

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

20 oktober 2015

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**

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 57.690/AG
VAN 6 OKTOBER 2015**

Zie:

Doc 54 **0144/ (2014/2015):**

001: Wetsvoorstel van de heer Maingain en mevrouw Caprasse.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

20 octobre 2015

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**

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 57.690/AG
DU 6 OCTOBRE 2015**

Voir:

Doc 54 **0144/ (2014/2015):**

001: Proposition de loi de M. Maingain et Mme Caprasse.

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-GOI	:	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 : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

Op 12 juni 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 6 oktober 2015 een advies te verstrekken over

— een wetsvoorstel “tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving” (*Parl. St. Kamer* 201415, nr. 54 0682/001)(57.689/AV);

— een 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” (*Parl. St. Kamer* 2014, nr. 54 0144/001)(57.690/AV).

Het voorstel is door de algemene vergadering onderzocht op 22 september en 6 oktober 2015. De algemene vergadering was samengesteld uit Yves Kreins, eerste voorzitter van Raad van State, Marnix Van Damme, Jo Baert, Pierre Liénardy en Pierre Vandernoot, kamervoorzitters, Jan Smets, Jacques Jaumotte, Martine Baguet, Wilfried Van Vaerenbergh, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Bernard Blero, Wouter Pas en Koen Muylle, staatsraden, Marc Rigaux, Jan Velaers, Michel Tison, Yves De Cordt, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt, Jacques Englebert en Johan Put, assessoren, Wim Geurts, griffier, en Hélène Lerouxel, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît Jadot, eerste auditeurafdelingshoofd en Dries Van Eeckhoutte, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen Van Nieuwenhove en Bernard Blero.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2015.

*

I. STREKKING VAN DE WETSVOORSTELLEN

1. De twee voorliggende wetsvoorstellen strekken ertoe de Raad van State op te dragen de adviezen van de afdeling Wetgeving bekend te maken.

2. Het wetsvoorstel dat door de heer S. Van Hecke en mevrouw Z. Khattabi is ingediend (hierna: voorstel 57.689/AV) neemt in zeer ruime mate de tekst over van een wetsvoorstel¹ dat de Senaat op 27 november 2008² heeft aangenomen en

¹ Wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving’, ingediend door mevrouw I. Durant, mevrouw V. Dua, de heer J. Dubié en mevrouw F. Piryns (*Parl. St. Senaat* 200708, nr. 4-247/1).

² Hand. Senaat 27 november 2008, nr. 450, 43.

Le 12 juin 2015, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu’au 6 octobre 2015, sur

— une proposition de loi “modifiant les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation” (*Doc. parl., Chambre*, 20142015, n° 54 0682/001)(57.689/AG);

— une 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” (*Doc. parl., Chambre*, 2014, n° 54 0144/001)(57.690/AG).

La proposition a été examinée par l’assemblée générale les 22 septembre et 6 octobre 2015. L’assemblée générale était composée de Yves Kreins, premier président du Conseil d’État, Marnix Van Damme, Jo Baert, Pierre Liénardy et Pierre Vandernoot, présidents de chambre, Jan Smets, Jacques Jaumotte, Martine Baguet, Wilfried Van Vaerenbergh, Jeroen Van Nieuwenhove, Luc Detroux, Bernard Blero, Wouter Pas et Koen Muylle, conseillers d’État, Marc Rigaux, Jan Velaers, Michel Tison, Yves De Cordt, Sébastien Van Drooghenbroeck, Christian Behrendt, Jacques Englebert et Johan Put, assesseurs, Wim Geurts, greffier et Hélène Lerouxel, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît Jadot, premier auditeur chef de section et Dries Van Eeckhoutte, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen Van Nieuwenhove et Bernard Blero.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 6 octobre 2015.

*

I. LA PORTÉE DES PROPOSITIONS DE LOI

1. Les deux propositions de loi à l’examen tendent à charger le Conseil d’État d’assurer la publication des avis donné par la section de législation du Conseil d’État.

2. La proposition de loi déposée par S. Van Hecke et Mme Z. Khattabi (ci-après: la proposition 57.689/AG) reproduit très largement le texte d’une proposition de loi¹ adoptée par le Sénat le 27 novembre 2008² et transmise à la Chambre des

¹ Proposition de loi ‘modifiant les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation’, déposée par Mme I. Durant, Mme V. Dua, M. J. Dubié et Mme Fr. Piryns (*Doc. parl., Sénat*, 2007-2008, n° 4-247/1).

² Ann., Sénat, 27 novembre 2008, n° 4-50, p. 43.

dat aan de Kamer van volksvertegenwoordigers is overgezonden³ in de vorm van een wetsontwerp waarover de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 13 januari 2009 advies 45.646/AV heeft gegeven.⁴

3. Artikel 2 van het voorliggende wetsvoorstel beoogt in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,⁵ een artikel 5/1 in te voegen dat het volgende bepaalt:

— in het eerste lid, dat “[d]e afdeling Wetgeving (...) onverwijld” haar adviezen bekendmaakt “via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek”;

— in het tweede lid, dat ze bij de aldus bekendgemaakte adviezen “de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen [voegt] waarop die adviezen betrekking hebben”;

— in het derde lid, dat, wanneer “het advies betrekking heeft op een voorontwerp”, de bekendmaking wordt uitgesteld tot op de datum waarop “het ontwerp wordt ingediend”;

— in het vierde lid, dat adviezen met betrekking tot ontwerpen van regelgevend (lees: reglementair) besluit slechts bekendgemaakt worden indien die ontwerpen “in het *Belgisch Staatsblad* word[en] bekendgemaakt”.

Het voorgestelde artikel 5/1 bevat daarenboven een vijfde lid waarbij de Koning de bevoegdheid wordt verleend om, na “het gezamenlijke advies van de eerste voorzitter en de auditeur-generaal van de Raad van State [te hebben] ingewonnen”, “de nadere regels [te bepalen] in verband met het ontwerp en de uitbouw van [het] elektronisch informatienetwerk” dat in het eerste lid wordt vermeld. In dat verband wordt gepreciseerd dat “de Koning het besluit [kan] uitvaardigen zonder dat dit advies werd ingewonnen” indien “binnen zes maanden na de in dit artikel bedoelde adviesaanvraag” geen advies is uitgebracht.

In artikel 3 wordt bepaald dat de wet in werking treedt op de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, waarbij wordt gepreciseerd dat die bekendmaking “voorts niet vroeger [mag] geschieden dan de aanneming van het (...) besluit” bedoeld in het voorgestelde artikel 5/1, vijfde lid.

4. Het wetsvoorstel dat door de heer O. Maingain en mevrouw V. Caprasse is ingediend (hierna: voorstel 57.690/AV) beoogt in de gecoördineerde wetten op de Raad van State een artikel 6ter in te voegen dat ertoe strekt het beginsel vast te leggen van de toegankelijkheid van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State voor het publiek, en de Raad van State op te dragen te zorgen voor de bekendmaking van de adviezen “in de vorm en onder de voorwaarden die worden vastgelegd bij een koninklijk besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

représentants³ sous la forme d’un projet de loi sur lequel l’assemblée générale de la section de législation du Conseil d’État a donné le 13 janvier 2009 l’avis 45.646/AG⁴.

3. L’article 2 de la proposition de loi à l’examen vise à introduire un article 5/1 dans les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973⁵, prévoyant:

— en son alinéa 1^{er} que “[l]a section de législation” assure “sans délai” la publication de ses avis “par la voie d’un réseau d’information électronique accessible au public”;

— en son alinéa 2 qu’aux avis ainsi publiés sont “joint[s] les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent”;

— en son alinéa 3 le report de la publication, lorsque “l’avis se rapporte à un avant-projet”, à la date du “dépôt du projet”;

— en son alinéa 4 la limitation de la publication relative aux avis donnés sur des projets d’arrêté réglementaire à ceux qui sont “publié[s] au *Moniteur belge*”.

L’article 5/1 proposé contient en outre un alinéa 5 qui confie au Roi, le pouvoir de fixer, “après avis conjoint du premier président et de l’auditeur général du Conseil d’État, les modalités concrètes de conception et d’établissement [du] réseau d’information électronique” mentionné à l’alinéa 1^{er}. Il est à cet égard précisé qu’en l’absence d’avis “formulé six mois après la demande d’avis dont question au présent article”, “le Roi peut édicter l’arrêté sans recueillir l’avis concerné”.

Il est prévu que la loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, étant précisé que “cette entrée en vigueur ne peut, en outre, être antérieure à l’adoption de l’arrêté visé” à l’article 5/1, alinéa 5, proposé (article 3).

4. La proposition de loi déposée par M. O. Maingain et Mme V. Caprasse (ci-après: la proposition 57.690/AG) tend à insérer un article 6ter dans les lois coordonnées sur le Conseil d’État dont l’objet est de consacrer le principe de l’accessibilité au public des avis de la section de législation du Conseil d’État et de confier au Conseil d’État le soin d’assurer la publication des avis “dans les formes et les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres”.

³ *Parl. St.* Kamer 2008-2009, 52 1630/001.

⁴ *Parl. St.* Kamer 2008-2009, 52 1630/002.

⁵ Verder in dit advies “gecoördineerde wetten op de Raad van State” genoemd.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52 1630/001.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 52 1630/002.

⁵ Qualifiées “lois coordonnées sur le Conseil d’État” dans la suite du présent avis.

II. ARTIKEL 32 VAN DE GRONDWET EN DE HUIDIGE REGELING VAN DE OPENBAARHEID VAN DE ADVIEZEN VAN DE RAAD VAN STATE

5. De adviezen van de Raad van State worden thans niet door de Raad van State zelf bekendgemaakt. De Raad heeft immers het standpunt ingenomen dat, omdat deze adviezen worden gegeven aan een adviesaanvrager die vervolgens moet beoordelen welk lot hij toekent aan de teksten waarover het advies is gegeven, het aan deze adviesaanvrager staat om te oordelen of en hoe het advies en desgevallend de tekst waarover het advies is gegeven, wordt meegedeeld of bekendgemaakt aan derden.⁶

Dit neemt niet weg dat de meeste van deze adviesaanvragers overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet en de ter uitvoering van deze grondwetsbepaling aangenomen wetgevende regelingen inzake de openbaarheid van bestuur in beginsel reeds ertoe gehouden zijn om inzage te verlenen in of een afschrift te bezorgen van het advies van de Raad van State en eventueel van de ontwerp tekst waarop dat advies betrekking heeft. Het staat niet aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State om in de plaats van deze administratieve overheden te beoordelen in welke gevallen één van de uitzonderingsgronden van deze openbaarheidsregelingen van toepassing is.⁷

De voorgestelde regelingen hebben geen invloed op het toepassingsgebied en de draagwijdte van deze openbaarheidsregelingen, maar ze voorzien in een bijkomende wijze waarop de adviezen van de Raad van State ter kennis worden gebracht van het publiek, namelijk door de Raad van State zelf en niet door de adviesaanvrager.

⁶ Zie J. Masquelin en C. Lambotte, “De la section de législation”, in *Novelles, Droit Administratif*, VI, Brussel, Larcier, 1975, 139-140.

⁷ Zie de artikelen 10 e.v. van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest van 26 maart 2004 “betreffende de openbaarheid van bestuur”; artikel 6 van de wet van 11 april 1994 “betreffende de openbaarheid van bestuur”; artikel 6 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 “relatif à la publicité de l’administration”; artikel 10 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 maart 1995 “betreffende de openbaarheid van bestuur”; artikel 6 van het decreet van het Waals Gewest van 30 maart 1995 “relatif à la publicité de l’administration”; artikel 5 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 16 oktober 1995 “über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten”; artikel 8 van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 11 juli 1996 “relatif à la publicité de l’administration”; artikel 12 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 26 juni 1997 “betreffende de openbaarheid van bestuur” Zie ook de artikelen 27 e.v. van de wet van 5 augustus 2006 “betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie”; de artikelen D.18 en D.19 van boek I van de “Code de l’environnement” van het Waals Gewest; artikel 11 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 maart 2004 “inzake toegang tot milieuinformatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

II. L'ARTICLE 32 DE LA CONSTITUTION ET LE RÉGIME ACTUEL DE PUBLICITÉ DES AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

5. Actuellement, les avis du Conseil d'État ne sont pas publiés par le Conseil d'État lui-même. En effet, étant donné que ces avis sont destinés à un demandeur, à qui il revient ensuite d'apprécier le sort qu'il convient de réserver aux textes sur lesquels les avis portent, le Conseil d'État a considéré qu'il appartenait au destinataire de l'avis de décider si et sous quelle forme l'avis et, le cas échéant, le texte sur lequel il porte peuvent être communiqués à des tiers ou publiés.⁶

Il demeure toutefois que conformément à l'article 32 de la Constitution et aux textes législatifs relatifs à la publicité de l'administration qui ont été adoptés en exécution de cette disposition constitutionnelle, la plupart des demandeurs d'avis sont en principe déjà tenus de permettre la consultation de l'avis du Conseil d'État et, éventuellement, du texte en projet auquel l'avis se rapporte, ou d'en fournir une copie. Il n'appartient pas à la section de législation du Conseil d'État de déterminer en lieu et place de ces autorités administratives les cas dans lesquels un motif d'exception prévu par ces régimes de publicité trouve à s'appliquer.⁷

Les dispositifs proposés n'ont pas d'incidence sur le champ d'application et la portée de ces régimes de publicité, mais instaurent une modalité supplémentaire, en vertu de laquelle les avis du Conseil d'État sont portés à la connaissance du public par le Conseil d'État lui-même et non par le demandeur d'avis.

⁶ Voir J. MASQUELIN et C. LAMBOTTE, “De la section de législation”, dans *Novelles, Droit Administratif*, VI, Bruxelles, Larcier, 1975, p. 139-140.

⁷ Voir les articles 10 et suivants du décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 26 mars 2004 “*betreffende de openbaarheid van bestuur*”; l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 “relative à la publicité de l'administration”; l'article 6 du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 “relatif à la publicité de l'administration” l'article 10 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 “relative à la publicité de l'administration”; l'article 6 du décret de la Région wallonne “relatif à la publicité de l'administration”; l'article 5 du décret de la Communauté germanophone du 16 octobre 1995 “*über die Öffentlichkeit von Verwaltungsdokumenten*”; l'article 8 du décret de la Commission communautaire française du 11 juillet 1996 “relatif à la publicité de l'administration”; l'article 12 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 26 juin 1997 “relative à la publicité de l'administration” Voir également les articles 27 et suivants de la loi du 5 août 2006 “relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement”; les articles D.18 et D.19 du livre 1^{er} du “Code de l'environnement” de la Région wallonne; l'article 11 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 mars 2004 “sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale”.

III. BEVOEGDHEID VAN DE GEWONE FEDERALE WETGEVER

6. In navolging van het wetsontwerp dat de Senaat op 27 november 2008 heeft aangenomen (zie *supra*), regelt voorstel 57.689/AV niet alleen de bekendmaking van bepaalde adviezen van de afdeling Wetgeving maar ook de volledige bekendmaking van bepaalde teksten waarover die adviezen zijn gegeven.⁸

7. In advies 45.646/AV van 13 januari 2009 over het wetsontwerp dat door de Senaat is aangenomen, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State onderzocht of de federale overheid bevoegd is om die twee zaken te regelen, en heeft ze het volgende opgemerkt:

“2. Het is zaak te onderzoeken of het voorliggende ontwerp in al zijn aspecten valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever die met een gewone meerderheid handelt.

De federale bevoegdheid wat betreft de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State.

3. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt het volgende:

“Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen”.

Deze bepaling legt de unieke en federale aard van de Raad van State vast, wat betekent dat alleen de federale wetgever, die met een gewone wet handelt, gerechtigd is om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van deze instelling te regelen.⁹

⁸ Over de teksten die aldus bekendgemaakt zouden worden en over de kritieken die deze beperkte werkingssfeer oproept, zie verder opmerkingen 9, 10 en 24. Anders dan voorstel 57.689/AV, regelt voorstel 57.690/AV enkel de bekendmaking van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State.

⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie op dit punt inzonderheid advies nr. 26.610/AG van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 31 oktober 1997 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 2 april 1998 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (Gedr. St., Parl. wall., 1997-1998, nr. 332/1, blz. 32 tot 34).

III. LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR FÉDÉRAL ORDINAIRE

6. À l'instar du projet de loi adopté par le Sénat le 27 novembre 2008 (voir cidessus), la proposition 57.689/AG règle non seulement la publicité de certains avis de la section de législation mais également la publicité intégrale de certains textes sur lesquels ces avis ont été donnés⁸.

7. Dans son avis 45.646/AG du 13 janvier 2009 sur le projet de loi adopté par le Sénat, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a examiné la compétence de l'autorité fédérale pour régler ces deux aspects, en observant ce qui suit:

“2. Il convient d'examiner si, dans tous ses aspects, le projet à l'examen entre dans les compétences du législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire.

La compétence fédérale en ce qui concerne la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

3. L'article 160 de la Constitution dispose ce qui suit:

“Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi”.

Cette disposition consacre le caractère unique et fédéral du Conseil d'État, ce qui implique la compétence exclusive du législateur fédéral, intervenant par une loi ordinaire, pour régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement de cette institution⁹.

⁸ Sur les textes concernés par cette publicité et les critiques que ce champ d'application limité soulève, voir ci-après les observations 9, 10 et 24. À la différence de la proposition 57.689/AG, la proposition 57.690/AG se limite à régler la publicité des avis de la section de législation du Conseil d'État.

⁹ Note de bas de page 2 de l'avis cité: Voir sur ce point, notamment, l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 26.610/AG, donné le 31 octobre 1997 sur l'avantprojet devenu le décret de la Région wallonne du 2 avril 1998 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (Doc. parl., Parl. wall., 1997-1998, n° 332/1, p. 32 à 34).

Hieruit volgt dat alleen de federale wetgever, die met deze meerderheid handelt, de regels kan vaststellen betreffende de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die gegeven worden krachtens titel II van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.¹⁰

Dus niettegenstaande het feit dat de regels betreffende de raadpleging van de Raad van State tot op zekere hoogte invloed hebben op de werking van de gemeenschaps- en gewestorganen, en dat de federale wetgever, optredend met een gewone meerderheid, bevoegd is om te bepalen in welke gevallen de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden geraadpleegd en om de werking van de Raad van State te regelen,¹¹ staat het aan diezelfde wetgever, optredend met dezelfde meerderheid, om alle aangelegenheden te regelen die verband houden met de raadpleging van de afdeling wetgeving (bijvoorbeeld de voorwaarden voor adiëring van de Raad van State, de termijnen, de werkwijze van de afdeling wetgeving, enz.), met inbegrip van het geven van het voorschrift van bekendmaking van de uitgebrachte adviezen en van het bepalen van de voorwaarden waaronder voor deze bekendmaking gezorgd wordt, zelfs wanneer de overheid die de afdeling wetgeving raadpleegt een gemeenschaps- of gewestoverheid is.

Het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet geen enkel bezwaar rijzen wat betreft de inachtneming van de bevoegdheidsregels. Hetzelfde geldt voor het derde en vierde lid van dezelfde ontworpen bepaling, in zoverre ze betrekking hebben op de bekendmaking van de adviezen.

De federale bevoegdheid inzake volledige bekendmaking van de teksten waarover adviezen van de Raad van State worden uitgebracht.

Il en résulte que le législateur fédéral, agissant à cette majorité, peut seul fixer les règles relatives aux avis de la section de législation du Conseil d'État donnés en vertu du titre II des lois coordonnées sur le Conseil d'État ¹⁰.

En conséquence, nonobstant le fait que les règles relatives à la consultation du Conseil d'État affectent dans une certaine mesure le fonctionnement des organes des communautés et des régions, de même que le législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire, est compétent pour prévoir les cas dans lesquels la section de législation du Conseil d'État doit être consultée et pour organiser le fonctionnement du Conseil d'État ¹¹, c'est au même législateur, agissant à la même majorité, qu'il revient de régler l'ensemble des questions touchant à la consultation de la section de législation (par exemple les conditions de sa saisine, les délais, les modalités de fonctionnement de la section de législation, etc.), en ce compris l'énoncé de la règle de la publicité des avis émis et des conditions dans lesquelles cette publicité est assurée, même lorsque l'autorité qui consulte la section de législation est une autorité d'une communauté ou d'une région.

L'article 5*bis*, alinéa 1^{er}, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne suscite aucune critique quant au respect des règles de compétence. Il en va de même des alinéas 3 et 4 de la même disposition en projet en tant qu'ils concernent la publication des avis.

La compétence fédérale en ce qui concerne la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis du Conseil d'État sont émis.

¹⁰ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Artikel 141 van de Grondwet vormt de grondwettelijke grondslag van het mechanisme van voorkoming van bevoegdheidsconflicten waarbij de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden geraadpleegd, dat inzonderheid in artikel 3, §§ 2 tot 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vastgelegd. Gezien de grondwettelijke grondslag van de bevoegdheid van de federale wetgever, die met een gewone meerderheid handelt, welke grondslag ontleend is aan artikel 160 van de Grondwet, om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State te regelen, hoeft niet te worden onderzocht of artikel 141 van de Grondwet aan de gewone federale wetgever een andere hoedanigheid verleent om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de afdeling wetgeving van de Raad van State te regelen.

¹¹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zo bijvoorbeeld is er reeds op gewezen dat een gewestwetgever niet bevoegd is om zijn regering te verplichten de afdeling wetgeving te raadplegen in gevallen waarin de dringende noodzakelijkheid waarvan sprake is in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangetoond is, of om de omvang van de adiëring van de afdeling wetgeving te regelen, aangezien deze aangelegenheden uitsluitend vallen onder de bevoegdheid van de federale wetgever (advies nr. 37.741/2/4, gegeven op 10 en 16 november 2004 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het programmadecreet van het Waals Gewest van 3 februari 2005 betreffende de economische heropleving en de administratieve vereenvoudiging, *Gedr. St., Parl. wall.*, 2004-2005, nr. 74/1, blz. 71).

¹⁰ Note de bas de page 3 de l'avis cité: L'article 141 de la Constitution constitue le fondement constitutionnel du mécanisme de prévention des conflits de compétence impliquant la consultation de la section de législation du Conseil d'État, consacré spécialement par l'article 3, §§ 2 à 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Vu le fondement constitutionnel de la compétence du législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire, puisé dans l'article 160 de la Constitution, de régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'article 141 de la Constitution confère un autre titre au législateur fédéral ordinaire pour régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État.

¹¹ Note de bas de page 4 de l'avis cité: Ainsi par exemple, il a déjà été relevé qu'un législateur régional n'est pas compétent pour imposer à son gouvernement l'obligation de consulter la section de législation dans des cas où l'urgence visée à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est établie, ou pour régler l'étendue de la saisine de la section de législation, ces questions relevant de la compétence exclusive du législateur fédéral (avis n° 37.741/2/4, donné les 10 et 16 novembre 2004 sur l'avantprojet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *Doc. parl., Parl. wall.*, 2004-2005, n° 74/1, p. 71).

4. Doordat de bekendmaking van de teksten waarover adviezen worden gegeven niet rechtstreeks de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State raakt, maar doordat, wanneer deze teksten uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten, deze bekendmaking daarentegen in zekere mate gevolgen heeft voor de werking van hun organen, komt de kwestie van de bevoegdheid van de federale wetgever om deze volledige bekendmaking¹² te regelen op een andere wijze aan de orde¹³.

5. Wanneer het gaat om voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen, amendementen of ontwerpamendementen die bij de kamers van het federale parlement worden ingediend, is de federale wetgever bevoegd. Hetzelfde geldt voor de volledige bekendmaking van de ontwerpen van reglementaire besluiten die van de federale overheid uitgaan.

De moeilijkheden doen zich alleen voor in verband met soortgelijke teksten op het niveau van de gemeenschappen en gewesten.

6. Er bestaan belangrijke verbanden tussen de volledige bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de bekendmaking van de teksten waarover ze worden uitgebracht, waaruit kan worden afgeleid dat de federale wetgever wel bevoegd is om met een gewone meerderheid een zodanige bekendmaking te regelen samen met die van de adviezen.

In het algemeen kan de strekking van een advies immers slechts goed worden begrepen wanneer de betrokken tekst bij dezelfde gelegenheid kan worden geraadpleegd. Zo niet kan de draagwijdte van dit advies mogelijk moeilijk aan het licht komen en zelfs onbegrijpelijk blijken.

Bovendien kan pas nadat kennis genomen is van de tekst waarover advies is uitgebracht, nagegaan worden of de steller ervan de regels voor raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State in acht genomen heeft, die niet alleen vastgesteld zijn in het belang van de overheid, maar eveneens,

¹² Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Hier is alleen sprake van de openbaarheid die wordt gegeven aan de eigenlijke teksten waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State advies uitbrengt, en niet van die welke het gevolg is van het vermelden in de adviezen van de strekking van de voorliggende teksten of van het weergeven van uittreksels van deze teksten. De kwestie van de bevoegdheid voor de openbaarheid die aan de laatstgenoemde werkwijzen wordt gegeven, houdt verband met die voor de adviezen zelf.

¹³ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Krachtens het ontworpen artikel 5bis, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft deze bekendmaking alleen betrekking op "de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop deze [bekendgemaakte] adviezen betrekking hebben." Het derde en het vierde lid van dezelfde bepaling zouden aldus kunnen worden uitgelegd dat ze eveneens de bekendmaking voorschrijven van de voorontwerpen van wet, van decreet of van ordonnantie en van de ontwerpen van reglementaire besluiten waarop de adviezen betrekking hebben. Gelet op de algemene opmerking gemaakt onder nr. 12 hierna, maakt de hier onderzochte bevoegdheidskwestie geen onderscheid naargelang van de aard van de teksten waarover de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven worden, een onderscheid dat overigens niet pertinent lijkt voor deze kwestie.

4. Compte tenu du fait que la publicité des textes sur lesquels les avis sont donnés ne touche pas directement à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État mais qu'en revanche, lorsque ces textes émanent des communautés et des régions, elle affecte dans une certaine mesure le fonctionnement de leurs organes, la question de la compétence du législateur fédéral pour régler cette publicité intégrale¹² se pose en des termes différents¹³.

5. Lorsqu'il s'agit d'avant-projets, de projets, de propositions, d'amendements ou de projets d'amendements déposés devant les chambres du Parlement fédéral, le législateur fédéral est compétent. Il en va de même pour la publicité intégrale des projets d'arrêtés réglementaires émanant de l'autorité fédérale.

Les difficultés ne surgissent qu'à propos des textes similaires au niveau des communautés et des régions.

6. Il existe des liens importants entre la publicité intégrale des avis de la section de législation du Conseil d'État et celle des textes sur lesquels ils sont émis, dont il peut se déduire que le législateur fédéral est bien compétent, à la majorité ordinaire, pour en régler pareille publicité en même temps que celle des avis.

D'une manière générale, la lecture d'un avis ne peut en effet utilement se comprendre que si le texte concerné peut être consulté par la même occasion. À défaut, la portée de cet avis risque d'apparaître difficilement, voire se révéler incompréhensible.

En outre, seule la connaissance du texte faisant l'objet de l'avis permettrait de contrôler le respect par son auteur des règles relatives à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, qui sont énoncées dans l'intérêt non seulement de l'autorité mais également, de manière plus générale,

¹² Note de bas de page 5 de l'avis cité: Il n'est question ici que de la publicité donnée aux textes proprement dits sur lesquels la section de législation du Conseil d'État donne son avis, et non de celle qui résulte de la mention dans les avis de la portée des textes à l'examen ou de la reproduction d'extraits de ces textes. La question de la compétence relative à la publicité donnée à ces derniers procédés se rattache à celle qui concerne les avis eux-mêmes.

¹³ Note de bas de page 6 de l'avis cité: En vertu de l'article 5bis, alinéa 2, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette publicité ne porte que sur "les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels [les avis publiés] se rapportent". Les alinéas 3 et 4 de la même disposition pourraient être lus comme prescrivant également la publicité des avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires sur lesquels les avis portent. Compte tenu de l'observation générale faite sous le n° 12, plus bas, la question de compétence ici examinée n'opère pas de distinction selon la nature des textes sur lesquels les avis de la section de législation du Conseil d'État sont donnés, cette distinction apparaissant au demeurant non pertinente pour cette question.

meer in het algemeen, in het belang van de adressaten van de uiteindelijk goedgekeurde handeling, waarbij die raadpleging er in hoofdzaak toe strekt bij te dragen tot de kwaliteit van het wetgevende en reglementaire werk.

7. Hoewel het moeilijk is voorbij te gaan aan het nut van het kunnen raadplegen van de teksten waarop de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State betrekking gehad hebben, rijst evenwel de vraag of die raadpleging dermate noodzakelijk is dat het regelen ervan mee deel dient uit te maken van de bevoegdheid van de federale wetgever voor bekendmaking van de eigenlijke adviezen, zij het dan in bijkomende orde.

Er kan vanuit worden gegaan dat de volledige bekendmaking van de teksten waarover de adviezen gegeven zijn, duidelijk verschilt van de bekendmaking van de adviezen over die teksten en dat die aangelegenheid nauw aansluit bij de werking zelf van de organen die de teksten waarvan sprake hebben opgesteld.

Welnu, hoewel krachtens de artikelen 39, 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet, de werkwijze van de parlementen en van de regeringen van gemeenschappen en gewesten¹⁴ geregeld wordt bij de bijzondere wet - of bij de gewone wet voor de Duitstalige Gemeenschap -, kunnen de meer bijzondere regels ter zake, met inachtneming van de regels die door de bijzondere wetgever uitgevaardigd zijn - of door de gewone wetgever voor de Duitstalige Gemeenschap -, gegeven worden door het reglement van de verschillende vergaderingen, zoals inzonderheid bevestigd wordt door de artikelen 31ter, § 1bis, vijfde lid, 35, § 2, eerste lid, 36, eerste lid, eerste zin, 38, derde lid, 43, tweede lid, 44, 48bis, derde lid, en 53, vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

dans celui des destinataires de l'acte finalement adopté, cette consultation ayant pour objectif essentiel de contribuer à la qualité de l'œuvre législative et réglementaire.

7. S'il est difficile de ne pas faire état de l'utilité de pouvoir consulter les textes sur lesquels les avis de la section de législation du Conseil d'État ont porté, la question se pose toutefois de savoir si cette consultation est à ce point nécessaire que son règlement serait intégré à la compétence du législateur fédéral en matière de publicité des avis proprement dits, fût ce de manière accessoire.

Il peut être considéré que la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis sont émis se distingue nettement de celle donnée à ces derniers et que cette question touche de manière étroite au fonctionnement même des organes qui ont rédigé les textes en question.

Or, si, en vertu des articles 39, 115, § 1^{er}, et 121, § 1^{er}, de la Constitution, le fonctionnement des Parlements et des Gouvernements de communauté et de région¹⁴ est réglé par la loi spéciale ou par la loi ordinaire en ce qui concerne la Communauté germanophone -, les règles plus précises en la matière peuvent être adoptées, dans le respect de celles qui ont été édictées par le législateur spécial ou ordinaire pour la Communauté germanophone -, par les règlements des différentes assemblées, ainsi que le confirment notamment les articles 31ter, § 1^{er}bis, alinéa 5, 35, § 2, alinéa 1^{er}, 36, alinéa 1^{er}, première phrase, 38, alinéa 3, 43, alinéa 2, 44, 48bis, alinéa 3, et 53, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou par les arrêtés des

¹⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: De voornoemde bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, inzake de door de Franse Gemeenschap overgehevelde aangelegenheden, op die van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschapscommissie, in zoverre daarvoor uitvoering gegeven is aan de artikelen 135 en 138 van de Grondwet.

¹⁴ Note de bas de page 7 de l'avis cité: Les dispositions précitées s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux organes de la Commission communautaire commune et, dans les matières transférées par la Communauté française, à ceux de la Région wallonne et de la Commission communautaire française dans la mesure où ont été mis en œuvre les articles 135 et 138 de la Constitution à leur égard.

hervorming der instellingen, of door de besluiten van de betrokken regeringen, overeenkomstig artikel 68, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet.¹⁵⁻¹⁶

De bevinding is dan ook, gelet op hetgeen voorafgaat, dat de opvatting volgens welke het regelen van de voorwaarden voor volledige bekendmaking van de teksten van de gemeenschappen en de gewesten waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, buiten de bevoegdheidssfeer van de federale overheid valt, eveneens steun vindt in het systeem van verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.¹⁷

Nadat zij dit heeft uiteengezet, stelde de afdeling Wetgeving van de Raad van State “de onverenigbaarheid [vast] van de twee benaderingen die onder de nummers 6 en 7 uiteengezet zijn” en stelde zij, “teneinde te vermijden dat tegen de geopperde oplossing een beroep wordt ingesteld bij het Grondwettelijk Hof waarvan de afloop onzeker zou zijn”, “een oplossing [voor die] voor een grotere rechtszekerheid [zou kunnen zorgen]”. Die oplossing wordt uiteengezet in de opmerkingen 8 tot 10.4 van het advies en komt er in wezen op neer:

1° om bij een gewone wet “de bekendmaking [te] regelen van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, ongeacht de adviesaanvrager”, evenals “de volledige bekendmaking [te] regelen van de teksten van de federale overheid waarover die adviezen zijn gegeven”;

¹⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Wat betreft de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, voor de door de Franse Gemeenschap overgedragen aangelegenheden, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, zie de artikelen 14bis, vijfde lid, 44 en 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 25, § 1bis, 28, 72, eerste, vierde en vijfde lid, en 74, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en artikel 4, 7°, dat gemeenschappelijk is aan het decreet van de Franse Gemeenschap nr. II van 19 juli 1993 betreffende de overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, aan het decreet van het Waals Gewest nr. II en aan het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie nr. III, die beide dezelfde datum hebben, namelijk 22 juli 1993 en hetzelfde opschrift als dat van het voornoemde decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993.

¹⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Artikel 68 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is opgeheven bij artikel 28, 1°, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaams Gewest van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen. Artikel 21 van hetzelfde bijzonder decreet houdt de volgende bevestiging in van de bevoegdheid van de Vlaamse regering om haar werkwijze te regelen: “Onverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet, regelt de Vlaamse regering haar werkwijze. De Vlaamse regering bepaalt het statuut van haar leden.”

¹⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Gelet op hetgeen voorafgaat, is het niet noodzakelijk om bovendien na te gaan of artikel 32 van de Grondwet, waaruit blijkt dat de uitzonderingen op de passieve openbaarheid van bestuur - en bijgevolg de omvang van die openbaarheid - bepaald kunnen worden door de gemeenschappen en de gewesten binnen het bestek van hun bevoegdheden, eveneens ten grondslag ligt aan de bevoegdheid van de deelentiteiten om de actieve openbaarheid te regelen van de teksten waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht.

gouvernements concernés, conformément à l'article 68, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale¹⁵⁻¹⁶.

Il peut donc être constaté, au vu de ce qui précède, que la conception selon laquelle le règlement des conditions de publicité intégrale des textes des communautés et des régions sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé échappe au pouvoir de l'autorité fédérale, trouve également des appuis dans le système de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions¹⁷.

Après avoir exprimé ces considérations, la section de législation du Conseil d'État constate “l'incompatibilité des deux approches exposées sous les nos 6 et 7” et, “afin d'éviter d'exposer la solution dégagée au risque d'un recours devant la Cour constitutionnelle, dont l'issue serait incertaine”, suggère une “solution [qui] permettrait d'assurer une meilleure sécurité juridique”. Développée dans les observations 8 à 10.4 de l'avis, cette solution consiste en substance:

1° à régler par voie de loi ordinaire “la publicité des avis de la section de législation du Conseil d'État, quel que soit le demandeur d'avis”, ainsi que “la publicité intégrale des textes d'origine fédérale sur lesquels ces avis ont été donnés”;

¹⁵ Note de bas de page 8 de l'avis cité: Pour la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et, dans les matières transférées par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, voir les articles 14bis, alinéa 5, 44 et 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les articles 25, § 1^{er}bis, 28, 72, alinéas 1^{er}, 4 et 5, et 74, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 4, 7°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, au décret de la Région wallonne n° II et au décret de la Commission communautaire française n° III portant tous deux la même date du 22 juillet 1993 et le même intitulé que celui du décret précité de la Communauté française du 19 juillet 1993.

¹⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité: L'article 68 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 a été abrogé par l'article 28, 1°, du décret spécial de la Communauté flamande et de la Région flamande du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes. L'article 21 du même décret spécial confirme dans les termes suivants la compétence du gouvernement flamand de régler son fonctionnement: “Sans préjudice des dispositions du présent décret spécial et de la loi spéciale, le gouvernement flamand décide de ses règles de fonctionnement.

Le gouvernement flamand détermine le statut de ses membres.”
¹⁷ Note de bas de page 10 de l'avis cité: Vu ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner en outre si l'article 32 de la Constitution, dont il résulte que les exceptions à la publicité passive de l'administration - et par conséquent l'étendue de cette publicité - peuvent être déterminées par les communautés et les régions dans le champ de leurs compétences, fonderait également la compétence des entités fédérées pour régler la publicité active des textes sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé.

2° om eveneens bij een gewone wet “de volledige bekendmaking [te] regelen van de teksten die door de Duitstalige Gemeenschap *ter fine* van advies overgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, mits in voorkomend geval in dezen beperkte bevoegdheidsopdrachten geschieden aan die Gemeenschap wat betreft de voorwaarden waaronder die bekendmaking plaatsheeft”;

3° om bij een bijzondere wet “de volledige bekendmaking [te] regelen van de teksten die door de Vlaamse en Franse Gemeenschap, de drie gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie *ter fine* van advies voorgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, mits, in voorkomend geval, in dezen beperkte bevoegdheidsopdrachten geschieden aan de voornoemde bevoegdheidsniveaus wat betreft de voorwaarden waaronder die bekendmaking plaatsheeft”.

8. Ten gevolge van dat advies heeft de Eerste minister de afdeling Wetgeving op grond van artikel 6 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verzocht amendementen uit te werken op het wetsontwerp waarop het advies betrekking had, en een ontwerp van bijzondere wet op te stellen om de bekendmaking te regelen van de teksten die door de gemeenschappen en de gewesten om advies voorgelegd worden aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft zich van deze taak gekweten in advies 46.552/AV en 46.553/AV van 20 oktober 2009. Aan die teksten is door de wetgever geen gevolg gegeven.¹⁸

9. Door de adviesaanvraag die uitgaat van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers en die betrekking heeft op voorstel 57.689/AV moet de afdeling Wetgeving van de Raad van State opnieuw specifiek de vraag onderzoeken of de federale overheid bevoegd is om de volledige bekendmaking te regelen van de teksten waarover de adviezen zijn gegeven die moeten worden bekendgemaakt. Het antwoord op deze vraag heeft een weerslag op de verdeling van de bevoegdheden wat betreft de bekendmaking van de adviezen die over die teksten zijn gegeven (zie verder, opmerking 18).

10.1. Net als het voorstel dat geleid heeft tot advies 45.646/AV, is voorstel 57.689/AV weliswaar formeel beperkt tot het regelen van de volledige bekendmaking van de “voorstellen en (...) amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop [de] adviezen betrekking hebben” (voorgesteld artikel 5/1,

¹⁸ Dat advies is bijgevolg niet bekendgemaakt in de parlementaire stukken.

2° à régler également par voie de loi ordinaire “la publicité intégrale des textes présentés par la Communauté germanophone à la section de législation du Conseil d’État pour avis, moyennant, le cas échéant, des attributions limitées de compétences en la matière à ladite Communauté quant aux conditions d’exercice de cette publicité”;

3° à régler par voie de loi spéciale “la publicité intégrale des textes présentés par les Communautés flamande et française, par les trois régions et par la Commission communautaire commune à la section de législation pour avis, moyennant, le cas échéant, des attributions limitées de compétences en la matière aux niveaux de pouvoir précités quant aux conditions d’exercice de cette publicité”.

8. À la suite de cet avis, la section de législation a été saisie par le Premier ministre d’une demande fondée sur l’article 6 des lois coordonnées sur le Conseil d’État et tendant à élaborer des amendements au projet de loi ayant fait l’objet de l’avis, ainsi qu’à rédiger un projet de loi spéciale réglant la publication des textes soumis à l’avis de la section de législation du Conseil d’État par les communautés et les régions. La section de législation du Conseil d’État s’est acquittée de cette tâche dans un avis 46.552/AG et 46.553/AG du 20 octobre 2009. Aucune suite sur le plan législatif n’a été réservée à ces textes ¹⁸.

9. Par la demande d’avis émanant du président de la Chambre des représentants et portant sur la proposition 57.689/AG, la section de législation du Conseil d’État se trouve à nouveau amenée à examiner notamment la question de la compétence de l’autorité fédérale pour régler la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis appelés à être publiés ont été rendus. La réponse à cette question a une incidence sur la répartition des compétences en ce qui concerne la publicité des avis rendus sur ces textes (voir ci-dessous, l’observation 18).

10.1. Certes, la proposition 57.689/AG, à l’instar de celle ayant donné lieu à l’avis 45.646/AG, se limite formellement à régler la publicité intégrale des “propositions et amendements aux propositions et projets auxquels [les avis] se rapportent” (article 5/1, alinéa 2, proposé), sans consacrer de manière

¹⁸ En conséquence, cet avis n’a pas été publié dans les documents parlementaires.

tweede lid), zonder ook uitdrukkelijk de volledige bekendmaking te regelen van de reglementaire teksten waarover de adviezen zijn gegeven die moeten worden bekendgemaakt.¹⁹

Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 45.646/AV neemt dit evenwel niet weg dat:

“[...] het uitsluiten van de besluiten van de verplichting om ze volledig bekend te maken – aangezien die verplichting luidens het ontworpen artikel 5*bis*, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen zou gelden voor de uiteindelijk aangenomen en bekendgemaakte teksten – geenszins afdoende gewettigd [lijkt], zelfs niet voor zover het gaat om de noodzaak dat rekening zou moeten worden gehouden met de vertrouwelijkheid van sommige ontwerpen. Er kunnen weliswaar verschillen bestaan tussen de inhoud van een besluit dat bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* na het advies van de afdeling Wetgeving en de inhoud van het ontwerpbesluit waarover de afdeling Wetgeving advies heeft gegeven, maar de enige juridisch aanvaardbare verschillen zijn die welke bestaan in wijzigingen die in het ontwerpbesluit worden aangebracht om gevolg te geven aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving. Aangezien dus het voorliggende wetsontwerp de verplichting oplegt om het advies bekend te maken dat de afdeling Wetgeving heeft verstrekt over een ontwerp dat later uitmondt in de aanneming van een besluit en de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* en aangezien de precieze strekking van een advies slechts goed wordt begrepen als dat advies wordt gelezen in samenhang met de tekst waarop het betrekking heeft, lijkt het niet relevant tegen de volledige bekendmaking van het eigenlijke ontwerpbesluit aan te voeren dat regeringsberaadslagingen vertrouwelijk zijn” (opmerking 12.3 bij het advies).

10.2. In het licht van die overwegingen moet de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich opnieuw uitspreken over de vraag of de federale overheid bevoegd is om de volledige bekendmaking te regelen van de teksten waarop de adviezen betrekking hebben die moeten worden bekendgemaakt.

Zoals er al op werd gewezen in advies 45.646/AV, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangenomen dat “uit de belangrijke verbanden tussen de volledige bekendma-

expresse, notamment, la publicité intégrale des textes réglementaires sur lesquels les avis destinés à être publiés ont été donnés ¹⁹.

Il demeure toutefois que, comme le relève la section de législation dans son avis 45.646/AG,

“[...] l'exclusion des arrêtés de l'obligation de publication intégrale, dès lors que ne seraient concernés, aux termes de l'article 5*bis*, alinéa 4, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que les textes finalement adoptés et publiés, ne paraît répondre à aucune justification pertinente, même au titre de la nécessité qu'il y aurait de tenir compte de la confidentialité de certains projets. Certes peut-il y avoir des différences entre le contenu d'un arrêté publié au *Moniteur belge* après l'avis de la section de législation et celui du projet d'arrêté sur lequel celle-ci a donné son avis mais les seules différences juridiquement admissibles sont celles qui consistent en des modifications apportées au projet d'arrêté en vue de donner suite aux observations de la section de législation. Partant, dès lors que le projet de loi à l'examen impose l'obligation de publier l'avis donné par la section de législation sur un projet qui, ultérieurement, débouche sur l'adoption et la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté et que la portée exacte d'un avis ne sera utilement appréhendée que s'il est lu conjointement avec le texte sur lequel il porte, il ne paraît pas pertinent d'opposer un argument pris de la confidentialité des délibérations gouvernementales à la publication intégrale du projet d'arrêté lui-même” (observation 12.3 de l'avis).

10.2. À la lumière de ces considérations, il incombe à la section de législation du Conseil d'État de se prononcer à nouveau sur la question de la compétence de l'autorité fédérale pour régler la publicité intégrale des textes sur lesquels portent les avis destinés à être publiés.

Ainsi que cela a déjà été rappelé, dans son avis 45.646/AG, la section de législation du Conseil d'État a admis qu'il pouvait se déduire “des liens importants entre la publicité

¹⁹ In dat verband stelde de afdeling Wetgeving in advies 45.646/AV met betrekking tot artikel 5*bis*, vierde lid, waarvan de inhoud gelijk is aan die van het voorgestelde artikel 5/1, vierde lid, dat in dat lid sprake is van “publicatie van (...) ‘ontwerp[en] van reglementair besluit’, zonder dat duidelijk blijkt of die bekendmaking alleen betrekking heeft op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over die [...] ontwerpen, dan wel of ze ook laatstgenoemde teksten zelf betreft” (opmerking 12.1 van het advies). De afdeling Wetgeving verduidelijkte evenwel dat “het erop lijkt, afgaande op de uitleg van de indiener van amendement nr. 4 bij de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat, die het [voorstel] heeft onderzocht dat het ontwerp is geworden dat thans bij de Raad van State voorligt, dat het de bedoeling was dat alle teksten waarover de Raad van State adviseert integraal worden bekendgemaakt, onder voorbehoud van [onder meer] [...] aanneming en bekendmaking van de reglementaire besluiten” (opmerking 12.2 bij het advies).

¹⁹ À cet égard, dans son avis 45.646/AG, la section de législation observe, à propos de l'article 5*bis*, alinéa 4, dont le contenu est identique à celui de l'article 5/1, alinéa 4, proposé, que cet alinéa évoque “une publication en ce qui concerne [...] des ‘projet[s] d'arrêté réglementaire’, sans qu'il apparaisse clairement si elle concerne seulement l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur ces [...] projets ou si elle porte également sur ces derniers en eux-mêmes” (observation 12.1 de l'avis). La section de législation précise toutefois qu’il semble ressortir des explications fournies par l’auteur de l’amendement n° 4 devant la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat qui a examiné [la proposition] devenu[e] le projet à présent soumis au Conseil d'État, que l'intention consistait à assurer la publicité intégrale de l'ensemble des textes faisant l'objet d'un avis du Conseil d'État, sous la réserve [notamment] de [...] l'adoption et de la publication des arrêtés réglementaires” (observation 12.2 de l'avis).

king van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de [volledige] bekendmaking van de teksten waarover ze worden uitgebracht” kon worden afgeleid dat de federale wetgever, aangezien hij overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet exclusief bevoegd is om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State te regelen, “wel bevoegd is om met een gewone meerderheid een zodanige bekendmaking te regelen samen met die van de adviezen” (opmerking 6 van het advies). Maar zij heeft daarnaast ook erkend dat er veel te zeggen valt voor de opvatting waarbij er, wat de vraag betreft “of [de] raadpleging [van de teksten waarover de adviezen zijn gegeven] dermate noodzakelijk is dat het regelen ervan mee deel dient uit te maken van de bevoegdheid van de federale wetgever voor bekendmaking van de eigenlijke adviezen, zij het dan in bijkomende orde” van uitgegaan wordt dat “de volledige bekendmaking van de teksten waarover de adviezen gegeven zijn, duidelijk verschilt van de [volledige] bekendmaking van de adviezen over die teksten en dat die aangelegenheid nauw aansluit bij de werking zelf van de organen die de teksten waarvan sprake hebben opgesteld”. In dat verband heeft zij ook nog gesteld dat “hoewel krachtens de artikelen 39, 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet, de werkwijze van de parlementen en van de regeringen van gemeenschappen en gewesten²⁰ geregeld wordt bij de bijzondere wet – of bij de gewone wet voor de Duitstalige Gemeenschap – (...) de meer bijzondere regels ter zake, met inachtneming van de regels die door de bijzondere wetgever uitgevaardigd zijn – of door de gewone wetgever voor de Duitstalige Gemeenschap – [kunnen] gegeven worden door het reglement van de verschillende vergaderingen (...) of door de besluiten van de betrokken regeringen, overeenkomstig artikel 68, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet (...)”. Hieruit vloeit voort dat die tweede opvatting “eveneens steun vindt in het systeem van verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” (opmerking 7 van het advies). Het is wegens die rechtsonzekerheid dat de oplossing is voorgesteld om deze aangelegenheid, wat betreft de volledige bekendmaking van de reglementaire teksten die uitgaan van de deelentiteiten en die samen met de adviezen moeten worden bekendgemaakt, te regelen bij wege van bijzondere wet.

11. Na een nieuw onderzoek van deze kwesties meent de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State met meer zekerheid te kunnen concluderen tot de bevoegdheid van de federale wetgever met een gewone meerderheid,²¹ op grond van zijn exclusieve bevoegdheid inzake de regeling van de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State, overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet, om de volledige bekendmaking te regelen van de teksten van de gemeenschappen en de gewesten waarover adviezen zijn gegeven die zelf ook worden bekend-

intégrale des avis de la section de législation du Conseil d'État et celle des textes sur lesquels ils sont émis” que le législateur fédéral, sur la base de sa compétence exclusive de régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, conformément à l'article 160 de la Constitution, “est bien compétent, à la majorité ordinaire, pour en régler pareille publicité en même temps que celle des avis” (observation 6 de l'avis). Mais elle a par ailleurs aussi reconnu les mérites de la conception qui, à propos de la question “de savoir si [la] consultation [des textes sur lesquels les avis ont porté] est à ce point nécessaire que son règlement serait intégré à la compétence du législateur fédéral en matière de publicité des avis proprement dits, fût-ce de manière accessoire”, conduit à considérer “que la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis sont émis se distingue nettement de celle donnée à ces derniers et que cette question touche de manière étroite au fonctionnement des organes qui ont rédigé les textes en question”. À cet égard, a-t-elle poursuivi, “si, en vertu des articles 39, 115, § 1^{er}, et 121, § 1^{er}, de la Constitution, le fonctionnement des Parlements et des Gouvernements de communauté et de région²⁰ est réglé par la loi spéciale – ou par la loi ordinaire en ce qui concerne la Communauté germanophone –, les règles plus précises en la matière peuvent être adoptées, dans le respect de celles qui ont été adoptées par le législateur spécial – ou ordinaire pour la Communauté germanophone – par les règlements des différentes assemblées [...] ou par les arrêtés des gouvernements concernés, conformément à l'article 68, alinéa 1^{er}, de la même loi spéciale [...]”. Il en découle que cette seconde conception “trouve également des appuis dans le système de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions” (observation 7 de l'avis). C'est au vu de ces incertitudes qu'a été suggérée la solution consistant, pour ce qui concerne la publicité intégrale des textes réglementaires émanant des entités fédérées et appelés à être publiés en même temps que les avis, à régler cette question par voie de loi spéciale.

11. Après avoir procédé à un nouvel examen de ces questions, le Conseil d'État, assemblée générale de la section de législation, pense pouvoir conclure de manière plus certaine à la compétence du législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire²¹, au titre de sa compétence exclusive de régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État conformément à l'article 160 de la Constitution, pour régler la publicité intégrale des textes des communautés et régions sur lesquels ont été donnés des avis eux-mêmes destinés à être publiés, dès lors toutefois que cette publicité

²⁰ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: De voornoemde bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, inzake de door de Franse Gemeenschap overgehevelde aangelegenheden, op die van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschapscommissie, in zoverre daarvoor uitvoering gegeven is aan de artikelen 135 en 138 van de Grondwet.

²¹ Aangezien, wat de betrokken materie betreft, de uitvoering van artikel 160 van de Grondwet geen bijzondere meerderheid vereist.

²⁰ Note de bas de page 7 de l'avis cité: Les dispositions précitées s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux organes de la Commission communautaire commune et, dans les matières transférées par la Communauté française, à ceux de la Région wallonne et de la Commission communautaire française dans la mesure où ont été mis en œuvre les articles 135 et 138 de la Constitution à leur égard.

²¹ Dès lors que, dans la matière considérée, l'article 160 de la Constitution ne requiert pas de majorité spéciale pour sa mise en œuvre.

gemaakt, evenwel in zoverre die volledige bekendmaking slechts betrekking heeft op wetgevende teksten die in het stadium van ontwerp of van voorstel aan het parlement zijn voorgelegd en op reglementaire teksten die aangenomen zijn en bekendgemaakt zijn in het *Belgisch Staatsblad*.²²

12. Deze conclusie steunt op de volgende overwegingen.

13. Uit advies 45.646/AV blijkt dat het voor een goed begrip van een bekendgemaakt advies in principe noodzakelijk is om de tekst te kunnen raadplegen waarover dat advies gegeven is. Dat is trouwens de reden waarom artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewijzigd is bij de wet van 4 juli 1989, namelijk opdat zou worden gepreciseerd dat bij de memorie van toelichting van een ontwerp van wet, decreet of ordonnantie niet alleen het advies moet worden gevoegd dat de afdeling Wetgeving gegeven heeft over het voorontwerp dat tot dat ontwerp heeft geleid, maar ook het voorontwerp zelf. Zoals werd uiteengezet in de parlementaire voorbereiding van die wet heeft de wetgever aldus een oplossing willen bieden voor de situatie die zich voorheen meestal voordeed waarbij de adviezen van de afdeling Wetgeving “vaak” “moeilijk te begrijpen” waren en zelfs “regelmatig onleesbaar” waren wegens het ontbreken van de tekst waarop deze adviezen betrekking hadden.²³ Hoewel adviezen van de afdeling Wetgeving in bepaalde gevallen begrijpelijk kunnen zijn zonder inzage van de teksten waarop ze betrekking hebben (zoals dat het geval is met adviezen waarin de inhoud van de bekritiseerde bepalingen wordt samengevat of weergegeven), wordt de noodzaak voor de lezers van de adviezen om te beschikken over de teksten waarop die adviezen betrekking hebben, in de praktijk mee bepaald door verscheidene omstandigheden die inzonderheid verband houden met de inhoud van de dossiers die aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd, met de inhoud van de adviezen zelf, met de eventuele wijziging van een tekst nadat de afdeling Wetgeving haar advies gegeven heeft, of nog, met het belang dat de lezer van het advies aan dat advies hecht. Die omstandigheden zijn zodanig verschillend en eigen aan elk geval afzonderlijk dat deze niet *a priori* kunnen worden vastgelegd in bepalingen die op algemene en abstracte wijze gelden.

Aangezien in heel wat gevallen de raadpleging van de teksten waarover de afdeling Wetgeving advies geeft, noodzakelijk is voor een goed begrip van die adviezen en het onmogelijk lijkt om die gevallen *a priori* vast te stellen door middel van algemene en abstracte bepalingen, kan ervan worden uitgegaan dat maatregelen inzake de bekendmaking van de teksten waarover de afdeling Wetgeving advies moet geven, redelijkerwijs als noodzakelijk moeten worden beschouwd om de werkzaamheid te kunnen waarborgen van een regeling inzake de bekendmaking van de adviezen zelf.

14. Voor deze stelling kan in tweeërlei opzicht worden gesteund op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.

Eenzijds blijkt uit die rechtspraak dat, wanneer de federale wetgever optreedt in het kader van zijn eigen bevoegdheden

²² Namelijk de zogenaamde teksten “die doorgang hebben gevonden” (zie opmerking 16).

²³ *Parl. St. Senaat* 1988-89, nr. 571/1 en 571/2.

intégrale ne concerne que les textes législatifs déposés à l'état de projet ou de proposition devant le Parlement et les textes réglementaires adoptés et publiés au *Moniteur belge*.²²

12. Cette conclusion repose sur les considérations suivantes.

13. Il ressort de l'avis 45.646/AG que, pour pouvoir appréhender correctement le sens d'un avis publié, il est en principe nécessaire d'avoir accès au texte sur lequel cet avis est donné. C'est d'ailleurs pour ce motif que la loi du 4 juillet 1989 a modifié l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue de préciser qu'il convient d'annexer à l'exposé des motifs d'un projet de loi, de décret ou d'ordonnance, non seulement l'avis de la section de législation donné sur l'avant-projet dont ce projet est issu, mais aussi l'avant-projet lui-même: comme l'indiquent les travaux préparatoires de cette loi, le législateur a, ce faisant, voulu remédier à la situation, qui prévalait antérieurement, selon laquelle il arrivait “souvent” que les avis de la section de législation étaient “difficiles à comprendre”, voire qu'ils étaient “régulièrement illisibles”, en raison de l'absence du texte sur lequel ils portaient²³. S'il est exact que des avis de la section de législation peuvent dans certains cas être compris sans disposer des textes sur lesquels ils sont donnés (comme c'est le cas des avis qui résument ou reproduisent le contenu des dispositifs critiqués), la nécessité pour les lecteurs des avis de disposer des textes sur lesquels ils portent est en pratique influencée par des circonstances diverses qui tiennent notamment au contenu des dossiers soumis à la section de législation, au contenu des avis eux-mêmes, à l'évolution que connaît éventuellement un texte après que la section de législation a donné son avis ou encore à l'objet de l'intérêt que le lecteur d'un avis porte à celui-ci. Ces circonstances sont à ce point variables et propres à des situations d'espèce qu'elles ne se prêtent pas à être fixées *a priori* dans des dispositions applicables de manière générale et abstraite.

Dès lors que, dans bon nombre d'hypothèses, la consultation des textes sur lesquels sont donnés les avis de la section de législation est nécessaire pour comprendre ceux-ci et qu'il semble impossible de déterminer ces hypothèses *a priori* par la voie de dispositions générales et abstraites, il est permis de soutenir que des mesures garantissant la publicité des textes soumis à l'avis de la section de législation peuvent raisonnablement être considérées comme nécessaires pour assurer l'efficacité d'un dispositif qui organise la publicité des avis eux-mêmes.

14. Cette approche trouve un appui dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, à un double titre.

D'une part, il en ressort que, lorsque l'autorité fédérale légifère dans le cadre de ses compétences propres (en

²² À savoir les textes dits “aboutis” (voir l'observation 16).

²³ *Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n^{os} 571/1 et 571/2.

(in dit geval wanneer hij een regeling wenst uit te werken voor de bekendmaking van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in het kader van zijn exclusieve bevoegdheid om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State te regelen overeenkomstig artikel 160 van de Grondwet), de gemeenschappen en de gewesten, alsook de bestuurlijke overheden die daarvan afhangen, indien dat noodzakelijk mocht blijken in het licht van de aangelegenheid die de federale wetgever regelt, onder het toepassingsgebied kunnen vallen van de aldus ingevoerde regeling.²⁴ In een aantal gevallen preciseert het Grondwettelijk Hof evenwel dat de federale overheid daarbij niet op onevenredige wijze afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van de deelentiteiten en er daarom voor dient te zorgen dat zij de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten, inzonderheid inzake de organisatie en de werking van de besturen, daarbij niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.²⁵

Anderzijds blijkt eveneens uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat “indien een regeling (...) aanleunt bij meerdere bevoegdheidstoewijzingen” er moet worden “[uitgemaakt] waar het zwaartepunt van de geregelde rechtsverhouding ligt”. In het betreffende geval preciseerde het Hof eveneens dat de wetgever van het bevoegdheidsniveau waar dat zwaartepunt ligt “zich [moet beperken] tot hetgeen noodzakelijk is om een doelmatig beleid (...) te voeren” met betrekking tot de aangelegenheid waarvoor hij bevoegd is en dat, wanneer hij bepalingen uitvaardigt die verband houden met de bevoegdheid van een ander niveau of van andere niveaus, hij “erover (moet) waken dat hij de uitoefening van de (...) bevoegdheid” van dat niveau of die niveaus “niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt”²⁶.

15. Uit het voorgaande kan dus worden afgeleid dat wanneer een federale regeling inzake de bekendmaking van de adviezen van de afdeling Wetgeving, ook voorziet in de bekendmaking van de teksten van de gemeenschappen en de gewesten waarover de afdeling Wetgeving advies heeft verleend op verzoek van de betrokken overheden, deze niet de werking regelt van die overheden, maar er veeleer toe

l'occurrence, lorsqu'elle entend régler la publicité des avis de la section de législation du Conseil d'État, dans le cadre de sa compétence exclusive de régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, conformément à l'article 160 de la Constitution), les communautés et les régions ainsi que les autorités administratives qui en dépendent peuvent, si cela s'avère nécessaire au regard de l'objet de la législation fédérale, être soumises au champ d'application du dispositif mis en place²⁴. Dans certains cas, la Cour constitutionnelle précise cependant que ce faisant, l'autorité fédérale ne peut pas porter atteinte de manière disproportionnée aux compétences des entités fédérées et doit à ce titre veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences des communautés et des régions, notamment en matière d'organisation et de mode de fonctionnement de l'administration²⁵.

D'autre part, il découle également de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que “lorsqu'une réglementation a [...] des liens avec plusieurs compétences”, il convient de “rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée”. Dans ce cas de figure, la Cour précise également que le législateur du niveau de pouvoir où se trouve cet élément prépondérant “doit se limiter à ce qui est nécessaire pour mener une politique efficace” dans la matière de sa compétence et “veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence” du ou des niveaux de pouvoirs avec lesquels les dispositions qu'il prend présentent des liens²⁶.

15. Il en résulte, peut-on soutenir, qu'un dispositif fédéral qui, réglant la publicité des avis de la section de législation, prévoit également la publication des textes des communautés et des régions sur lesquels la section de législation a été consultée à la demande des autorités concernées, ne règle pas le fonctionnement de ces autorités mais tend plutôt à mettre en œuvre d'une manière complète et effective la

²⁴ Zo bijvoorbeeld heeft het Grondwettelijk Hof, inzake een beroep tot nietigverklaring van de artikelen 474, 475, 476 en 478 van de programawet (I) van 24 december 2002, waarbij nieuwe regels werden uitgevaardigd over de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, geoordeeld dat “(n)och de Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (...) de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid toe(kennen) om de officiële bekendmaking van hun teksten te regelen. De federale wetgever kon dus, krachtens zijn residuaire bevoegdheid, nieuwe regels vaststellen in verband met de materiële drager van de bij artikel 22 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 opgelegde bekendmaking van de decreten en hun uitvoeringsbesluiten” (GwH 16 juni 2004, nr. 106/2004, B.8).

²⁵ Zie GwH 8 mei 2001, nr. 55/2001; voor andere toepassingen, zie GwH 12 juli 1995, nr. 58/95; 17 december 2003, nr. 166/2003; 28 oktober 2004, nr. 168/2004; 3 november 2004, nr. 173/2004; 11 januari 2006, nr. 3/2006; 23 december 2009, nr. 202/2009; 30 maart 2010, nr. 31/2010. Dezelfde verplichting geldt voor de gemeenschappen en de gewesten (zie GwH 19 december 2007, nr. 156/2007; 13 juni 2013, nr. 91/2013; 19 december 2013, nr. 169/2013; 8 mei 2014, nr. 74/2014).

²⁶ Zie inzonderheid GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000; 11 december 2002, nr. 184/2002; 28 juni 2006, nr. 109/2006.

²⁴ Ainsi, à propos du recours en annulation des articles 474, 475, 476 et 478 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 qui prescrivaient de nouvelles modalités de publication du *Moniteur belge*, la Cour constitutionnelle a jugé que “[n]i la Constitution ni la loi spéciale du 8 août 1980 n'attribuent aux communautés et aux régions la compétence de régler la publication officielle de leurs textes. Le législateur fédéral pouvait donc, en vertu de sa compétence résiduelle, établir de nouvelles règles relatives au support matériel de la publication des décrets et de leurs arrêtés d'exécution, imposée par l'article 22 de la loi spéciale du 8 août 1980” (C.C., 16 juin 2004, n° 106/2004, B.8).

²⁵ Voir C.C., 8 mai 2001, n° 55/2001; pour d'autres applications, voir C.C., 12 juillet 1995, n° 58/95; 17 décembre 2003, n° 166/2003; 28 octobre 2004, n° 168/2004; 3 novembre 2004, n° 173/2004; 11 janvier 2006, n° 3/2006; 23 décembre 2009, n° 202/2009; 30 mars 2010, n° 31/2010. La même exigence s'impose aux communautés et régions (voir C.C., 19 décembre 2007, n° 156/2007; 13 juin 2013, n° 91/2013; 19 décembre 2013, n° 169/2013; 8 mai 2014, n° 74/2014).

²⁶ Voir notamment C.C., 21 juin 2000, n° 76/2000; 11 décembre 2002, n° 184/2002; 28 juin 2006, n° 109/2006.

strekt om op een volledige en werkzame wijze uitvoering te geven aan de federale bevoegdheid om de werking van de Raad van State te regelen.

Er kan derhalve worden geconcludeerd dat de federale wetgever bevoegd is om bij een gewone meerderheid het toepassingsgebied van een regeling inzake de bekendmaking van de adviezen uit te breiden tot de teksten van de gemeenschappen en de gewesten waarop die bekendgemaakte adviezen betrekking hebben.

16. De aldus beschreven bevoegdheid van de federale wetgever om de volledige bekendmaking te regelen van de teksten waarop de adviezen betrekking hebben, ingevolge zijn bevoegdheid om de bekendmaking van de adviezen zelf te regelen, zelfs wanneer die adviezen bestemd zijn voor de gemeenschappen of de gewesten, kent evenwel een beperking die wordt opgelegd door het evenredigheidsbeginsel zoals dat is geformuleerd door het Grondwettelijk Hof en dat inhoudt dat, zoals reeds is uiteengezet, elke overheid, bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheden, er over dient te waken de uitoefening van de aan de andere entiteiten toegewezen bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

In dat opzicht moet een onderscheid worden gemaakt naargelang de bekendmaking teksten betreft van de gemeenschappen en van de gewesten die “doorgang hebben gevonden”, dan wel “geen doorgang hebben gevonden”. Onder teksten “die doorgang hebben gevonden” moeten worden verstaan enerzijds de voorstellen van wetgevende regels die in de parlementaire stukken zijn bekendgemaakt, de voorontwerpen van wetgevende regels die zijn ingediend in de vorm van ontwerpen, de wetsontwerpen die zijn aangenomen door één van de kamers van het federaal parlement, alsook de amendementen – uitgaande van het parlement of van de regering –, en anderzijds de aangenomen en bekendgemaakte reglementaire teksten. De teksten “die geen doorgang hebben gevonden” betreffen daarentegen enerzijds de voorstellen van wetgevende regels die niet zijn bekendgemaakt in de parlementaire stukken,²⁷ de voorontwerpen van wetgevende regels die niet zijn ingediend in de vorm van ontwerpen, alsook de ontwerpen van amendement die niet zijn ingediend in de vorm van amendementen, en anderzijds de niet-aangenomen en niet-bekendgemaakte reglementaire teksten. Gelet op hetgeen wordt bepaald in voorstel 57.690/AV moet in het kader van dit advies ook rekening worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de bekendmaking tot de teksten die geen doorgang hebben gevonden, aangezien dat voorstel het beginsel wil vastleggen van de openbaarheid van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zonder die openbaarheid te beperken tot de adviezen die betrekking hebben op teksten die doorgang hebben gevonden.

²⁷ Hoewel zulks uiterst zelden voorkomt, gebeurt het dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State desgevraagd een advies uitbrengt over een voorstel van wetgevende regel en dat dat voorstel uiteindelijk niet wordt bekendgemaakt in de parlementaire stukken, bijvoorbeeld vanwege de in het advies geformuleerde juridische opmerkingen.

compétence fédérale de régler le fonctionnement du Conseil d'État.

Dès lors, il est permis de conclure que le législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire est compétent pour étendre aux textes des communautés et des régions sur lesquels les avis publiés portent, le champ d'application du régime de publicité mis en place pour ces avis.

16. La compétence du législateur fédéral, ainsi définie, de régler la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis ont porté, au titre de sa compétence de régler la publicité des avis eux-mêmes, y compris lorsque les destinataires des avis sont les communautés ou les régions, s'assortit toutefois d'une limite qu'impose le principe de proportionnalité formulé par la Cour constitutionnelle et selon lequel, comme déjà rappelé, toute autorité, dans l'exercice de ses compétences propres, doit veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences dévolues aux autres entités.

À cet égard, il s'impose d'opérer une distinction selon que la publicité concerne des textes des communautés et des régions qui sont “aboutis” ou “non aboutis”. Par textes “aboutis”, on entend, d'une part, les propositions de norme législative publiées dans les documents parlementaires, les avant-projets de norme législative déposés sous la forme de projets, les projets de loi adoptés par une des assemblées du Parlement fédéral, ainsi que les amendements – d'initiative parlementaire ou gouvernementale – et, d'autre part, les textes réglementaires adoptés et publiés. À l'inverse, les textes “non aboutis” concernent, d'une part, les propositions de norme législative non publiées dans les documents parlementaires²⁷, les avant-projets de norme législative non déposés sous la forme de projets ainsi que les projets d'amendement non déposés sous la forme d'amendements et, d'autre part, les textes réglementaires non adoptés ni publiés. La prise en compte dans le cadre du présent avis de l'éventualité d'une publicité étendue aux textes non aboutis s'impose au vu de la proposition 57.690/AG, dès lors que celle-ci vise à consacrer le principe d'accessibilité au public des avis de la section de législation du Conseil d'État sans limiter cet accès aux avis relatifs à des textes aboutis.

²⁷ Bien que le cas soit très rare, il arrive que la section de législation du Conseil d'État soit saisie d'une proposition de norme législative, remette un avis sur cette proposition et qu'ensuite la proposition ne soit finalement pas publiée dans les documents parlementaires, par exemple en raison des remarques juridiques formulées dans l'avis.

17.1. In het eerste geval, namelijk van teksten van de gemeenschappen en de gewesten die doorgang hebben gevonden, ziet de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet in welk opzicht de volledige bekendmaking van die teksten, samen met de adviezen die er betrekking op hebben, op onevenredige wijze afbreuk zou kunnen doen aan de bevoegdheden van de deelgebieden, in het bijzonder de bevoegdheid die bij artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “tot hervorming der instellingen”²⁸ aan hun respectieve parlementen is toegewezen om door middel van een reglement de regels inzake hun werkwijze vast te leggen, alsook de bevoegdheid die bij artikel 68, eerste lid, van die wet aan hun respectieve regeringen is toegewezen om de regels inzake hun werkwijze vast te stellen.²⁹

Eenzijds worden de wetgevende teksten immers bekendgemaakt in de parlementaire stukken waardoor ze reeds openbaar worden gemaakt, hetzij in hun oorspronkelijke versie (voor de voorstellen van decreet of ordonnantie, alsook voor de amendementen), hetzij in hun oorspronkelijke versie en hun eventueel na de raadpleging van de afdeling Wetgeving van de Raad van State aangepaste versie (voor de voorontwerpen van decreet of ordonnantie – die ontwerpen van decreet of

17.1. Dans la première éventualité, où il s’agit de textes aboutis des communautés ou des régions, la section de législation du Conseil d’État n’aperçoit pas en quoi la publication intégrale de ces textes avec les avis y relatifs pourrait affecter de manière disproportionnée les compétences dévolues aux entités fédérées, en particulier la compétence dévolue à chacun de leurs Parlements par l’article 44 de la loi spéciale du 8 août 1980 “de réformes institutionnelles”²⁸ de déterminer ses règles de fonctionnement au travers de l’adoption d’un règlement d’assemblée, ainsi que la compétence attribuée à leurs Gouvernements par l’article 68, alinéa 1^{er}, de cette loi de décider de leurs règles de fonctionnement ²⁹.

En effet, d’une part, s’agissant des textes législatifs, ils sont édités dans les documents parlementaires et sont déjà rendus publics par ce biais, soit dans leur version initiale (pour les propositions de décret ou d’ordonnance ainsi que les amendements), soit dans leur version initiale et dans leur version éventuellement adaptée après la consultation de la section de législation du Conseil d’État (pour les avant-projets – devenus projets – de décret ou d’ordonnance ainsi que les

²⁸ Die bepaling is van toepassing op het Vlaams Parlement, Het Franse Gemeenschapsparlement en het Waals Parlement. Bij artikel 28, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ wordt die bepaling toepasselijk gemaakt op het parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zij is eveneens bij artikel 44, eerste lid, van de wet van 31 december 1983 “tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap” toepasselijk verklaard op het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Wat betreft de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zie artikel 72, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Wat betreft de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zie artikel 4, 7°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française” en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française”.

²⁹ Die bepaling is van toepassing op de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse regering. Dezelfde regel is van toepassing op de Vlaamse regering krachtens artikel 21, eerste lid, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest van 7 juli 2006 “over de Vlaamse instellingen” (zie *supra*, voetnoot 16). Bij artikel 36, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ wordt artikel 68, eerste lid, van de bijzondere wet toepasselijk gemaakt op de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De bepaling is bij artikel 51 van de wet van 31 december 1983 “tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap” eveneens toepasselijk verklaard op de regering van de Duitstalige Gemeenschap. Voor het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, zie artikel 74, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. Voor het College van de Franse Gemeenschapscommissie, zie artikel 4, 7°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française” en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française”.

²⁸ Cette disposition s’applique aux parlements de la Communauté flamande, de la Communauté française et de la Région wallonne. L’article 28, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux institutions bruxelloises’ la rend applicable au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle est également déclarée applicable au Parlement de la Communauté germanophone par l’article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 ‘de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone’. Pour l’assemblée réunie de la Commission communautaire commune, voir l’article 72, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Pour l’Assemblée de la Commission communautaire française, voir l’article 4, 7°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 et du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française”.

²⁹ Cette disposition s’applique aux gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne. La même règle s’applique au gouvernement de la Communauté flamande en vertu de l’article 21, alinéa 1^{er}, du décret spécial de la Communauté flamande et de la Région flamande du 7 juillet 2006 “over de Vlaamse instellingen” (voir *supra*, la note 16). L’article 36, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 “relative aux institutions bruxelloises” rend l’article 68, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale applicable au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. La disposition est également déclarée applicable au gouvernement de la Communauté germanophone par l’article 51 de la loi du 31 décembre 1983 “de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone”. Pour le Collège réuni de la Commission communautaire commune, voir l’article 74, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. Pour le Collège de la Commission communautaire française, voir l’article 4, 7°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 et du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 “relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française”.

ordonnantie zijn geworden – alsook voor de ontwerpen van amendement ingediend in de vorm van amendementen). Anderzijds moet, wat betreft de reglementaire besluiten, rekening worden gehouden met de reeds aangehaalde overwegingen³⁰ die uiteengezet zijn ter ondersteuning van de opmerking van advies 45.646/AV, die inhoudt dat “het uitsluiten van de besluiten van de verplichting om ze volledig bekend te maken – aangezien die verplichting luidens het ontworpen artikel 5*bis*, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen zou gelden voor de uiteindelijk aangenomen en bekendgemaakte teksten – geenszins afdoende gewettigd [lijkt], zelfs niet voor zover het gaat om de noodzaak dat rekening zou moeten worden gehouden met de vertrouwelijkheid van sommige ontwerpen”.³¹

Wat betreft de teksten die doorgang hebben gevonden, volgt hieruit dat de volledige bekendmaking van de wetgevende en reglementaire teksten die uitgaan van de deelentiteiten niet van dien aard is dat zij op onevenredige wijze afbreuk doet aan het zelfbeslissingsrecht waarover die entiteiten beschikken om de regels inzake hun werkwijze vast te stellen. Er kan derhalve niet worden gesteld dat de federale wetgever, indien hij bepalingen in die zin zou aannemen, het evenredigheidsbeginsel zou miskennen.

17.2. Daartegenover staat dat met betrekking tot de teksten van de deelgebieden die geen doorgang hebben gevonden, moet worden vastgesteld dat de veralgemening van de bekendmaking ervan, precies in weerwil van de keuze van de stellers ervan om de procedure voor de aanneming ervan niet voort te zetten, op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van de deelentiteiten wat betreft het bepalen van de regels inzake hun werkwijze en aan de noodzakelijke beoordelingsruimte waarover ze moeten beschikken bij de uitvoering van hun beleid.

Wanneer de wetgever optreedt op grond van artikel 160 van de Grondwet, kan hij dus niet de volledige bekendmaking van dergelijke teksten voorschrijven zonder dat dit aanzienlijke bezwaren oplevert met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel.

18. Hetgeen hiervoor is uiteengezet aangaande de openbaarheid van de teksten waarop de adviezen van de Raad van State betrekking hebben, geldt ook voor de adviezen zelf. De redenen om te besluiten tot de bevoegdheid van de federale gewone wetgever voor de teksten gelden immers *a fortiori* voor de adviezen. Het is weliswaar zo dat uit de adviezen tot op zekere hoogte ook de inhoud van en de juridische knelpunten in de teksten kunnen worden afgeleid. In elk geval ziet de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving geen reden om tot een andere conclusie te komen voor de bevoegdheid van de gewone federale wetgever voor de openbaarheid van de adviezen zelf van de Raad van State, dan voor de openbaarheid van de teksten waarop die adviezen betrekking hebben.

Dat impliceert dat dezelfde bezwaren die in het licht van het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel werden uiteengezet met betrekking tot de openbaarheid van teksten

projets d’amendement déposés sous la forme d’amendements). Quant aux arrêtés réglementaires, d’autre part, il y a lieu d’avoir égard aux considérations développées et déjà citées³⁰ à l’appui de l’observation de l’avis 45.646/AG selon laquelle “l’exclusion des arrêtés de l’obligation de publication intégrale, dès lors que ne seraient concernés, aux termes de l’article 5*bis*, alinéa 4, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d’État, que les textes finalement adoptés et publiés, ne paraît répondre à aucune justification pertinente, même au titre de la nécessité qu’il y aurait de tenir compte de la confidentialité de certains projets”³¹.

Il s’ensuit, s’agissant de textes aboutis, que la publicité intégrale des textes législatifs et réglementaires émanant des entités fédérées n’est pas de nature à porter une atteinte disproportionnée à l’autonomie dont celles-ci disposent en vue de définir leurs règles de fonctionnement. Dans ces conditions, l’on ne peut donc pas considérer qu’en adoptant des dispositions en ce sens, le législateur fédéral méconnaîtrait le principe de proportionnalité.

17.2. À l’inverse, s’agissant de textes non aboutis des entités fédérées, il y a lieu de constater que la généralisation de leur publicité en dépit précisément du fait que leurs auteurs aient fait le choix de ne pas poursuivre le processus menant à son adoption, porterait atteinte de manière disproportionnée aux compétences des entités fédérées quant à la définition de leurs règles de fonctionnement et à l’indispensable marge de manœuvre dont elles doivent disposer dans la mise en œuvre de leurs politiques.

Intervenant sur la base de l’article 160 de la Constitution, le législateur fédéral ne peut donc pas prescrire la publicité intégrale de tels textes sans que cela ne soulève des inconvénients majeurs au regard du principe de proportionnalité.

18. Les observations formulées ci-dessus à propos de la publicité des textes sur lesquels portent les avis du Conseil d’État valent également pour les avis eux-mêmes. En effet, les motifs par lesquels est appréhendée la compétence du législateur fédéral ordinaire pour les textes sont *a fortiori* valables pour les avis. Il est vrai que le contenu des textes et les problèmes juridiques qu’ils soulèvent peuvent, dans une certaine mesure, également se déduire des avis. En tout cas, s’agissant de la compétence du législateur fédéral ordinaire de régler la publicité des avis du Conseil d’État, l’assemblée générale de la section de législation n’aperçoit pas quel motif permettrait d’aboutir à une conclusion différente de celle dégagée à propos de la publicité des textes sur lesquels portent ces avis.

Il en résulte que les objections qui, au regard du principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences, ont été formulées à propos de la publicité de textes non

³⁰ Zie opmerking 10.1.

³¹ Opmerking 12.3 van advies 45.646/AV.

³⁰ Voir l’observation 10.1.

³¹ Observation 12.3 de l’avis 45.646/AG.

die geen doorgang hebben gevonden, ook gelden voor de openbaarheid van adviezen over die teksten. Ook hier moet immers worden aangenomen dat die bezwaren misschien in mindere mate voor die adviezen gelden, maar nog steeds voldoende relevant zijn om aan te nemen dat de federale gewone wetgever niet eenzijdig de openbaarheid van deze adviezen kan regelen.

19. Dit onderzoek van de bevoegdheid leidt tot de volgende conclusies:

1° De federale wetgever is bevoegd om met een gewone meerderheid de openbaarheid te regelen van de adviezen van de Raad van State die zijn gegeven over teksten die doorgang hebben gevonden, of die teksten nu uitgaan van de federale overheid of van de gemeenschappen en de gewesten. Hij kan tevens de openbaarheid regelen van de teksten waarop die adviezen betrekking hebben.

2° De federale wetgever is eveneens bevoegd om met een gewone meerderheid de openbaarheid te regelen van de adviezen van de Raad van State die zijn gegeven over teksten van de federale overheid die geen doorgang hebben gevonden. Hij kan tevens de openbaarheid regelen van de teksten waarop die adviezen betrekking hebben. Dit neemt niet weg dat hij bepaalde voorwaarden kan verbinden aan de openbaarheid van die adviezen en die teksten, bijvoorbeeld dat de bekendmaking pas kan gebeuren aan het einde van de zittingsperiode.

3° De federale wetgever kan, gelet op het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, niet eenzijdig de openbaarheid regelen van de adviezen van de Raad van State die zijn gegeven over teksten van de gemeenschappen en gewesten die geen doorgang hebben gevonden, en evenmin de openbaarheid van die teksten zelf.

20. Niettegenstaande de conclusie in opmerking 19, 3°, is het denkbaar dat een gemeenschaps- of gewestregering van oordeel is dat adviezen van de Raad van State over teksten die geen doorgang hebben gevonden, alsook die teksten, in bepaalde gevallen of zelfs op algemene wijze openbaar gemaakt kunnen worden. Zij kunnen uiteraard beslissen die adviezen en die teksten zelf openbaar te maken, maar zij kunnen daarnaast ook akkoord gaan met een bekendmaking ervan door de Raad van State.

IV. ONDERZOEK VAN DE TWEE WETSVORSTELLEN

A. Wetsvoorstel 57.689/AV

1. Algemene opmerkingen

21. In het voorgestelde artikel 5/1 wordt op algemene wijze bepaald dat de afdeling Wetgeving onverwijld³² de adviezen

³² De vraag rijst of het woord "onverwijld" wel zo gelukkig gekozen is, nu het tijdsverloop tussen het uitbrengen van het advies en het publiceren ervan zal afhangen van de uitvoerende macht (zie voorgestelde artikel 5/1, derde en vierde lid).

aboutis valent également pour la publicité des avis relatifs à ces textes. Si l'on peut effectivement estimer que ces objections valent peut-être dans une moindre mesure pour ces avis, elles n'en conduisent pas moins à considérer que le législateur fédéral ordinaire ne peut pas régler unilatéralement la publicité de ces avis.

19. Cet examen de la compétence conduit aux conclusions suivantes:

1° Le législateur fédéral est compétent pour régler, à la majorité ordinaire, la publicité des avis du Conseil d'État donnés sur des textes aboutis, que ces textes émanent de l'autorité fédérale ou des communautés et des régions. Il peut également régler la publicité des textes sur lesquels ces avis portent.

2° Le législateur fédéral est en outre compétent pour régler, à la majorité ordinaire, la publicité des avis du Conseil d'État donnés sur des textes non aboutis de l'autorité fédérale. Il peut également régler la publicité des textes sur lesquels ces avis portent. Il peut toutefois assortir la publicité de ces avis et textes de certaines conditions, par exemple en prescrivant que leur publication n'interviendra qu'à la fin de la législature.

3° Eu égard au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences, le législateur fédéral ne peut pas régler unilatéralement la publicité des avis du Conseil d'État donnés sur des textes non aboutis des communautés et des régions, pas plus que la publicité de ces textes eux-mêmes.

20. Nonobstant la conclusion formulée dans l'observation 19, 3°, il se peut qu'un gouvernement de communauté ou de région considère que les avis du Conseil d'État sur des textes non aboutis de même que ces textes peuvent être rendus publics dans certains cas ou même de manière générale. Si ces gouvernements peuvent bien entendu décider de procéder eux-mêmes à la publication de ces avis et textes, ils peuvent également marquer leur accord sur leur publication par le Conseil d'État.

IV. EXAMEN DES DEUX PROPOSITIONS DE LOI

A. Proposition de loi 57.689/AG

I. Observations générales

21. L'article 5/1 proposé dispose que la section de législation assure sans délai³² la publication des avis qu'elle donne

³² La question se pose de savoir si le choix des mots "sans délai" est judicieux, dès lors que le temps appelé à s'écouler entre l'émission de l'avis et sa publication dépendra du pouvoir exécutif (voir l'article 5/1, alinéas 3 et 4, proposé).

publiceert die zij uitbrengt en die in deze titel worden vermeld.³³ Het tijdstip van deze publicatie wordt evenwel enkel geregeld voor adviezen over voorontwerpen (van wet, decreet en ordonnantie) die ingediend worden (in het parlement),³⁴ alsook voor adviezen over ontwerpen van regelgevend besluit die worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.³⁵

22.1. Het tijdstip van de bekendmaking van adviezen over amendementen wordt niet geregeld. Deze lacune moet worden verholpen.

22.2. Uit de voorgestelde regeling blijkt dat geen (uiterste) tijdstip wordt bepaald voor het publiceren van adviezen over teksten die geen doorgang vinden. Indien die teksten effectief nooit worden ingediend in het parlement (voor wetgevende teksten) of bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* (voor besluiten) zal die publicatie nooit gebeuren. Dit valt moeilijk te rijmen met het eerste lid van het voorgestelde artikel 5/1, dat de indruk wekt dat alle adviezen van de Raad van State worden gepubliceerd, en met de bedoeling van de auteurs van het wetsvoorstel om “alle tot nu toe verstrekte adviezen”³⁶ te laten publiceren. Indien de auteurs van het wetsvoorstel ook de adviezen over teksten die geen doorgang hebben gevonden wensen te laten publiceren, moet ook het tijdstip van de publicatie ervan worden geregeld. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met hetgeen hiervoor is uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de gewone federale wetgever ter zake voor de openbaarheid van adviezen over teksten die uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten en die geen doorgang hebben gevonden, alsook van deze teksten zelf (opmerkingen 16 tot 20).

23. In de toelichting bij het wetsvoorstel zetten de auteurs uiteen dat het in hun bedoeling ligt “dat de Raad van State op termijn ook alle tot nu toe verstrekte adviezen (...) zou publiceren”.³⁷ Indien zulks de bedoeling is, zou dat uitdrukkelijk moeten worden bepaald in de voorgestelde regeling.

Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met hetgeen is uiteengezet in opmerking 22.2.

24. In het voorgestelde artikel 5/1, tweede lid, wordt bepaald dat bij de publicatie van de adviezen “de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop die adviezen betrekking hebben” worden gevoegd. In de erop volgende leden wordt op algemene wijze gewag gemaakt van de publicatie van adviezen die betrekking hebben op een voorontwerp en op een ontwerp van regelgevend (lees: reglementair) besluit, maar er kan niet uit worden opgemaakt dat de voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie, de ontwerpen van amendement, de wetsontwerpen die zijn aangenomen door één van de twee kamers van het federale parlement, alsook de ontwerpbesluiten samen met de adviezen worden gepubliceerd.

³³ Met de adviezen “die in deze titel worden vermeld” bedoelen de auteurs van het wetsvoorstel allicht de adviezen waarvan in titel II (“Bevoegdheid van de afdeling wetgeving”) van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewag wordt gemaakt.

³⁴ Voorgestelde artikel 5/1, derde lid.

³⁵ Voorgestelde artikel 5/1, vierde lid.

³⁶ Zie de toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0682/001, 5.

³⁷ *Ibid.*

et qui sont mentionnés au présent titre³³. Toutefois, le moment auquel cette publication intervient n’est réglé que pour les avis sur les avantprojets (de loi, de décret et d’ordonnance) déposés (au parlement)³⁴, ainsi que pour les avis sur les projets d’arrêté réglementaire qui sont publiés au *Moniteur belge*³⁵.

22.1. Le moment auquel intervient la publication des avis sur les amendements n’est pas réglé. Il convient de remédier à cette lacune.

22.2. Il ressort du dispositif proposé que la publication des avis relatifs aux textes non aboutis n’est assortie d’aucune condition temporelle. Si ces textes ne sont effectivement jamais déposés au parlement (pour les textes législatifs) ou publiés au *Moniteur belge* (pour les arrêtés), cette publication n’aura jamais lieu. Cette situation pose question au regard de l’article 5/1, alinéa 1^{er}, proposé, qui donne à penser que tous les avis du Conseil d’État sont publiés, ainsi qu’au regard de l’intention des auteurs de la proposition de loi de faire publier “tous les avis [que le Conseil d’État] a rendus à ce jour”³⁶. Si les auteurs de la proposition de loi souhaitent également rendre publics les avis relatifs aux textes non aboutis, le moment de leur publication doit également être réglé. À cet égard, il conviendra de tenir compte des observations ci-dessus à propos de la compétence du législateur fédéral ordinaire en matière de publicité des avis sur les textes non aboutis des communautés et des régions, ainsi que de publicité de ces textes eux-mêmes (observations 16 à 20).

23. Dans les développements de la proposition de loi, les auteurs précisent que leur intention est “que le Conseil d’État publie à terme (...) tous les avis qu’il a rendus à ce jour”³⁷. Dès lors que telle est l’intention, il conviendrait de le prévoir expressément dans le dispositif proposé.

À cet égard, il y aura lieu de tenir compte des observations formulées dans le point 22.2.

24. L’article 5/1, alinéa 2, proposé prescrit de joindre aux avis publiés “les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent”. Dans les alinéas suivants, il est question de manière générale de la publication des avis concernant un avant-projet et un projet d’arrêté réglementaire, sans qu’on puisse toutefois en inférer que les avantprojets de loi, de décret et d’ordonnance, les projets d’amendement, les projets de loi adoptés par l’une des deux chambres du parlement fédéral, ainsi que les projets d’arrêté sont appelés à être publiés avec les avis.

³³ Par les avis “qui sont mentionnés au présent titre” les auteurs de la proposition de loi visent probablement les avis dont fait état le titre II (“De la compétence de la section de législation”) des lois coordonnées sur le Conseil d’État.

³⁴ Article 5/1, alinéa 3, proposé.

³⁵ Article 5/1, alinéa 4, proposé.

³⁶ Voir les développements de la proposition de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-0682/001, p. 5.

³⁷ *Ibid.*

Om de redenen die in de reeds geciteerde opmerking 6 van advies 45.646/AV (zie opmerking 7 van dit advies) zijn uiteengezet, vergt een goed begrip van de adviezen waarvan de auteurs de principiële openbaarheid willen verwezenlijken dat ook de teksten waarop die adviezen betrekking hebben, mee worden gepubliceerd. Het is dan ook raadzaam om de bekendmaking van alle teksten uitdrukkelijk te regelen, samen met de bekendmaking van de adviezen die erop betrekking hebben. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met hetgeen hiervoor is uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de gewone federale wetgever ter zake voor de openbaarheid van teksten die uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten en die geen doorgang hebben gevonden (opmerkingen 16, 19 en 20).

2. Bijzondere opmerkingen

25. In het voorgestelde artikel 5/1, eerste lid, schrijve men “De Raad van State publiceert onverwijld de adviezen die hij uitbrengt” in plaats van “De afdeling wetgeving publiceert onverwijld de adviezen die zij uitbrengt”.

26. In het voorgestelde artikel 5/1, derde lid, schrijve men “wanneer het ontwerp dat eruit voortkomt wordt ingediend” in plaats van “wanneer het ontwerp wordt ingediend”.

27.1. De mogelijkheid, vermeld in opmerking 20, van een akkoordbetuiging van de gemeenschaps- en gewestregeringen met een bekendmaking door de Raad van State van de adviezen over teksten die geen doorgang hebben gevonden, alsook van die teksten zelf, kan enkel worden gerealiseerd indien het voorgestelde artikel 5/1, vierde lid, wordt aangepast. Die voorgestelde bepaling houdt thans immers in dat de publicatie van adviezen over ontwerpen van besluit slechts plaatsvindt indien dat ontwerp (lees: besluit) in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

27.2. In het voorgestelde artikel 5/1, vierde lid, wordt gewag gemaakt van “ontwerp van regelgevend besluit”. De precisering dat het moet gaan om een “regelgevend” (lees: reglementair) besluit is hier niet zinvol, omdat sommige adviezen betrekking hebben op niet-reglementaire besluiten.³⁸

27.3. Het voorgestelde artikel 5/1, vierde lid, moet worden herzien in het licht van hetgeen voorafgaat.

28. Artikel 3 van het wetsvoorstel houdt in dat de wet in werking treedt de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, maar ook dat die inwerkingtreding niet vroeger gebeurt dan de aanneming van het in artikel 2, laatste lid, (lees: het in te voegen artikel 5/1, vijfde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973) bedoelde koninklijk besluit.

³⁸ Dat is het geval voor adviezen waarin de Raad van State vaststelt dat hij onbevoegd is om een advies te geven omdat het niet gaat om een reglementair besluit (dat daarna toch wel doorgang vindt). Voor koninklijke besluiten waarbij collectieve arbeidsovereenkomsten algemeen verbindend wordt verklaard is omstreden of ze nu al dan niet reglementair zijn, maar ze kunnen wel om advies worden voorgelegd (zie artikel 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Pour les motifs exposés dans l’observation 6 précitée de l’avis 45.646/AG (voir l’observation 7 du présent avis), la bonne compréhension des avis dont les auteurs entendent consacrer la publicité requiert que soient également publiés les textes sur lesquels ces avis portent. Il est dès lors indiqué de régler expressément la publication de l’ensemble des textes auxquels les avis destinés à être publiés se rapportent. On tiendra toutefois compte à cet égard des observations formulées ci-dessus concernant la compétence du législateur fédéral ordinaire en matière de publicité des textes non aboutis des communautés et des régions (observations 16, 19 et 20).

2. Observations particulières

25. À l’article 5/1, alinéa 1^{er}, proposé, il convient d’écrire: “Le Conseil d’État assure sans délai [...] la publication des avis qu’il donne” au lieu de “La section de législation assure sans délai [...] la publication des avis qu’elle donne”.

26. À l’article 5/1, alinéa 3, proposé, il convient de remplacer l’expression “qu’au dépôt du projet” par les mots “qu’au dépôt du projet qui en résulte”.

27.1. La possibilité, évoquée dans l’observation 20, qu’ont les gouvernements de communauté et de région de marquer leur accord sur la publication par le Conseil d’État des avis portant sur des textes non aboutis et de ces textes, requiert, pour sa mise en œuvre effective, qu’une adaptation soit apportée à l’article 5/1, alinéa 4, proposé. En effet, cette disposition, telle qu’elle est rédigée, implique que la publication des avis concernant des projets d’arrêté n’advient que si le projet (lire: l’arrêté) est publié au *Moniteur belge*.

27.2. À l’article 5/1, alinéa 4, proposé, il est question d’un “projet d’arrêté réglementaire”. La précision selon laquelle il doit s’agir d’un arrêté réglementaire n’est pas pertinente, dès lors que certains avis concernent des arrêtés qui ne revêtent pas un caractère réglementaire³⁸.

27.3. L’article 5/1, alinéa 4, proposé sera revu à la lumière de ces observations.

28. Il ressort de l’article 3 de la proposition de loi que la loi est appelée à entrer en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, cette entrée en vigueur ne pouvant toutefois pas être antérieure à l’adoption de l’arrêté royal visé à l’article 2, dernier alinéa (lire: à l’article 5/1, alinéa 5, à insérer dans les lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973).

³⁸ Tel est le cas des avis dans lesquels le Conseil d’État constate qu’il n’est pas compétent pour donner un avis au motif que l’arrêté (qui sera finalement adopté par la suite), ne revêt pas un caractère réglementaire. S’agissant des arrêtés royaux rendant obligatoires des conventions collectives de travail, dont le caractère réglementaire est sujet à controverse, ils peuvent néanmoins être soumis pour avis (voir l’article 5 des lois coordonnées sur le Conseil d’État).

Het bepalen van de inwerkingtreding van de aan te nemen wet wordt op die wijze volledig overgelaten aan het oordeel van de Koning, zonder dat wordt voorzien in een uiterste termijn waarbinnen de aan te nemen wet uiteindelijk in werking moet treden. Het is dan ook raadzaam om te voorzien in een uiterste datum van inwerkingtreding en daarnaast te bepalen dat de Koning in het voormelde besluit een vroegere datum van inwerkingtreding kan vaststellen.³⁹

B. Wetsvoorstel 57.690/AV

29. In het voorgestelde artikel 6^{ter} wordt enkel het beginsel van de openbaarheid van de adviezen van de Raad van State geregeld en wordt het bepalen van de vorm en de voorwaarden van de bekendmaking van deze adviezen overgelaten aan een koninklijk besluit dat wordt vastgesteld na beraadslaging in de Ministerraad.

Het overlaten van dergelijke belangrijke elementen aan de uitvoerende macht staat op gespannen voet met artikel 160 van de Grondwet, dat bepaalt dat “de samenstelling, de bevoegdheid en de werking [van de Raad van State] door de wet worden bepaald” en dat de Raad van State advies geeft “in de door de wet bepaalde gevallen”. Enkel de regeling van de rechtspleging kan door de wetgever aan de Koning worden opgedragen, en dan nog “overeenkomstig de beginselen die [de wet] vaststelt”.

30.1. De regeling van de voorwaarden van de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State moet bijgevolg geregeld worden in de voorgestelde regeling zelf, aangezien die voorwaarden onmiskenbaar een essentieel element uitmaken van de werking van de Raad van State.⁴⁰ Bij die regeling moet alleszins rekening gehouden worden met hetgeen hiervoor is uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de gewone federale wetgever ter zake voor de openbaarheid van adviezen over teksten die uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten en die geen doorgang hebben gevonden (opmerkingen 18 tot 20).

³⁹ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, aanbevelingen 154 en 154.1 en formule F 4-5-2-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴⁰ De wijze van bekendmaking van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State wordt weliswaar geregeld in het koninklijk besluit van 7 juli 1997 “betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State”, maar dat besluit vormt de uitvoering van artikel 28 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat op zeer algemene en ruime wijze de openbaarheid van deze arresten en beschikkingen instelt, waarbij die openbaarheid in wezen enkel wordt ingeperkt door het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen die partij zijn in het geding dat tot dat arrest of die beschikking heeft geleid. Het instellen van ruimere uitzonderingen in dat koninklijk besluit zou dadelijk op gespannen voet staan met hetgeen in artikel 28 wordt bepaald.

De la sorte, la détermination de la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter est abandonnée à l'appréciation du Roi, sans qu'une date limite à laquelle cette loi doit entrer en vigueur soit prévue. Il y a dès lors lieu de fixer une date limite d'entrée en vigueur de la loi et d'habiliter par ailleurs le Roi à fixer une date d'entrée en vigueur antérieure dans l'arrêté précité ³⁹.

B. Proposition de loi 57.690/AG

29. L'article 6^{ter} proposé se borne à consacrer le principe de la publicité des avis du Conseil d'État et laisse au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le soin d'en déterminer les formes et les conditions.

La délégation au pouvoir exécutif du pouvoir de régler de tels éléments essentiels n'est pas compatible avec l'article 160 de la Constitution, qui énonce que “la composition, la compétence et le fonctionnement [du Conseil d'État] sont déterminés par la loi” et prescrit que le Conseil d'État donne des avis “dans les cas déterminés par la loi”. Le législateur peut uniquement attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure, et ce, “conformément aux principes [que la loi] fixe”.

30.1. Dès lors que les modalités de publication des avis du Conseil d'État relèvent incontestablement des éléments essentiels du fonctionnement du Conseil d'État, elles doivent être réglées dans le dispositif proposé ⁴⁰. Lors de la détermination de ces modalités, il y aura lieu de tenir compte des observations formulées ci-dessus concernant la compétence du législateur fédéral ordinaire en matière de publicité des avis relatifs aux textes non aboutis des communautés et des régions (observations 18 à 20).

³⁹ Voir Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet “Technique législative”, recommandations n^{os} 154 et 154.1 et formule F 4521.

⁴⁰ Les modalités de la publication des arrêts et ordonnances de non-admission rendus par la section du contentieux administratif du Conseil d'État sont certes réglées par l'arrêté royal du 7 juillet 1997 “relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État”, mais cet arrêté exécute l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui consacre de manière très générale et large la publicité de ces arrêts et ordonnances, cette publicité étant, pour l'essentiel, seulement limitée par le droit à la protection de la vie privée des personnes physiques qui sont parties à la cause ayant donné lieu à l'arrêt ou à l'ordonnance. La consécration de plus amples exceptions dans cet arrêté royal heurterait le prescrit de l'article 28.

30.2. Om de redenen die in de reeds geciteerde opmerking 6 van advies 45.646/AV (zie opmerking 7 van dit advies) zijn uiteengezet, vergt een goed begrip van de adviezen waarvan de auteurs de principiële openbaarheid willen verwezenlijken dat ook de teksten waarop die adviezen betrekking hebben, mee worden gepubliceerd. Het is dan ook raadzaam om de bekendmaking van alle teksten uitdrukkelijk te regelen, samen met de bekendmaking van de adviezen die erop betrekking hebben. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met hetgeen hiervoor is uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de gewone federale wetgever ter zake voor de openbaarheid van teksten die uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten en die geen doorgang hebben gevonden (opmerkingen 17, 19 en 20).

30.3. Voor zover de delegatie betrekking heeft op de vorm van de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State en daarmee enkel wordt gerefereerd aan de technische uitwerking van die bekendmaking, gaat het om een bijkomstig aspect van de werking van de Raad van State en bestaan er geen juridische bezwaren tegen die delegatie.

De griffier,

Wim GEURTS

De eerste voorzitter,

Yves KREINS

30.2. Pour les motifs exposés dans l'observation 6 précitée de l'avis 45.646/AG (voir l'observation 7 du présent avis), la bonne compréhension des avis dont les auteurs visent à consacrer la publicité requiert que soient également publiés les textes sur lesquels ces avis portent. Il est dès lors indiqué de régler expressément la publication de l'ensemble des textes auxquels les avis destinés à être publiés se rapportent. On tiendra toutefois compte à cet égard des observations formulées ci-dessus concernant la compétence du législateur fédéral ordinaire en matière de publicité des textes non aboutis des communautés et des régions (observations 17, 19 et 20).

30.3. Dans la mesure où la délégation concerne exclusivement la forme dans laquelle la publication des avis du Conseil d'État doit avoir lieu et les modalités techniques de mise en œuvre de cette publication, elle porte sur des éléments accessoires du fonctionnement du Conseil d'État et ne soulève pas d'objection juridique.

Le greffier,

Wim GEURTS

Le premier président,

Yves KREINS