Klein, Nols, Pivin.	De heer Bonmariage, Meij. Detaille, MM. D'hondt, Neven.	
P.V.V.	De heer Devolder, Mevr. Neyts-Uyttebroeck.	De heren Denys, Taelman, Van de Velde.	
P.S.C.	De heren Detremmerie, Jérôme.	De heren du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard.	
V.U.	De heren De Beul, Desseyn.	De heren Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.	

Zie:

- 582 - 85/86:

- Nr. 1: Wetsvoorstel van de heer Van den Brande.
- Nr. 2: Amendement.

Chambre des Représentants

SESSION 1986-1987

21 NOVEMBRE 1986

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'article 69 des lois
coordonnées sur le Conseil d'Etat

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ⁽¹⁾
PAR M. BREYNE

I. — Exposé de la proposition de loi

M. Van den Brande commence par attirer l'attention sur le fait que l'activité de la section de législation du Conseil d'Etat a augmenté au cours des dernières années. L'avis de cette section est en effet demandé de plus en plus souvent, notamment par les présidents des différentes assemblees législatives, ce qui entraîne des retards considérables en raison du nombre insuffisant d'auditeurs et de référendaires dont le Conseil d'Etat dispose actuellement.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. Temmerman.

A. — Membres titulaires:		B. — Membres suppléants:	
C.V.P.	MM. Ansoms, Bosmans, Breyne, Suykerbuyk, Tant, Vankeirsbilck.	MM. Cauwenberghs, Depre, Desutter, Marchand, Vangronsveld, Van Rompaey, Van Rompuy.	
P.S.	MM. Cools, M. Harmegnies, Henry, Onkelinx.	MM. Defosset, Delhay, Y. Harmegnies, Perdieu, Walry.	
S.P.	MM. Bogaerts, De Loor, Galle, Temmerman.	MM. Beckers, Hancke, Laridon, Ramaekers, R. Van Steenkiste.	
P.R.L.	MM. Klein, Nols, Pivin.	M. Bonmariage, Mlle Detaille, M. D'hondt, Neven.	
P.V.V.	M. Devolder, Mme Neyts-Uyttebroeck.	MM. Denys, Taelman, Van de Velde.	
P.S.C.	MM. Detremmerie, Jérôme.	MM. du Monceau de Bergendal, Gehlen, Leonard.	
V.U.	MM. De Beul, Desseyn.	MM. Anciaux, Sauwens, Vanhorenbeek.	

Voir:

- 582 - 85/86:

- N° 1: Proposition de loi de M. Van den Brande.
- N° 2: Amendement.

Het is dus absoluut noodzakelijk een verhoging door te voeren van het aantal auditeurs en adjunct-auditeurs enerzijds, het aantal referendarissen en adjunct-referendarissen in het Coördinatiebureau anderzijds. Hiertoe is een wijziging nodig van artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Dit wetsvoorstel werd overigens ondertekend door alle fractieleden van de Kamer.

II. — Standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken, Openbaar Ambt en Decentralisatie

Hoewel de intentie van de indieners van het wetsvoorstel lovenswaardig is, wenst *de Minister van Binnenlandse Zaken* toch een aantal bemerkingen te maken:

1) op budgettair vlak zijn momenteel niet de nodige kredieten voorhanden om de personeelsverhoging van de Raad van State op te vangen;

2) er is ook een probleem qua affectatie van de auditeurs; men kan zich de vraag stellen of de tussenkomst van de magistraten van de zetel bij deze affectatie opportuun is;

3) er dient ook te worden gedacht aan een mogelijke verbetering van de werkmethoden, waardoor een verhoging van het aantal effectieven van de Raad van State eventueel overbodig zou worden; in dit verband onderzoekt het Ministerie van Binnenlandse Zaken momenteel de mogelijkheden tot hervorming en vereenvoudiging van de procedures via een wijziging van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State.

Tenslotte wijst *de Minister* erop dat het louter optrekken van het aantal auditeurs en referendarissen het thans bestaande probleem nog niet noodzakelijkerwijze zal oplossen.

III. — Algemene bespreking

De heer Desutter stelt vast dat thans soms misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die bestaan om de Raad van State te verzoeken een advies uit te brengen. Spreker pleit er dan ook voor een middel te vinden om de Raad van State minder werk te geven en de procedures te vereenvoudigen.

De heer De Beul herinnert aan een schrijven, door de voorzitter van de Raad van State gericht aan de voorzitter van de Vlaamse Raad. In deze brief benadrukt de hoge magistraat dat de Raad van State thans zelf categorieën invoert wat betreft de prioriteit inzake behandeling van de dossiers tot advies.

Aldus worden wetsvoorstellen in bepaalde gevallen niet of zeer laat in de tijd behandeld, terwijl ook met betrekking tot regeringsontwerpen een orde van belangrijkheid wordt opgesteld.

De brief laat ook uitschijnen dat in deze situatie waarschijnlijk geen verandering zal komen indien er geen personeelsuitbreiding komt.

Spreker pleit dan ook voor de aanvaarding van het voorliggend wetsvoorstel, temeer daar de Raad van State een belangrijke taakuitbreiding heeft gekend sedert de wetten van 8 en 9 augustus 1980 tot hervormingen der instellingen.

Een uitbreiding van het personeel dient overigens niet uit te sluiten dat de reglementeringen inzake de verzoeken om advies zouden wijzigen en dat de procedures van de afdeling administratie van de Raad van State eens zouden onder de loep genomen worden.

Een verbetering van de werkingsmogelijkheden is namelijk niet alleen in het voordeel van de Raad van State zelf, maar uiteindelijk van de democratie. Het is immers niet gezond dat wetsvoorstellen voor lange tijd kunnen worden geblokkeerd bij gebrek aan advies.

Il est donc indispensable d'accroître le nombre d'auditeurs et d'auditeurs adjoints, d'une part, et le nombre de référendaires et de référendaires adjoints du bureau de coordination, d'autre part. A cet effet, il est nécessaire de modifier l'article 69 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

La présente proposition a du reste été co-signée par tous les chefs de groupe de la Chambre.

II. — Point de vue du Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation

Bien qu'il juge louable l'intention des auteurs de la proposition de loi, *le Ministre de l'Intérieur* souhaite néanmoins formuler quelques remarques:

1) sur le plan budgétaire, les crédits nécessaires à l'augmentation de l'effectif du personnel du Conseil d'Etat ne sont pas disponibles actuellement;

2) par ailleurs, un problème se pose en ce qui concerne l'affectation des auditeurs; on peut se poser la question de l'opportunité de l'intervention des magistrats du siège au niveau de cette affectation;

3) il convient également de se demander s'il ne serait pas possible d'améliorer les méthodes de travail du Conseil d'Etat, ce qui pourrait rendre l'augmentation des effectifs superflue; à cet égard, le Ministère de l'Intérieur étudie actuellement la possibilité de réformer et de simplifier les procédures par une modification de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Enfin, *le Ministre* fait observer que l'augmentation pure et simple du nombre d'auditeurs et de référendaires ne résoudra pas nécessairement le problème qui se pose actuellement.

III. — Discussion générale

M. Desutter constate qu'actuellement, on abuse parfois des possibilités de consulter le Conseil d'Etat. L'intervenant propose dès lors de rechercher le moyen d'alléger la tâche du Conseil d'Etat et de simplifier les procédures.

M. De Beul rappelle que dans une lettre qu'il a adressée au président du Conseil flamand, le président du Conseil d'Etat souligne que le Conseil d'Etat établit actuellement lui-même des catégories qui déterminent un ordre de priorité pour le traitement des demandes d'avis.

C'est ainsi que, dans certains cas, des propositions de loi ne sont pas examinées ou le sont avec un retard considérable, tandis qu'un ordre d'importance est également établi pour les projets du Gouvernement.

Il ressort également de cette lettre que cette situation persistera probablement tant que l'effectif du personnel n'aura pas été étoffé.

L'intervenant plaide dès lors en faveur de l'adoption de la proposition de loi à l'examen, cette adoption se justifiant d'autant plus que la mission du Conseil d'Etat s'est sensiblement élargie depuis l'entrée en vigueur des lois des 8 et 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Une extension de cadre n'exclut d'ailleurs pas que les réglementations relatives aux demandes d'avis soient modifiées et que les procédures de la section d'administration fassent l'objet d'un examen minutieux.

Une amélioration du fonctionnement du Conseil d'Etat ne profiterait pas seulement au Conseil d'Etat lui-même, mais aussi, en fin de compte, à la démocratie. Il est en effet malsain que des propositions de loi puissent être bloquées pour longtemps faute d'avis.

Volgens *de heer Van den Brande* biedt het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken geen afdoende antwoord op zijn bekommernissen.

Dat er wordt gestreefd naar een verbetering van de werkmethoden en een vereenvoudiging van de procedures, kan door iedereen worden onderschreven. Eventueel zal ook een aanpassing van het Kamerreglement noodzakelijk zijn i.v.m. de aanvragen om advies.

Dit alles doet niets af aan de vaststelling dat zelfs belangrijke basisontwerpen van de Regering soms maanden bij de Raad van State hangende blijven wegens de opgelopen achterstand.

Het is eveneens noodzakelijk de consequenties van de staats-hervorming van 1980 door te trekken, ook wat betreft de Raad van State.

De personeelsuitbreiding behelst dan ook een goede tussentijdse oplossing in afwachting van meer ingrijpende hervormingen.

De heer Bogaerts wenst van zijn kant de financiële weerslag te kennen van dit wetsvoorstel; welke zal de meeruitgave zijn die ten laste komt van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken?

Wat het budgettaire aspect betreft, meent *de heer De Beul* dat het moet mogelijk zijn deze meeruitgave nog op te nemen in de uitgavenbegroting voor 1987.

De heer Van den Brande stelt voor dat de Minister precieze cijfers zou verstrekken bij de bespreking van het wetsvoorstel in de plenaire vergadering.

De Minister verklaart zich zeer goed bewust te zijn van de problemen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel; dit is trouwens ook de reden waarom er thans werk wordt gemaakt van voorstellen tot hervorming.

Hij dringt er evenwel op aan dat hij tenminste 3 maanden de tijd zou krijgen om een goed gefundeerd advies uit te brengen en vraagt tot zolang niet over dit wetsvoorstel te stemmen.

Hierop repliceert *de heer Van den Brande* dat het in ieder geval nuttig zou zijn dat de Kamer reeds haar mening te kennen geeft. In ons huidige bikamerale systeem zal er alleszins nog een tijd overheen gaan alvorens ook de Senaat zich definitief uitgesproken heeft. In de tussentijd kan de Minister dan zijn advies uitbrengen.

Spreeker meent overigens dat er reeds een voldoende reflectieperiode is overheen gegaan, alvorens het wetsvoorstel werd ingediend; hij vraagt dan ook dat de commissie het wetsvoorstel zo vlug mogelijk zou afhandelen.

∴

Volgens *de heer De Loor* heeft er tot op heden nog geen afbouw van het personeelsbestand plaatsgevonden bij de Raad van State, zoals dat wel bij sommige overheidsinstanties gebeurd is. In andere openbare diensten is het werkvolume verhoogd, zonder dat er meer personeel werd aangeworven.

Dit wetsvoorstel is principieel dus wel te verdedigen, doch men zou het probleem ruimer moeten aanpakken en er ook andere overheidsinstellingen bij betrekken.

De heer Henry sluit zich bij dit standpunt van vorige spreker aan. Het is misschien ongepast om enkel de effectieven van de Raad van State te verhogen, op een ogenblik dat vele openbare diensten met een tekort aan personeel te kampen hebben. Om die reden zal hij zich onthouden bij de stemming over het wetsvoorstel.

Volgens *de heer Pivin* duiden de cijfers met betrekking tot de aan de afdeling wetgeving toegekende dossiers op een eerder dalende tendens.

M. Van den Brande déclare que les remarques formulées par le Ministre de l'Intérieur ne suffisent pas à répondre à ses préoccupations.

Il va de soi que chacun souscrit à des objectifs tels que l'amélioration des travaux et la simplification des procédures. Le règlement de la Chambre devra éventuellement aussi être modifié en ce qui concerne les demandes d'avis.

Force est toutefois de constater que même des projets importants du Gouvernement restent quelquefois bloqués pendant plusieurs mois au Conseil d'Etat en raison de l'arriéré accumulé.

Il convient également de tirer les conséquences de la réforme de l'Etat de 1980, aussi en ce qui concerne le Conseil d'Etat.

Une augmentation de l'effectif du personnel constitue dès lors une bonne solution intermédiaire, en attendant des réformes plus approfondies.

M. Bogaerts demande quant à lui quelle serait l'incidence financière de cette proposition de loi et à combien s'élèverait la dépense à charge du budget du Ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne l'aspect budgétaire, *M. De Beul* estime qu'il doit être possible d'encore inscrire cette dépense supplémentaire au budget de dépenses pour 1987.

En ce qui concerne les crédits, *M. Van den Brande* propose que le Ministre fournisse des chiffres précis lors de la discussion de la proposition de loi en séance plénière.

Le Ministre se déclare parfaitement conscient des problèmes qui ont motivé le dépôt de la proposition de loi à l'examen. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle son département s'attache actuellement à élaborer des propositions de réforme.

Il insiste toutefois pour pouvoir disposer d'un délai d'au moins trois mois pour émettre un avis fondé et demande que le vote sur la proposition de loi à l'examen n'ait lieu qu'après ce délai.

M. Van den Brande réplique qu'il serait en tout cas utile que la Chambre fasse déjà connaître son avis. Dans notre système bicaméral, il faudra de toute manière encore un certain temps avant que le Sénat se prononce aussi définitivement. Entre-temps, le Ministre pourra émettre son avis.

L'intervenant estime d'ailleurs qu'une période de réflexion suffisamment longue a précédé le dépôt de la proposition de loi; il demande dès lors que la Commission termine l'examen de celle-ci le plus rapidement possible.

∴

M. De Loor fait observer que, contrairement à ce qui s'est passé dans certaines institutions publiques, il n'y a pas encore eu à ce jour de compression de personnel au Conseil d'Etat. Dans d'autres services publics, l'accroissement du volume de travail n'a pas entraîné l'engagement de personnel supplémentaire.

Si la proposition à l'examen est donc défendable dans son principe, il faudrait néanmoins poser le problème dans un cadre plus large et y inclure d'autres institutions publiques.

M. Henry se rallie à ce point de vue. Il lui semble qu'il serait sans doute inopportun d'augmenter l'effectif du personnel du seul Conseil d'Etat à un moment où bon nombre de services publics sont confrontés à un manque de personnel. C'est pourquoi l'intervenant s'abstiendra lors du vote sur la proposition de loi.

M. Pivin observe que le nombre de dossiers confiés à la section de législation a plutôt tendance à décroître.

De Minister vindt dit laatste geen argument, noch in de ene, noch in de andere richting. Niet het aantal, wel de omvang van de dossiers is bepalend voor het werkvolume.

∴

De Minister suggereert vervolgens dat het wetsvoorstel beter zou geamendeerd worden, wanneer wordt gewenst dat minstens 16 van de 42 auditeurs en adjunct-auditeurs zouden worden belast met het onderzoek van de bij de afdeling wetgeving ahangig gemaakte zaken. Deze affectatie zou inderdaad op een niet te betwisten wijze uit de tekst zelf van de wet moeten blijken, terwijl de keuze van de aangewezen auditeurs aan het auditoraat-generaal kan worden overgelaten.

Hierop dient *de heer De Beul* amendement nr. 1 (*Stuk* nr. 582/2) in, ertoe strekkende in het enige artikel de woorden « in overleg met de eerste voorzitter en de voorzitter » te schrappen.

De voltallige commissie is het er over eens om in de Nederlandse tekst van het wetsvoorstel, op de eerste regel, tussen de woorden « januari » en « gecoördineerde », het jaartal « 1973 » in te voegen.

IV. — Stemmingen

Het amendement nr. 1 van de heer De Beul en het enig artikel worden aangenomen met 12 stemmen en 4 onthoudingen.

De Rapporteur,
P. BREYNE.

De Voorzitter,
G. TEMMERMAN.

Le Ministre estime que cet élément ne peut servir d'argument, ni dans un sens ni dans l'autre. Ce n'est pas le nombre, mais l'importance des dossiers qui est déterminant pour le volume de travail.

∴

Le Ministre suggère ensuite qu'il vaudrait mieux amender la proposition de loi si l'on souhaite qu'au moins 16 des 42 auditeurs et auditeurs adjoints soient affectés à l'examen des affaires dont la section de législation est saisie. Cette affectation devrait en effet découler de manière certaine du texte même de la loi, alors que le soin de désigner les auditeurs peut être laissé à l'auditorat général.

Après cette déclaration, *M. De Beul* présente l'amendement n° 1 (*Doc. n° 582/2*) tendant à supprimer, dans l'article unique, les mots « de commun accord avec le premier président et le président ».

La commission unanime marque son accord pour insérer, à la première ligne du texte néerlandais de l'article unique, le millésime « 1973 » entre le mot « januari » et le mot « gecoördineerde ».

IV. — Votes

L'amendement n° 1 de M. De Beul ainsi que l'article unique sont adoptés par 12 voix et 4 abstentions.

Le Rapporteur,
P. BREYNE.

Le Président,
G. TEMMERMAN.

TEKST
AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Enig artikel.

In artikel 69 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wetten van 6 mei 1982 en 31 december 1983, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° de woorden « zesendertig auditeurs en adjunct-auditeurs » worden vervangen door de woorden « tweeënveertig auditeurs en adjunct-auditeurs; ten minste zestien door de auditeur-generaal aangewezen leden worden belast met het onderzoek van de bij de afdeling wetgeving aanhangig gemaakte zaken »;

2° de woorden « vier referendarissen en adjunct-referendarissen » worden vervangen door de woorden « tien referendarissen en adjunct-referendarissen ».

TEXTE
ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique.

A l'article 69 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, modifié par les lois du 6 mai 1982 et du 31 décembre 1983, sont apportées les modifications suivantes :

1° les mots « trente-six auditeurs et auditeurs adjoints » sont remplacés par les mots « quarante-deux auditeurs et auditeurs adjoints; seize membres au moins désignés par l'auditeur général sont affectés à l'instruction des affaires dont est saisie la section de législation »;

2° les mots « quatre référendaires et référendaires adjoints » sont remplacés par les mots « dix référendaires et référendaires adjoints ».