ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 16 mai 1983, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", a donné le 22 juin 1983 l'avis suivant

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 16e mei 1983 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State", heeft de 22e juni 1983 het volgend advies gegeven :

L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation, tend à apporter deux modifications aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973.

La première concerne l'article 85bis, introduit dans les lois coordonnées précitées par la loi du 13 juin 1979. Selon cet article, par lequel ont été créées les chambres réunies de la section de législation, il incombe au premier président de déférer à celles-ci une demande d'avis qui "soulève une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés ou des régions". L'avant-projet entend qu'en outre, les chambres réunies connaissent de "toute autre demande rentrant dans la compétence de la section de législation et pour laquelle l'avis des chambres réunies est expressément réclamé par le Conseil des Ministres" (article ler, § ler).

La seconde modification a pour objet d'introduire dans les lois coordonnées un article 88bis libellé comme suit (article 2) :

> "§ ler. Le premier président défère aux chambres réunies de la section toute demande d'avis introduite en application de l'article 9 et qui soulève une question relative aux relations entre l'Etat, les communautés ou les régions ainsi que toute autre demande introduite en application du même article et pour laquelle l'avis des chambres réunies est expressément réclamé par le Conseil des Ministres.

.../...

§ 2. Pour composer les chambres réunies de la section, le premier président désigne chaque année deux chambres de langue différente. Les chambres réunies siègent au nombre de six membres y compris celui qui préside".

I.

Après avoir rappelé la portée de l'article 85bis en vigueur, l'exposé des motifs du projet consacre à la création de chambres réunies à la section d'administration le bref commentaire suivant :

"Il paraît indiqué d'étendre la même procédure à la section d'administration lorsque celle-ci est saisie d'une demande d'avis portant sur un problème identique".

A s'en tenir au texte des articles 85bis et 88bis en projet, cette affirmation de l'identité des "problèmes" dans l'un et l'autre cas n'est pas exacte, puisqu'il est fait mention dans le premier d' "une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions" et dans le second, en une formule évidemment plus large, d' "une question relative aux relations entre l'Etat, les communautés et les régions".

Le délégué du Ministre a confirmé l'intention du Gouvernement, exprimée dans l'exposé des motifs, d'aligner sur ce point l'article 88bis en projet sur l'article 85bis en projet, ce qui imposerait d'y écrire également "une question relative aux compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions". Il eût, en effet, été peu conforme au rôle d'ordre purement juridique assigné par le législateur aux deux sections du Conseil d'Etat, de charger le premier président de déterminer quelle demande d'avis soulève "une question relative aux relations entre l'Etat, les communautés et les régions".

II.

L'avant-projet accorde au Conseil des Ministres, et à lui seul, une prérogative : celle de "réclamer" l'avis des chambres réunies, soit de la section de législation, soit de la section d'administration, selon le cas, à propos de "toute autre demande".

L'exposé des motifs commente la règle en ces termes :

> " ... afin d'augmenter la sécurité juridique, le Conseil des Ministres devrait pouvoir saisir les chambres réunies de l'une ou de l'autre section selon leur compétence respective, de toute demande d'avis, quel qu'en soit l'objet".

A. Selon le délégué du Ministre, malgré la formulation très générale des textes et de leur commentaire, la règle ne serait applicable qu'aux demandes d'avis introduites par un ministre national (1). Mais, dans ces limites, il pourrait s'agir d'une demande d'avis sur n'importe quel objet et non seulement sur une question de compétence.

On relèvera, à cet égard, que si l'article 85bis en projet vise "toute autre demande rentrant dans la compétence de la section de législation", on ne trouve pas d'équivalent à cette dernière précision dans l'article 88bis en projet. La seule référence à l'article 9 des lois coordonnées ne peut en tenir

.../...

---

(1) Il pourrait d'autant moins en aller autrement qu'une immixtion du gouvernement national dans l'élaboration des normes législatives et réglementaires des Communautés et des Régions dérogerait à l'autonomie de celles-ci.

lieu car la compétence de la section d'administration est encore limitée en la matière par l'article 8 des mêmes lois et, conformément à une jurisprudence constante, par la compétence de la section de législation.

Les textes et leur commentaire devraient donc en tout cas être revus.

B. Du point de vue linguistique, le Conseil des Ministres est composé paritairement en vertu de l'article 86bis de la Constitution. Cette particularité ne suffit cependant pas à lui conférer, dans les institutions belges telles qu'elles ont été réformées en 1980, une prééminence quelconque sur les exécutifs des Communautés et des Régions, ni, par conséquent, des prérogatives dont ces exécutifs ne jouiraient pas.

Sans doute peut-on conjecturer qu'en pratique, les exécutifs des Communautés et des Régions trouveraient peu d'intérêt à user de la faculté qui leur serait donnée de "réclamer" l'avis des chambres réunies. Cette considération de pur fait ne peut cependant pas prévaloir contre le parallélisme des pouvoirs des organes de l'Etat, des Communautés et des Régions agissant dans les limites de leurs compétences respectives, parallélisme qui se déduit de l'économie générale de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (1).

C. Jusqu'ici les présidents des assemblées législatives ont toujours eu pour la consultation du Conseil d'Etat, section de législation, des pouvoirs identiques à ceux des ministres. Il en va même ainsi dans le cas où il peut être demandé à la section de siéger en assemblée générale (lois coordonnées : article 85).

.../...

(1) Voir précisément au sujet du pouvoir de demander l'avis de la section de législation ou de la section d'administration du Conseil d'Etat, les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifiées par la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, article 3, § 1er, article 4, article 6 et article 9.

La seule exception a trait à la demande de rédaction de textes (lois coordonnées : article 6). Encore s'explique-t-elle par des motifs liés à la nature d'une telle demande, qui exige de son auteur la détermination de la matière et de l'objet du texte à rédiger.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il se justifie, en l'occurrence, de rompre avec cette tradition.

III.

L'élargissement des cas dans lesquels la section de législation et la section d'administration seraient tenues de siéger chambres réunies pourrait avoir des conséquences graves sur l'organisation du travail au sein des deux sections, de l'auditorat et du bureau de coordination, ainsi que, par suite, sur les délais dans lesquels les avis seraient émis et les arrêts rendus.

On peut douter que le Conseil des Ministres soit le mieux placé pour apprécier ces répercussions. Celles-ci imposeraient, au minimum, que la demande ne soit faite qu'après avis du premier président.

Het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, ter fine van advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State twee wijzigingen aan te brengen.

De eerste wijziging betreft artikel 85bis, dat in die gecoördineerde wetten is ingevoegd bij de wet van 13 juni 1979. Volgens dat artikel, dat in de afdeling wetgeving de verenigde kamers heeft opgericht, is het zaak van de Eerste Voorzitter een adviesaanvraag die "een probleem doet rijzen in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten" naar die kamers te verwijzen. Het voorontwerp wil de verenigde kamers bovendien kennis doen nemen van "elke andere aanvraag die tot de bevoegdheid van de afdeling wetgeving behoort en waarvoor het advies van de verenigde kamers uitdrukkelijk door de Ministerraad wordt gevraagd" (artikel 1, § 1).

De tweede wijziging beoogt in de gecoördineerde wetten een artikel 88bis in te voegen, als volgt :

> "§ 1. De eerste voorzitter verwijst naar de verenigde kamers van de afdeling elke adviesaanvraag ingediend met toepassing van artikel 9 en die een probleem doet rijzen in verband met de betrekkingen tussen de Staat, de gemeenschappen of de gewesten alsook elk andere aanvraag ingediend met toepassing van hetzelfde artikel en waarvoor het advies van de verenigde kamers uitdrukkelijk door de Ministerraad wordt gevraagd.
>
> § 2. Om de verenigde kamers van de afdeling samen te stellen, wijst de eerste voorzitter elk jaar twee kamers met verschillende taal aan. De verenigde kamers houden zitting met zes leden, wie voorzit daaronder begrepen".

.../...

I.

De memorie van toelichting, na de draagwijdte van het thans geldende artikel 85bis in herinnering te hebben gebracht, geeft bij de voorgenomen oprichting van verenigde kamers in de afdeling administratie de volgende, korte commentaar :

> "Het lijkt aangewezen dezelfde procedure uit te breiden tot de afdeling administratie wanneer deze kennis neemt van een adviesaanvraag over een identiek probleem".

Afgaande op de tekst van de ontworpen artikelen 85bis en 88bis, is het niet juist te beweren dat het in het ene en in het andere geval om "identieke problemen" gaat. In het eerste geval is immers sprake van "een probleem in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten", in het tweede, met een duidelijk ruimere formulering, van "een probleem in verband met de betrekkingen tussen de Staat, de gemeenschappen of de gewesten".

De gemachtigde van de Minister heeft verklaard dat het wel degelijk in de bedoeling van de Regering ligt, zoals te kennen is gegeven in de memorie van toelichting, het ontworpen artikel 88bis af te stemmen op het ontworpen artikel 85bis, hetgeen noodzakelijkerwijs meebrengt dat ook dáár met de formule : "een probleem in verband met de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten" dient te worden gewerkt. Het zou immers niet goed verenigbaar zijn geweest met de zuiver juridische rol die de wetgever de twee afdelingen van de Raad van State heeft toebedeeld als de eerste voorzitter uit te maken zou hebben gekregen welke adviesaanvraag een "probleem in verband met de betrekkingen tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten" doet rijzen.

.../...

II.

Het voorontwerp verleent de Ministerraad een prerogatief : hij, en hij alleen, kan "vragen" (in het Frans "réclamer") dat de afdeling wetgeving of de afdeling administratie, al naar het geval, in verenigde kamers adviseert over "elke andere aanvraag".

De memorie van toelichting commentarieert die bepaling in de volgende bewoordingen :

> "Om de rechtszekerheid te verhogen zou de Ministerraad ... de gelegenheid moeten krijgen om elke adviesaanvraag, ongeacht het onderwerp ervan, voor de verenigde kamers van de ene of de andere afdeling te brengen naar gelang van hun respectieve bevoegdheid".

A. Volgens de gemachtigde van de Minister zou die regel, ondanks de zeer algemeen gehouden formulering van de teksten en de commentaar, slechts gelden voor adviesaanvragen ingediend door een nationaal minister (1). Maar binnen die grenzen zou het mogen gaan om een adviesaanvraag over welke aangelegenheid ook en niet alleen over een bevoegdheidskwestie.

In dit verband zij opgemerkt dat de in het ontworpen artikel 85bis gegeven verduidelijking "elke andere aanvraag die tot de bevoegdheid van de afdeling wetgeving behoort" geen tegenhanger heeft in het ontworpen artikel 88bis. De ene verwijzing naar artikel 9 van de gecoördineerde wetten kan niet als zodanig gelden want de bevoegdheid van de afdeling administratie is in dezen ook nog beperkt door artikel 8 van dezelfde wetten en, volgens een vaste rechtspraak, mede door de bevoegdheid van de afdeling wetgeving.

.../...

---

(1) Dat het anders zou zijn kan des te minder daar inmenging van de nationale regering in het tot stand komen van de wets- en verordeningsnormen der Gemeenschappen en Gewesten afbreuk zou doen aan dezer autonomie.

De teksten en de commentaar daarop moeten dan ook in alle geval worden herzien.

B. Uit een taaloogpunt is de Ministerraad krachtens artikel 86bis van de Grondwet paritair samengesteld. Die bijzonderheid is op zichzelf echter niet voldoende om die raad onder de Belgische instellingen zoals die in 1980 hervormd zijn, enigerlei voorrang te verlenen op de executieven van de Gemeenschappen en van de Gewesten en dus ook niet om hem prerogatieven toe te kennen welke die executieven niet zouden hebben.

Nu laat het zich wel vermoeden dat de executieven van de Gemeenschappen en de Gewesten er in de praktijk maar weinig belang bij zouden hebben gebruik te maken van de mogelijkheid die hun zou worden geboden om het advies van de verenigde kamers te "vragen". Deze, zuiver feitelijke overweging kan echter niet opwegen tegen het parallellisme dat bestaat tussen de machten van de binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheid handelende organen van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, een parallellisme dat af te lezen is uit algemene economie van de Grondwet en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (1) tot hervorming der instellingen.

C. De voorzitters van de wetgevende vergaderingen hebben tot dusver, wat de raadpleging van de Raad van State, afdeling wetgeving, betreft, altijd al dezelfde bevoegdheden gehad als de ministers. Dat is zelfs zo voor het geval dat aan de afdeling gevraagd kan worden om zitting te houden in algemene vergadering (gecoördineerde wetten : artikel 85).

.../...

---

(1) Wat bepaaldelijk de bevoegdheid betreft om het advies van de afdeling wetgeving of van de afdeling administratie van de Raad van State te vragen, zie de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 3, § 1, artikel 4, artikel 6 en artikel 9.

De enige uitzondering daarop betreft het verzoek tot het opstellen van teksten (gecoördineerde wetten : artikel 6). En die uitzondering is dan nog te verklaren op gronden die samenhangen met de aard zelf van zulk een aanvraag; die vereist immers dat de aanvrager de stof en het voorwerp van de op te stellen teksten aangeeft.

Het is zaak van de Regering en van de Wetgevende Kamers uit te maken of het wel verantwoord is hier met die traditie te breken.

III.

Verruiming van de gevallen waarin de afdeling wetgeving en de afdeling administratie verplicht zouden zijn zitting te houden met verenigde kamers kan ernstige gevolgen hebben voor de organisatie van de werkzaamheden in de twee afdelingen, in het auditoraat en in het coördinatiebureau en, bijgevolg, ook voor de termijnen waarbinnen de adviezen verstrekt en de arresten gewezen zouden worden.

Het is betwijfelbaar of de Ministerraad wel het best geplaatst is om die terugslag te meten. Het zou, met het oog daarop, op zijn minst zó moeten zijn dat de aanvraag niet wordt gedaan dan nadat het advies van de eerste voorzitter is ingewonnen.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

Ch. HUBERLANT, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,

F. RIGAUX, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par MM. W. VAN ASSCHE, auditeur général, et Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de HH. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal, en Cl. ROUSSEAUX, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. P. TAPIE.