

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 december 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. 47 VAN DE HEER **MAINGAIN**

Art. 1**bis**(nieuw)

Een artikel 1bis**(nieuw) invoegen, luidend als volgt:**

«Art. 1**bis**.— *In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt een artikel 6ter, ingevoegd, luidend als volgt:*

«Art. 6ter.— *De adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn toegankelijk voor het publiek. De Raad van State zorgt voor de bekendmaking ervan in de vorm en onder de voorwaarden die bij een na overleg in de Ministerraad vastgesteld koninklijk besluit worden vastgelegd.»».*

Voorgaande documenten :

Doc 50 **2131/ (2002/2003)** :

001 : Wetsontwerp.

002 tot 005 : Amendementen.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 décembre 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° 47 DE M. **MAINGAIN**

Art. 1^{er}**bis** (nouveau)

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

«Art. 1^{er}**bis**.— *Dans les lois du Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il est inséré un article 6ter, libellé comme suit :*

«Art. 6ter. — *Les avis de la section de législation du Conseil d'État sont accessibles au public. Le Conseil d'État en assure la publication dans les formes et les conditions déterminées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.»».*

Documents précédents :

Doc 50 **2131/ (2002/2003)** :

001 : Projet de loi.

002 à 005 : Amendements.

VERANTWOORDING

De afdeling wetgeving van de Raad van State speelt een doorslaggevende rol bij het vaststellen van de Belgische rechtsregels. Als behoeder van de rechtszekerheid, vervult de Raad van State drie functies die van primordiaal belang zijn voor het functioneren van het wetgevend en regelgevend instrumentarium.

Ten eerste strekken de door de afdeling wetgeving van de Raad van State uitgebrachte adviezen ertoe uit de ontwerpen of voorstellen de ongrondwettige elementen te lichten die mogelijk door de Arbitragehof of de Raad van State kunnen worden vernietigd.

Ten tweede maakt het onderzoek naar de eerbiediging van de normenhiërarchie het mogelijk de inachtneming van het beginsel van de scheiding der machten te waarborgen en bevoegdheidsconflicten tussen de Staat en de deeltiteiten te voorkomen.

Ten derde zij gesteld dat tal van bepalingen op een drafje worden geredigeerd om meteen in te spelen op noden die op een bepaald ogenblik aan de orde zijn. Onderzoek door de Raad van State maakt het dan mogelijk de teksten leesbaarder en coherenter te maken, en ze ook correct in het juridische raam in te voegen.

Ondanks die functie als raadgevend orgaan ten behoeve van de overheid, als verlener van juridische bijstand teneinde de overheid te helpen de aan de Raad voorgelegde teksten te verbeteren, geldt de publicatie van de door de afdeling wetgeving uitgebrachte adviezen – en dat in tegenstelling tot de arresten van de afdeling administratie – niet als regel.

De door de afdeling wetgeving uitgebrachte adviezen worden immers slechts in bepaalde gevallen gepubliceerd.

De adviezen over de voorontwerpen van wet, de ontwerpen of voorstellen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten worden daarentegen wel in de parlementaire stukken gepubliceerd (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3, § 1, eerste lid, derde zin).

Bekendmaking geldt ook voor de over de ontwerpen van reglementaire besluiten uitgebrachte adviezen, wanneer ze gehecht zijn aan een verslag aan de Koning, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie en aan het Verenigd College (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3, § 1, eerste lid, vierde zin) alsmede voor de adviezen over de ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Soortgelijke adviezen worden samen met het verslag aan de Koning in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd (gecoördineerde wetten op de Raad van State, artikel 3bis).

Voor een groot aantal adviezen – met name de adviezen uitgebracht over ontwerpbesluiten – is dus geen bekendmaking vereist.

JUSTIFICATION

La section de législation du Conseil d'État joue un rôle prépondérant dans l'établissement de la règle de droit belge. Garant de la sécurité juridique, le Conseil d'État remplit trois fonctions primordiales pour le fonctionnement de l'appareil législatif et réglementaire.

D'une part, les avis rendus par la section de législation visent à expurger les projets ou les propositions des inconstitutionnalités susceptibles d'annulation par la Cour d'arbitrage ou le Conseil d'État.

D'autre part, l'examen du respect de la hiérarchie des normes permet de garantir le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de prévenir les conflits de compétence entre l'État et les entités fédérées.

Ensuite, alors que de nombreuses dispositions sont rédigées en vue de répondre à des besoins immédiats, dans la précipitation, l'examen du Conseil d'État permet une amélioration de la lisibilité, de la cohérence des textes ainsi que leur insertion correcte dans le cadre juridique.

Malgré cette position de conseil des autorités, d'auxiliaire juridique, destiné à aider celles-ci à parfaire les textes, qui lui sont soumis, et contrairement aux arrêts de la section d'administration, la publication des avis de la section de législation n'est pas de règle.

En effet, les avis de la section législation du Conseil d'État ne bénéficient d'une publicité que dans certains cas.

Or donc, font l'objet d'une publication dans les documents parlementaires les avis portant sur tout avant-projet, projet ou proposition (et leurs amendements) de loi, de décret ou d'ordonnance (l.c.c.e., art 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, troisième phrase).

Une publicité est également accordée aux avis rendus sur les projets d'arrêtés réglementaires lorsqu'ils sont accompagnés d'un rapport au Roi, au Gouvernement communautaire ou régional, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni de la Commission communautaire commune (l.c.c.e., art 3, § 1^{er}, al. 1^{er}, quatrième phrase) ainsi qu'aux avis consacrés aux projets d'arrêtés royaux abrogeant, modifiant ou remplaçant les dispositions légales en vigueur. De tels avis doivent être publiés en même temps que le rapport au Roi au *Moniteur belge* (l.c.c.e., art 3bis).

Dès lors, un grand nombre d'avis – en particulier les avis donnés sur des projets d'arrêtés – échappent à toute publicité.

Hoewel zulks tot de geploegenheden lijkt te behoren¹, voorziet de wet niet uitdrukkelijk in het vertrouwelijke karakter van adviezen die niet hoeven te worden gepubliceerd; over die vertrouwelijkheid kan zelfs twijfel rijzen aangezien ze indruist tegen het principe van de administratieve transparantie².

Wel integendeel: aangezien de adviezen «*ont vocation à éclairer le débat politique, à nourrir les discussions juridiques et à informer les citoyens*»³ (erop gericht zijn het politieke debat uit te klaren, de juridische discussies te onderbouwen en de burgers te informeren) (vert.), geldt de noodzaak om ze te publiceren.

Naar analogie van de bepalingen met betrekking tot de publicatie van de arresten van de Raad van State⁴, strekt dit wetsvoorstel ertoe het aan de Koning over te laten de wijze van publicatie te bepalen. Om zowel de parlementsleden als de rechtzoekenden de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van die rechtsbron, zal de Koning dan ook behoren te preciseren in welke vorm en onder welke voorwaarden de adviezen op de meest gepaste wijze zullen worden gepubliceerd.

Or, bien qu'il ait pu apparaître coutumier¹, le caractère confidentiel des avis non soumis à une publicité n'est pas prévu expressément par la loi et est même douteux quant à sa compatibilité au regard du principe de la transparence administrative².

Bien au contraire, parce qu'ils ont *vocation à éclairer le débat politique, à nourrir les discussions juridiques et à informer les citoyens*³, les avis ont besoin de publicité.

A l'instar de dispositions relatives à la publicité des arrêts du Conseil d'État⁴, la présente proposition vise à confier au Roi le soin de déterminer les modalités de la publication. Dans l'optique de permettre tant aux parlementaires qu'aux justiciables de prendre connaissance de cette source de droit, le Roi devra ainsi préciser les conditions et la forme appropriés de publication.

Olivier MAINGAIN (MR)

¹ SALMON J., *Le Conseil d'Etat*, deel 1, Bruylant, Brussel, 1994, blz. 113.

² VANDERNACHT P.; DELGRANGE X., «*Ebauche d'une comparaison des contrôles préventif de la section de législation du Conseil d'Etat et curatif de la Cour d'Arbitrage*», in X, *Le Conseil d'Etat de Belgique: cinquante après sa création (1946-1996)*, Bruylant, Brussel, 1999, blz. 120.

³ B. JADOT, «*La section de législation du Conseil d'Etat et l'élaboration de la règle de droit*» in X, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, F.U.S.L., Brussel, blz. 192.

⁴ Artikel 28, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State.

¹ SALMON J., *Le Conseil d'Etat*, tome 1, Bruylant, Brussel, 1994, p. 113.

² VANDERNACHT P.; DELGRANGE X., «*Ebauche d'une comparaison des contrôles préventif de la section de législation du Conseil d'Etat et curatif de la Cour d'Arbitrage*», in X, *Le Conseil d'Etat de Belgique: cinquante après sa création (1946-1996)*, Bruylant, Brussel, 1999, p. 120.

³ B. JADOT, «*La section de législation du Conseil d'Etat et l'élaboration de la règle de droit*» in X, *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible ?*, F.U.S.L., Brussel, p. 192.

⁴ Article 28, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publicité des arrêts du Conseil d'Etat, M.B., 8 août 1997.