

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 november 2002

WETSONTWERP

tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State

AMENDEMENTEN

Nr. 1 VAN DE HEER **COVELIERS**

Art. 2

In het voorgestelde artikel 69, het 1° weglaten.

VERANTWOORDING

Momenteel ligt er in de Kamer van volksvertegenwoordigers een ander wetsontwerp tot uitbreiding van de Raad van State ter bespreking. Dit wetsontwerp, tot stand gekomen in de Senaat, werd vroeger ingediend dan dat van de Koning. Het verdient de voorkeur voorrang te verlenen aan het ontwerp dat is tot stand gekomen door een parlementair initiatief.

Hugo COVELIERS (VLD)

Voorgaand document :

Doc 50 **2131/ (2002/2003)** :
001 : Wetsontwerp.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 novembre 2002

PROJET DE LOI

modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'Etat

AMENDEMENTS

N° 1 DE M. **COVELIERS**

Art. 2

Dans l'article 69 proposé, supprimer le 1°.

JUSTIFICATION

Un autre projet de loi visant à étendre le cadre du Conseil d'État est actuellement en discussion à la Chambre des représentants. Ce projet de loi, voté au Sénat, a été déposé antérieurement à celui du gouvernement. Il serait préférable d'accorder la priorité au projet émanant d'une initiative parlementaire.

Document précédent :

Doc 50 **2131/ (2002/2003)** :
001 : Projet de loi.

Nr. 2 VAN DE HEREN **BOURGEOIS EN VAN HOOREBEKE**

Art. 6bis (nieuw)

Een artikel 6bis invoegen, luidend als volgt:

«Art. 6bis. — In artikel 83 van dezelfde gecoördineerde worden de woorden «en regelt de verdeling ervan tussen de vier kamers» vervangen door de woorden «en wijst ze toe derwijze dat per departement de vraag afwisselend gericht wordt aan een Nederlandstalige en een Franstalige kamer».

VERANTWOORDING

We stellen voor om artikel 83 van de gecoördineerde wetten de Raad van State te wijzigen.

Het huidige artikel bepaalt dat de eerste voorzitter de vragen tot advies ontvangt en zorgt voor de verdeling ervan tussen de vier kamers van de Raad. In de praktijk is het sinds jaar en dag zo dat alle wetsontwerpen en wetsvoorstellen van o.m. de departementen justitie en binnenlandse zaken systematisch voor advies toegewezen worden aan de tweede Franstalige kamer van de Raad en dat de Nederlandstalige kamers alleen adviseren over ontwerpen en voorstellen van 'nieuwe departementen'. Deze situatie is ongezond: in een tweetalig federaal land met twee volkeren is het niet normaal dat gedurende meer dan vijftig jaar steeds dezelfde Franstalige kamer advies geeft over belangrijke aangelegenheden als justitie en binnenlandse zaken.

Niemand minder dan de minister van Justitie uitte recentelijk zijn onvrede hierover. In de commissie voor de Justitie van 21 januari 2002 verklaarde hij naar aanleiding van het advies over het wetsontwerp bijzondere opsporingstechnieken:

«Het blijft namelijk toch betreurenswaardig dat telkens dezelfde, namelijk de Franstalige, kamer van de Raad van State een beroep doet op identiek dezelfde literatuur en auteur en vaak voorbijgaat aan andere, meestal Nederlandstalige rechtsleer. De Franstalige kamer hanteert onvermijdelijk en voortdurend de literatuur van de professoren Bosly, De Valkeneer en Vandermeersch, alsof dat de enigen zijn die in België over die zaken iets zinnigs hebben neergeschreven.»

Sinds de oprichting van de Raad van State werd België omgevormd tot een federale staat. Dit heeft uiteraard zijn impact gehad op de rechtsorde: grote takken van het recht werden toegewezen aan de gemeenschappen en de gewesten. We stellen hoe langer hoe meer vast dat er een andere rechtscultuur ontstaat in het Noorden en het Zuiden van dit land, zelfs in niet-gederaliseerde materies als justitie. Voorbeelden zijn legio: de andere visie op spijtoptanten, de moeizame geboorte van het wetsontwerp anonieme getuigen, de tegenstelling rond de splitsing van de Orde van advocaten, het wetsontwerp over de bijzondere opsporingstechnieken, enz.

N° 2 DE MM. **BOURGEOIS ET VAN HOOREBEKE**

Art. 6bis (nouveau)

Insérer un article 6bis, libellé comme suit :

Dans l'article 83 des mêmes lois coordonnées, les mots « et en règle la distribution entre les quatre chambres » sont remplacés par les mots « et les attribue de manière que, par département, les demandes soient alternativement adressées à une chambre de langue néerlandaise et à une chambre de langue française ».

JUSTIFICATION

Le présent amendement tend à modifier l'article 83 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

L'article 83 actuel prévoit que le premier président reçoit les demandes d'avis et en règle la distribution entre les quatre chambres du Conseil. Toutefois, dans la pratique, tous les projets et propositions de loi, concernant notamment les départements de la Justice et de l'Intérieur, sont, depuis de très nombreuses années, soumis systématiquement pour avis à la deuxième chambre française du Conseil et les chambres néerlandaises ne donnent des avis que sur des projets et des propositions de loi concernant de 'nouveaux départements'. Cette situation est malsaine: dans un État fédéral bilingue composé de deux peuples, il n'est pas normal que ce soit toujours la même chambre française qui depuis plus de cinquante ans, donne des avis sur des matières importantes telles que la justice et l'intérieur.

Le ministre de la Justice en personne a récemment fait part de son mécontentement à ce sujet. En commission de la Justice du 21 janvier 2002, s'agissant de l'avis rendu sur le projet de loi concernant les techniques spéciales de recherche, il a fait la déclaration suivante :

« Il faut encore et toujours déplorer que ce soit chaque fois la même chambre du Conseil d'État, à savoir la francophone, qui se réfère toujours aux mêmes ouvrages et au même auteur et ignore souvent d'autres spécialistes de la doctrine, généralement néerlandophones. La chambre francophone se fonde inévitablement et de manière constante sur les travaux des professeurs Bosly, De Valkeneer et Vandermeersch, comme s'ils étaient les seuls en Belgique à avoir écrit quelque chose de sensé à ce propos. »

Depuis l'institution du Conseil d'État, la Belgique est devenue un État fédéral. Cette transformation a évidemment eu une incidence sur l'ordre juridique : des branches importantes du droit ont été attribuées aux communautés et aux régions. Force est de constater qu'une culture juridique différente se développe dans le nord et dans le sud du pays, même dans les matières non fédéralisées comme la justice. Les exemples ne manquent pas : les divergences de vues à propos des repentis, les problèmes posés par l'élaboration du projet de loi sur les témoins anonymes, les dissents à propos de la scission de l'Ordre des avocats, du projet de loi relatif aux techniques spéciales de recherche, etc.

In die omstandigheden kan het niet dat het steeds kamers van dezelfde taalrol zijn die adviseren over dezelfde materies.

Dit klemt des te meer nu men soms verdeeldheid vaststelt in de adviezen van de Raad van State. In bepaalde adviezen geeft de Raad zelf twee mogelijke standpunten aan over een gerezen grondwettigheidsvraag. Soms wordt daarbij een meerderheidsstandpunt geformuleerd. Het gebeurt echter ook dat de Raad van State twee standpunten uiteenzet, „zonder zijn voorkeur te uiten³. Bij het advies over het ontwerp van pacificatiewet moest de Raad van State zelf toegeven dat hij in een patstelling terecht gekomen was en dat hij te verdeeld was om tot zijn adviesverplichting te komen. Deze patstelling had alles te maken met de communautaire tegenstelling.

Dit toont aan dat de Raad van State niet ongevoelig is voor de duidelijke communautaire tegenstellingen in dit land.

Vandaar dat wij, om het federale evenwicht te herstellen, voorstellen dat de eerste voorzitter van de Raad van State per departement de vraag tot adviesverlening „afwisselend toebedeelt aan een Nederlandstalige en aan een Franstalige Kamer.

Op die manier wordt recht gedaan aan de divergerende juridische cultuur in het Noorden en het Zuiden van dit land of wordt minstens niet langer stelselmachtig onrecht gedaan aan één bepaalde juridische cultuur.

Geert BOURGEOIS (VU&ID)

Nr. 3 VAN DE HEREN **BOURGEOIS** EN **VAN HOOREBEKE**

Art. 1bis (nieuw)

Een artikel 1bis invoegen, luidend als volgt:

«Art. 1bis. — In de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt een artikel 5bis ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. 5bis. — De adviezen worden jaarlijks gepubliceerd in een 'Bulletin van de adviezen van de Raad van State'. Dit bulletin wordt aan het parlement overgezonden».

VERANTWOORDING

Eenzijds stellen we –in navolging van F. Delperee– voor om de adviezen van de Raad van State jaarlijks te bundelen en te publiceren in een bulletin van de adviezen van de Raad van State.

Dit wordt verantwoord door het feit dat het advies van de afdeling wetgeving in de regel verplicht is over alle ontwerpen van wetten, decreten en ordonnances en, behalve in geval van

Dans ces conditions, il est inadmissible que ce soient toujours des chambres du même rôle linguistique qui formulent des avis sur les mêmes matières.

C'est d'autant plus inadmissible que l'on perçoit parfois un désaccord dans les avis du Conseil d'État. Dans certains avis, le Conseil donne même deux points de vue possibles à propos d'une question de légalité soulevée. Si, dans un tel cas, il formule parfois un point de vue majoritaire, il lui arrive cependant aussi d'exposer les deux points de vue sans marquer de préférence³. Dans l'avis sur le projet de loi de pacification, le Conseil d'État a d'ailleurs dû lui-même admettre qu'il était dans une impasse et qu'il était trop partagé pour pouvoir rendre un avis. Or, cette paralysie était manifestement due à des antagonismes communautaires.

Cet exemple montre donc que le Conseil d'État n'est pas insensible aux divergences communautaires manifestes qui existent dans ce pays.

C'est la raison pour laquelle nous proposons, afin de rétablir l'équilibre fédéral, que, par département, le premier président du Conseil d'État attribue la demande d'avis à tour de rôle à une chambre d'expression française et à une chambre d'expression néerlandaise.

Cette approche permettrait en effet de tenir compte des différences de culture juridique qui existent entre le Nord et le Sud de ce pays et, à tout le moins, d'éviter qu'il soit systématiquement porté préjudice à une culture juridique déterminée.

N° 3 de MM. **BOURGEOIS** ET **VAN HOOREBEKE**

Art. 1^{er}bis (nouveau)

Insérer un article 1^{er}bis, libellé comme suit :

«Art. 1^{er}bis. — Un article 5bis, libellé comme suit, est inséré dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État :

« Art. 5bis. — Les avis sont publiés chaque année dans un « Bulletin des avis du Conseil d'État ». Ce bulletin est transmis au parlement. ».

JUSTIFICATION

D'une part, à l'instar de F. Delperée, nous proposons que, chaque année, les avis du Conseil d'État soient rassemblés et publiés dans un bulletin des avis du Conseil d'État.

Cette proposition trouve sa justification dans le fait que la section de législation doit, en règle générale, être obligatoirement consultée pour tous les projets de loi, de décret et d'or-

hoogdringendheid, over alle ontwerpen van koninklijke besluiten, terwijl dat advies facultatief is voor wetsvoorstellen. De adviezen van de Raad van State worden niet systematisch gepubliceerd. Alleen adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie en ontwerpen van reglementair besluit waarbij een verslag aan de Koning of aan een gemeenschaps- of gewestregering wordt gepubliceerd, moeten verplicht worden bekendgemaakt. Volgens eminente auteurs is het jammer dat de adviezen van de Raad van State niet systematisch gepubliceerd worden¹. Dit verhindert een systematische studie van de adviezen van de Raad van State. Dergelijke studie is belangrijk omdat vele leerstukken uit het grondwettelijk recht door de Raad van State geschreven zijn. Of om het met de woorden van professor Velaers te stellen:

«Voor wie er mocht aan twijfelen, zal dit onderzoek duidelijk maken, dat het voor de ontwikkeling van het constitutionele denken van dit land een zegen zou zijn, indien de «constitutionele goudmijn» die in de adviezen van de Raad van State besloten ligt, meer bekendheid zou krijgen. Vele leerstukken uit het grondwettelijk recht zijn immers door de Raad van State geschreven. Wanneer onbeantwoorde vragen opduiken, baant de Raad steeds meer de weg. Soms aarzelend. Een proces van «trial en error», met geleidelijk duidelijke richtlijnen voor de constitutionele inbedding van nieuwe juridische, politieke en maatschappelijke tendensen.

In concreto stellen we voor een artikel 5bis in te voegen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin de jaarlijkse publicatie van alle adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State geïntroduceerd wordt. Van elk van deze adviezen wordt door de hoofdgriffier kennis gegeven aan de parlementen en de regeringen.

Geert Bourgeois (VU&ID)
Karel VAN HOOREBEKE (VU&ID)

donnance et, sauf en cas d'urgence, pour tous les projets d'arrêté royal, alors que cette consultation est facultative lorsqu'il s'agit de propositions de loi. Les avis du Conseil d'État ne sont pas publiés de façon systématique. Doivent seuls être publiés, les avis portant sur des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance et des projets d'arrêté réglementaire qui font également l'objet d'un rapport au Roi ou au gouvernement de région ou de communauté. Certains auteurs déplorent que les avis du Conseil d'État ne soient pas publiés systématiquement¹. Cette lacune empêche leur étude systématique. Or, il est important de pouvoir procéder à pareille étude, étant donné que de nombreux principes du droit constitutionnel ont été édictés par le Conseil d'État. Ou, pour reprendre les mots du professeur Velaers :

«Pour ceux qui en douteraient, cette étude montrera que la publication des avis du Conseil d'État, qui renferment une « mine d'or constitutionnelle », serait une bénédiction pour le développement de la pensée constitutionnelle de ce pays. De nombreux principes du droit constitutionnel ont en effet été édictés par le Conseil d'État. Lorsque surgissent des questions qui n'ont pas encore reçu de réponse, c'est le Conseil d'État qui trace de plus en plus souvent la voie à suivre, procédant par essais et erreurs et définissant peu à peu des directives précises pour l'ancrage constitutionnel de nouvelles tendances juridiques, politiques et sociales.»

Concrètement, nous proposons d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État un article 5bis, instaurant la publication annuelle de l'ensemble des avis de la section de législation du Conseil d'État. Le greffier en chef notifierait chacun de ces avis aux parlements et aux gouvernements.