ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 2 mars 1964, d'une demande d'avis sur des amendements au projet de loi "portant modification des lois relatives au Conseil d'Etat", a donné le 16 mars 1964 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2e maart 1964 door de Minister van Binnenlands Zaken en van het Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van wet "tot wijziging van de wetten betreffende de Raad van State", heeft de 16e maart 1964 het volgend advies gegeven :

AMENDEMENT I.

Articles 2 et 3 du projet (Titre Ier de la loi).

Quant à la compétence de la section de législation, les amendements aux articles 2 et 3 du projet n'innovent pas par rapport au projet dont le Sénat est actuellement saisi; ils tendent essentiellement à modifier la procédure suivie devant cette section.

Depuis sa création, la section de législation traite les affaires qui lui sont soumises de la façon suivante : les projets sont distribués aux membres de la chambre, à l'auditorat et au bureau de coordination. L'auditeur général désigne, en fonction de la spécialisation de chacun, le membre de l'auditorat chargé de faire rapport à la chambre; celui-ci prend habituellement contact avec le fonctionnaire désigné par le Ministre en vue d'être pleinement éclairé sur les intentions du Gouvernement; à la suite de ces contacts et de l'étude du dossier, il dresse un rapport à l'intention des membres de la chambre. Le bureau de coordination , de son côté, établit une note relative aux questions de légistique et de concordance des textes. Le projet est ensuite étudié en séance et c'est en présence et avec le concours du membre de l'auditorat et du membre du bureau de coordination que l'avis est établi. Eventuellement, avant d'arrêter son avis, la chambre convoque le fonctionnaire délégué et recueille ses observations.

.../...

Les amendements soumis à l'examen du Conseil d'Etat tendent à imposer à la section de législation le respect, dans sa fonction d'avis, d'une procédure de nature essentiellement juridictionnelle. C'est dans ce but que les amendements prévoient notamment que la section de législation aura l'obligation de répondre en un avis motivé, aux conclusions et observations qui lui seront soumises, d'une part par l'auditorat, et, d'autre part, par les Ministres qui auront toujours le droit de se faire entendre par les commissaires du Gouvernement.

Le système proposé par les amendements appelle les observations suivantes :

1° il n'apparaît pas clairement si l'intention de l'auteur des amendements est d'imposer obligatoirement la présence d'un commissaire du Gouvernement dans chaque affaire soumise à l'avis de la section de législation. Aux termes de l'article 3, § 1er, du projet amendé, il est prévu que les Ministres "seront entendus" par l'organe d'un ou de plusieurs commissaires du Gouvernement. Cette formule doit s'interpréter comme impliquant l'audition obligatoire d'un commissaire du Gouvernement dans tous les cas où les Ministres "font application des dispositions de l'article 2", c'est-à-dire dans tous les cas où la section de législation est saisie par un Ministre. De son côté, la justification des amendements dispose que le Conseil entendra "éventuellement" le commissaire du Gouvernement et il n'apparaît pas clairement si, dans la pensée de l'auteur des amendements, cette éventualité consiste dans l'hypothèse où le Gouvernement fait application de l'article 2

.../...

de la loi, ou s'il s'agit de laisser au Gouvernement, lorsqu'il fait application de l'article 2, le soin d'apprécier s'il est opportun de désigner un commissaire du Gouvernement. On observera enfin que les amendements sont muets quant à l'audition des commissaires du Gouvernement lorsque la section de législation est saisie par le président d'une des Chambres législatives.

2° Le texte des amendements proposés manque également de clarté en ce qui concerne le fondement des conclusions ("avis conclusifs") que l'auditorat serait appelé à déposer devant la section de législation. Cette section ayant été établie dans le but d'éclairer les Chambres législatives et le Gouvernement sur les exigences de la légalité au sens large d'une part, et sur celles de la légistique d'autre part, il semble que c'est uniquement en fonction de ces deux exigences que l'auditorat devrait, éventuellement, être admis à présenter des conclusions. Il ne saurait appartenir à l'auditorat d'obliger la section de législation à se prononcer, en réponse à ses propres conclusions, sur des intérêts aussi vagues que ceux de "la vérité" ou aussi proches de l'opportunité que ceux de "l'ordre public".

3°D'une manière plus générale, il y a lieu de se demander si les amendements proposés ne sont pas de nature à entraver le bon fonctionnement de la section de législation dans l'exercice de la mission qu'a entendu lui attribuer le législateur de 1946.

.../...

Si l'on se reporte aux discussions parlementaires qui ont précédé le vote de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, on remarque que le mode de fonctionnement de la section de législation a été conçu et organisé en fonction de deux exigences fondamentales. D'une part, les auteurs de la loi ont entendu que l'intervention de la section de législation ne ralentisse pas le déroulement de la procédure législative et la mise en oeuvre de la politique gouvernementale. D'autre part, il a été clairement précisé que la section de législation devait se garder d'aborder, dans ses avis, les aspects d'opportunité politique que comportent nécessairement certains projets qui lui sont soumis.

Les amendements proposés risquent de compromettre ces deux exigences. Il n'est pas douteux, en effet, que l'obligation qui serait imposée à la section de législation de délibérer en dehors de la présence de l'auditorat et de répondre à tous les moyens et arguments soulevés, respectivement par les membres de l'auditorat et par les commissaires du Gouvernement, aura pour effet de ralentir sensiblement l'expédition des dossiers, avec cette conséquence que le Gouvernement sera plus fréquemment amené à invoquer l'urgence et à se dispenser ainsi de recueillir l'avis de la section de législation.

D'autre part, l'obligation imposée à la section de législation de rencontrer, dans ses avis et commentaires, les observations faites par l'auditorat dans l'intérêt "de la vérité" ou de "l'ordre public", ainsi que celles que les commissaires du Gouvernement jugeraient devoir faire pour justifier l'opportunité des projets, risque

.../...

d'entraîner la section de législation sur un terrain qui n'est pas celui que lui avait assigné le législateur de 1946. En répondant à de telles observations, la section de législation exercerait, sur l'action gouvernementale et parlementaire, une pression qui n'est compatible ni avec le principe de la responsabilité ministérielle, ni avec celui de la souveraineté politique des Chambres législatives.

Dans la pratique actuellement suivie par la section de législation, la discussion qui s'institue sur le rapport de l'auditorat revêt le caractère d'un dialogue et il arrive fréquemment, soit que les membres de la section se rallient aux observations de l'auditorat ou aux explications des délégués du Gouvernement, soit que ceux-ci se rendent aux objections qui leur sont faites. La souplesse de cette procédure fait de l'avis émis par la section de législation une oeuvre collective réalisée dans un esprit de confiante collaboration avec l'auditorat et exprimant, avec le maximum de nuances, les raisons d'ordre juridique qui ont déterminé la conviction des membres de la section. C'est grâce à cette procédure également que la section de législation peut écarter de la motivation de ses avis les arguments et considérations qui lui paraissent relever du domaine de l'appréciation politique et qui, à ce titre, doivent être abandonnés au jugement souverain des Chambres législatives ou du Gouvernement. Cette méthode de travail a permis à la section de législation de donner, de fin 1948 à ce jour, plus de 8.700 avis.

.../...

Il appartiendra au législateur d'apprécier si les avis élaborés selon cette procédure ne répondent pas mieux à la finalité que la loi a entendu leur assigner plutôt que des avis qui seraient rédigés au terme d'un débat contradictoire sous la forme d'une réponse aux observations les plus diverses présentées par l'auditorat, d'une part, et par les commissaires du Gouvernement, d'autre part.

AMENDEMENT II.

Article 6 du projet (article 16 de la loi).

L'amendement a un double objet : d'une part, il tend à séparer les fonctions d'instruction et de jugement en interdisant en principe aux conseillers de procéder à des enquêtes; d'autre part, dans le cas exceptionnel où, en raison d'une contestation au sujet de l'instruction menée par l'auditorat, un conseiller serait chargé d'une enquête, l'amendement vise à interdire à ce conseiller de participer au jugement de l'affaire.

En ce qui concerne le premier point, l'auteur de l'amendement n'apporte aucune justification de la mesure proposée. En fait, en quinze années et sur un total de plus de 10.000 affaires, c'est à deux ou trois reprises seulement qu'un conseiller a été désigné pour procéder à une enquête.

Quant au deuxième point , il n'appelle pas d'observations.

.../...

AMENDEMENT III.

Article 9 du projet (articles 28 et 29 de la loi).

Cet amendement tend à modifier l'article 9 du projet en remplaçant les articles 28 et 29 de la loi du 23 décembre 1946 par des dispositions nouvelles et en ajoutant un article 29bis.

L'article 28, § 1er, tel qu'il est proposé par l'amendement se borne à reprendre sans modification la disposition correspondante du projet; le § 2 reproduit l'article 29 de la loi du 23 décembre 1946.

L'article 29, § 1er, proposé par l'amendement reprend en le complétant l'article 28, § 2, 1°, du projet tel qu'il figure dans l'article 9 du projet en son dernier état. Le § 2 du même article 29 rattache le bureau de coordination à l'auditorat; il en fixe la composition telle que l'article 28, § 2, 2°, la prévoit.

L'article 29bis proposé par l'amendement règle le statut du greffe.

\+

\+ \+

L'amendement soulève les observations suivantes :

L'article 29, § 1er, prévoit que l'auditorat comprendra "si la législation sur l'emploi des langues l'exige, un premier auditeur général adjoint".

.../...

L'article 17, § 3, alinéa 2 de la loi du 15 avril 1958 a prévu que dans le cas où l'auditeur général ne possède la connaissance que d'une seule langue, il sera assisté dans l'exercice de ses fonctions par un auditeur connaissant l'autre langue désigné par le Roi; le même article qualifie cet auditeur "d'auditeur général adjoint". L'article 38 du projet, en son dernier état, lui donne le nouveau grade d'auditeur général adjoint et le titre de premier auditeur général adjoint.

L'existence de ce premier auditeur général adjoint ne se justifie que par des circonstances momentanées. En effet, en vertu de l'article 33, § 2, alinéa 2, de la loi organique du Conseil d'Etat, l'auditeur général devra être bilingue, et ce n'est qu'à titre transitoire que l'article 17 de la loi de 1958 a prévu l'existence de l'auditeur général adjoint, aussi longtemps que les fonctions de l'auditeur général pourront être remplies par un titulaire unilingue. En conséquence, il s'indique de ne pas faire mention de cet auditeur général adjoint dans une disposition à caractère permanent, mais plutôt dans les dispositions transitoires ainsi que le fait le texte du projet.

+

Par les termes du § 2 de l'article 29 "il est créé au sein de l'auditorat un bureau de coordination", l'amendement tend à intégrer ce bureau dans l'auditorat alors qu'actuellement il est, aux termes de l'article 28, alinéa 2, 2°, de la loi du 2[illegible] décembre 1946 un organe distinct au sein du Conseil.

L'auteur de l'amendement ne fournit pas de justification de cette modification et n'indique pas en quoi l'organisation actuelle n'aurait pas donné satisfaction.

.../...

Tout en abandonnant au législateur l'appréciation de l'opportunité de la modification proposée, le Conseil d'Etat fait observer que le bureau de coordination est appelé à remplir des tâches essentiellement différentes de celles auxquelles se consacre l'auditorat; il estime que la spécificité des fonctions du bureau de coordination doit être sauvegardée spécialement quant à la mission qui lui est dévolue en matière de coordinations et de codifications des lois prévues par la loi du 13 juin 1961.

Quant à la mission de ce bureau telle que l'amendemant IV (article 14 du projet - article 36, § 7, de la loi) la décrit, le Conseil d'Etat rappelle que la matière relative aux coordinations et codifications est réglée par la loi du 13 juin 1961. Pour le surplus, il se réfère à l'observation qu'il a présentée dans son avis sur le projet de loi repris dans le document actuellement en discussion (Doc. Sén. session 1962-1963, n° 128, pages 45-46).

Quant à l'article 29bis, le Conseil d'Etat fait observer qu'il n'est pas exact de dire que l'auditorat "est assisté" d'un greffe. Contrairement aux magistrats du siège, les membres de l'auditorat accomplissent les actes de leur fonction sans l'assistance d'un greffier; ce n'est que lorsqu'ils procèdent à une enquête que la présence d'un greffier est requise.

La matière réglée par la deuxième phrase de l'alinéa 2 trouverait mieux sa place dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

.../...

AMENDEMENT IV.

Article 14 du projet (article 36, § 7, de la loi).

L'amendement reprend en majeure partie des dispositions qui figurent dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat. Il étend ces règles aux interventions de l'auditorat devant la section de législation.

Ainsi qu'il a été expliqué au début de l'avis au sujet de l'amendement I, cette unification de la procédure ne correspond pas à la diversité des attributions dévolues à chacune des deux sections du Conseil d'Etat.

Au surplus, le § 4 exprime des règles qui relèvent du domaine de la déontologie et qu'il est dangereux de figer dans des textes qui pourraient être interprétés restrictivement.

En outre, il appartiendra au législateur d'apprécier s'il est opportun d'enlever à l'auditorat le pouvoir de décider une enquête ou de désigner des experts (§ 2) alors que ces droits lui sont actuellement conférés par les articles 17, 19 et 20 du règlement de procédure, et d'interdire au siège de désigner un de ses membres pour procéder à des mesures d'instruction.

\+

\+ \+

.../...

Aux termes du § 6 de l'article 36 de l'amendement "l'auditeur général et, éventuellement et conformément aux dispositions des lois sur l'emploi des langues, le premier auditeur général adjoint dirigent et contrôlent l'activité des membres de l'auditorat et répartissent les travaux entre eux".

Ce texte n'est pas commenté dans la justification qui accompagne l'amendement; il résulte de son application littérale que dans le cas où à côté de l'auditeur général unilingue est créé un premier auditeur général adjoint, ce dernier exerce concurremment avec l'auditeur général toutes les fonctions qui sont réservées à ce dernier, en vertu de l'article 36, alinéas 2 et 3 actuels, alors que l'article 17, § 3, alinéa 3,de la loi du 15 avril 1958, qui n'est pas abrogé par l'amendement, prévoit que l'auditeur général délègue à l'auditeur général adjoint ses attributions chaque fois que l'exercice d'une de ces attributions porte sur une affaire qui doit être instruite dans la langue qui n'est pas celle du diplôme de l'auditeur général.

Le Conseil croit opportun de rappeler certains commentaires qui ont accompagné l'adoption du susdit article 17, § 3,alinéa 3,qui a prévu l'éventualité de la nomination d'un"auditeur général adjoint",et les discussions que cette question a soulevées à l'époque au sein de la Commission de l'Intérieur du Sénat.

L'exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi organique du Conseil d'Etat déposé le 22 août 1956 s'exprime sur ce point en ces termes : "Lorsque l'auditeur général ne justifie pas de la connaissance des deux langues nationales, le Roi désignera parmi

.../...

les auditeurs, un auditeur auquel il donne le titre d'auditeur général adjoint ... Cet auditeur est compris dans le nombre d'auditeurs fixé par l'article 28, alinéa 2, 1°, b, ... Son rôle sera d'assister l'auditeur général dans l'exercice des fonctions dont celui-ci conserve et la charge et la complète responsabilité. En matière disciplinaire, les membres de l'auditorat usant de la même langue que l'auditeur général adjoint seront obligatoirement entendus par l'auditeur général en la présence de son adjoint" (Doc. parl., Sénat, 1955-1956, n° 352, page 3).

Pour réaliser cette intention, l'article 33 de la loi organique était complété par un alinéa qui prévoyait la désignation d'un auditeur, en vue d'exercer les attributions de l'auditeur général, et lui donnait le titre "d'auditeur général adjoint".

Le Gouvernement déposa le 4 février 1958 des amendements à son projet initial et la matière relative à l'auditeur général adjoint fut retirée de l'article 33 pour être insérée dans un article 15 figurant au chapitre intitulé "Disposition transitoire". Le texte de cet article, devenu l'article 17, est celui qui fut finalement adopté par le législateur du 15 avril 1958. Le Gouvernement s'en explique en ces termes :

"Pendant la période transitoire il est d'autre part prévu au cas où l'auditeur général ne justifierait que de la connaissance d'une langue nationale, qu'il sera assisté dans l'exercice de ses attributions d'un auditeur général adjoint, justifiant de la connaissance approfondie de l'autre langue nationale. Cet auditeur général adjoint exerce, par délégation, toutes les attributions de l'auditeur général dès qu'il s'agit d'une affaire devant être traitée dans la langue dont ce dernier ne justifie pas la connaissance" (Doc. parl, Sénat, 1957-1958, n° 144, p.11).

.../...

La délégation de certaines attributions de l'auditeur général à l'auditeur général adjoint suscita des inquiétudes, et à la séance tenue par la Commission de l'Intérieur du Sénat, le 11 mars 1958, au cours de l'examen des amendements déposés par le Gouvernement le 4 février 1958 (Doc. n° 144), "un commissaire attire l'attention sur le fait qu'il avait déposé une proposition de loi, qu'il a retirée, notamment parce qu'on lui avait fait le reproche d'aboutir à une division au sein du Conseil d'Etat. Or, il semble bien que les amendements présentés aboutiront au même résultat. Le Ministre reconnaît que l'argument ne manque pas de pertinence. Cependant, il faut tenir compte qu'actuellement on est devant une situation de fait, mais transitoire. On y porte remède en prévoyant, pendant la période transitoire, qu'au cas où l'auditeur général ne connaîtrait pas l'autre langue nationale, il serait assisté par un auditeur général adjoint justifiant d'une connaissance approfondie de cette langue. Cet auditeur général adjoint exercerait, par délégation, toutes les attributions de l'auditeur général, (dès qu'il s'agit d'une affaire en une langue) dont l'auditeur général n'a pas la connaissance. Cette façon de faire est surtout justifiée en matière disciplinaire. L'intéressé et les témoins doivent être entendus. Si cette procédure n'était pas observée par suite d'une méconnaissance de la langue de la cause et que l'auditeur général était amené à prendre une décision, on pourrait croire que son manque d'information directe pourrait l'amener à émettre un jugement, avec le préjugé défavorable. L'amendement du Gouvernement permet de parer à cet inconvénient pendant la période transitoire. Cette argumentation ne convainc pas le commissaire, qui est

.../...

cependant sensible au fait que le Ministre a reconnu que la solution proposée présentait un certain danger. Dans la pratique, fait-il observer, il arrive que des Ministres unilingues prennent des sanctions. Ils n'admettraient certainement pas qu'on leur retire cette attribution pour une raison linguistique car leur autorité en souffrirait gravement. Le commissaire craint que le texte de l'amendement ne soit de nature à saper l'autorité de l'auditeur général. En conclusion, il demande le rejet de l'alinéa en question et le retour à l'ancien texte en la matière.

Mis aux voix, le dernier alinéa du § 3 est adopté par 7 voix contre 2 et 2 abstentions" (Doc. parl., Sénat, 1957-1958, n° 223, pages 3 et 4).

Le Conseil d'Etat croit utile de reproduire ces rétroactes, afin d'indiquer les craintes de certains en une organisation qui pourrait créer une scission au sein de l'auditorat, et de rappeler que dans l'intention du Gouvernement, en 1958, la création d'un auditeur général adjoint devait parer à une situation passagère et en vue de l'exercice de certaines attributions de l'auditeur général seulement.

Si l'amendement ne prévoit une direction simultanée de l'auditorat et la répartition des travaux entre les auditeurs par l'auditeur général et l'auditeur général adjoint, que pour la période où il sera fait appel à un auditeur général adjoint, il existera cependant au cours de cette période, qui pourrait être longue, une situation que le législateur lui-même a considérée en 1958 comme de nature à porter atteinte à l'unité et à l'homogénéité du Conseil d'Etat.

AMENDEMENT I.

Artikelen 2 en 3 van het ontwerp (Titel I van de wet).

Inzake bevoegdheid van de afdeling wetgeving brengen de amendementen op de artikelen 2 en 3 niets nieuws ten opzichte van hetgeen in het thans bij de Senaat aanhangige ontwerp staat; ze bedoelen voornamelijk de procedure vóór die afdeling te wijzigen.

Sedert ze is opgericht, behandelt de afdeling wetgeving de haar voorgelegde zaken als volgt : de ontwerpen worden rondgedeeld aan de leden van de kamer, aan het auditoraat en aan het coördinatiebureau. De auditeur-generaal wijst volgens ieders specialiteit het lid van het auditoraat aan dat bij de kamer verslag zal uitbrengen; dat lid neemt gewoonlijk contact op met de door de Minister aangewezen ambtenaar om zich volkomen op de hoogte te stellen van hetgeen de Regering bedoelt; na die contacten en na het dossier te hebben bestudeerd, maakt hij ten behoeve van de leden der kamer een verslag op. Van zijn kant werkt het coördinatiebureau een nota uit over hetgeen in het ontwerp met de wetgevingstechniek en de overeenstemming der teksten verband houdt. Het ontwerp wordt vervolgens op de zitting bestudeerd en daar wordt dan in het bijzijn en met de medewerking van het lid van het auditoraat en het lid van het coördinatiebureau het advies vastgesteld, eventueel nadat de kamer de bevoegde ambtenaar heeft opgeroepen om zijn opmerkingen te vernemen.

De aan de Raad van State voorgelegde amendementen zijn erop gericht, de afdeling wetgeving in haar adviserende functie een in wezen jurisdictionele procedure te doen volgen. Daartoe bepalen ze onder meer, dat de afdeling in een met redenen omkleed advies moet antwoorden op de

.../...

conclusiën en opmerkingen die haar worden voorgelegd eensdeels door het auditoraat, anderdeels door de Ministers, die altijd het recht hebben bij monde van Regeringscommissarissen te worden gehoord.

Bij de regeling die in de amendementen wordt voorgesteld is het volgende op te merken :

1° het is niet duidelijk of de indiener bedoelt, dat voor iedere aan de afdeling wetgeving ter fine van advies voorgelegde zaak noodzakelijk een Regeringscommissaris tegenwoordig moet zijn. Luidens artikel 3, § 1, van het geamendeerde ontwerp worden de Ministers "gehoord" bij monde van een of meer Regeringscommissarissen. Dit is zo te verstaan, dat een Regeringscommissaris noodzakelijk moet worden gehoord telkens wanneer de Ministers "gebruik maken van de toepassing der bepalingen van artikel 2", dit wil zeggen telkens wanneer de zaak door een Minister bij de afdeling wetgeving aanhangig wordt gemaakt. De verantwoording bij de amendementen van haar kant zegt echter, dat de Regeringscommissaris "gebeurlijk" wordt gehoord. Het is niet duidelijk of de indiener hier denkt aan het geval dat de Regering artikel 2 van de wet toepast dan wel of hij de Regering, als dat artikel wordt toegepast, wenst te laten oordelen of een Regeringscommissaris zal worden aangewezen. Tenslotte moge worden opgemerkt, dat de amendementen niet zeggen of de Regeringscommissarissen worden gehoord wanneer een zaak aan de afdeling wetgeving wordt voorgelegd door de voorzitter van een van de Wetgevende Kamers.

.../...

2° Het mangelt de tekst ook aan duidelijkheid wat betreft de grond van de conclusiën ("concluderende adviezen") die het auditoraat bij de afdeling wetgeving in te dienen zou hebben. Die afdeling is opgericht om de Wetgevende Kamers en de Regering voor te lichten, eensdeels omtrent de wettigheidseisen in de ruimste zin van het woord, anderdeels omtrent de wetgevingstechnische eisen. Het wil dan ook voorkomen, dat het auditoraat alleen in verband met die twee soorten eisen eventueel conclusiën zou moeten voordragen. Het kan niet aan het auditoraat staan, de afdeling wetgeving te verplichten, zich als antwoord op zijn eigen conclusiën uit te spreken over belangen die zo vaag zijn als die van "de waarheid" of zo dicht bij opportuniteitsoverwegingen staan als die van "de openbare orde".

3° In 't algemeen kan men zich afvragen of de voorgestelde amendementen de afdeling wetgeving niet zouden verhinderen de opdracht die de wetgever van 1946 haar heeft willen toevertrouwen, behoorlijk te vervullen.

Als men voortgaat op de parlementaire bespreking die aan de goedkeuring van de wet van 23 december 1946 tot instelling van een Raad van State is voorafgegaan, constateert men, dat de werkwijze van die afdeling er op berekend is aan twee fundamentele eisen te voldoen. Eensdeels hebben de stellers van de wet gewild, dat het optreden van meergenoemde afdeling de afwikkeling van de

.../...

wetgevende procedure en de uitvoering van het Regeringsbeleid niet komen vertragen. Anderdeels werd duidelijk gesteld, dat die afdeling er zich in haar adviezen moet voor hoeden het aspect "politieke opportuniteit", dat sommige haar voorgelegde ontwerpen uiteraard vertonen, te onderzoeken.

Met de voorgestelde amendementen dreigt het moeilijk te worden, aan die twee eisen te voldoen. Als men de afdeling wetgeving gaat verplichten, te beraadslagen buiten de aanwezigheid van het auditoraat om en te antwoorden op alle middelen en argumenten die de leden van het auditoraat respectievelijk de Regeringscommissarissen naar voren hebben gebracht, zullen de dossiers ongetwijfeld heel wat trager worden afgehandeld, zodat de Regering er vaker toegebracht zal worden zich op de spoed te beroepen om het advies van de afdeling wetgeving niet te moeten inwinnen.

Als de afdeling wetgeving in haar advies en commentaar moet antwoorden op de opmerkingen die het auditoraat heeft gemaakt in het belang van de "waarheid" of van de "openbare orde" en op die waarmee de Regeringscommissarissen de opportuniteit van de ontwerpen menen te moeten verantwoorden, is er bovendien gevaar, dat zij zich op een ander terrein moet gaan begeven dan de wetgever van 1946 haar had toegewezen. Met het beantwoorden van zulke opmerkingen zou zij op de werking van Regering en Parlement een druk uitoefenen die noch met het beginsel van de

.../...

ministeriële verantwoordelijkheid, noch met het beginsel van de politieke soevereiniteit der Wetgevende Kamers overeen te brengen is.

Zoals de afdeling wetgeving thans werkt, is de discussie over het verslag van het auditoraat als het ware een dialoog, waarbij de leden van de afdeling zich vaak met de opmerkingen van het auditoraat of met de uitleg van de gemachtigden van de Regering, en dezen van hun kant zich vaak ook met de geopperde bezwaren verenigen. Die soepele procedure maakt het advies aan de afdeling wetgeving tot een gemeenschappelijk werk dat in een geest van vertrouwen en van samenwerking met het auditoraat tot stand komt, en dat met een maximum aan nuances aangeeft op welke juridische gronden de leden van de afdeling hun overtuiging hebben gevestigd.

Aan die procedure is het mede te danken, dat de afdeling wetgeving argumenten en overwegingen die haar op het vlak van de politieke appreciatie lijken te liggen en die als zodanig de Wetgevende Kamers en de Regering soeverein ter beoordeling moeten staan, uit haar adviezen kan houden. Met die werkmethode heeft de afdeling sedert eind 1948 meer dan 8.700 adviezen kunnen verstrekken.

Het is zaak van de wetgever te oordelen of adviezen volgens die procedure niet beter dienen tot het doel waarvoor de wetgever ze heeft bestemd, dan adviezen die

.../...

na een contradictoir debat tot stand komen in de vorm van antwoorden op de meest uiteenlopende opmerkingen die eensdeels door het auditoraat, anderdeels door de Regeringscommissarissen zijn voorgedragen.

AMENDEMENT II.

Artikel 6 van het ontwerp (artikel 16 van de wet).

Het amendement heeft een tweeledig doel : eensdeels wil het onderzoeksverrichtingen en berechting van elkaar losmaken door Staatsraden principieel te verbieden een onderzoek te doen; anderdeels wil het de Staatsraad die bij uitzondering, met name bij betwisting nopens de reeds door het auditoraat getroffen onderzoeksmaatregelen, met een onderzoek mocht worden belast, verbod opleggen, de zaak mede te berechten.

Over de maatregel die hij als eerste punt voorstelt, geeft de indiener van het amendement generlei verantwoording. In feite is het in vijftien jaar tijd en op een totaal van meer dan 10.000 zaken maar twee- of driemaal gebeurd, dat een Staatsraad met een onderzoek werd belast.

Bij het tweede punt zijn geen opmerkingen te maken.

.../...

AMENDEMENT III.

Artikel 9 van het ontwerp (artikelen 28 en 29 van de wet).

Dit amendement bedoelt artikel 9 van het ontwerp zo te wijzigen, dat de artikelen 28 en 29 van de wet van 23 december 1946 door nieuwe bepalingen worden vervangen en dat een artikel 29bis wordt toegevoegd.

Artikel 28, § 1, zoals het amendement het voorstelt, neemt de overeenkomstige bepaling van het ontwerp ongewijzigd over ; § 2 herhaalt artikel 29 van de wet van 23 december 1946.

Artikel 29, § 1, door het amendement voorgesteld, herhaalt artikel 28, § 2, 1°, zoals het voorkomt in artikel 9 van het ontwerp in zijn laatste versie, en vult het aan. Paragraaf 2 van hetzelfde artikel 29 verbindt het coördinatiebureau aan het auditoraat ; het geeft de samenstelling ervan op zoals die in artikel 28, § 2, 2°, is bepaald.

Het in het amendement voorgestelde artikel 29bis regelt het statuut van de griffie.

\+

\+ \+

Bij het amendement zijn de volgende opmerkingen te maken :

Artikel 29, § 1, bepaalt dat er in het auditoraat, "zo de wetgeving op het gebruik der talen het vereist, een eerste adjunct-auditeur-generaal" zal zijn.

.../...

Artikel 17, § 3, tweede lid, van de wet van 15 april 1958 heeft bepaald dat de auditeur-generaal ingeval hij slechts één taal machtig is, in de uitoefening van zijn ambt zal worden bijgestaan door een auditeur die de andere landstaal machtig is en door de Koning wordt aangewezen ; hetzelfde artikel noemt die auditeur "adjunct-auditeur-generaal". Artikel 38 van het ontwerp, in zijn laatste versie, geeft hem de nieuwe graad van adjunct-auditeur-generaal en de titel van eerste adjunct-auditeur-generaal.

Alleen tijdelijke omstandigheden wettigen het bestaan van de eerste adjunct-auditeur-generaal. Krachtens artikel 33, § 2, tweede lid, van de organieke wet op de Raad van State moet de auditeur-generaal immers tweetalig zijn en slechts bij overgangsmaatregel stelt artikel 17 van de wet van 1958 dat er een adjunct-auditeur-generaal zal zijn, namelijk zolang het ambt van auditeur-generaal door een eentalige titularis mag worden uitgeoefend. Daarom vermelde men die adjunct-auditeur-generaal niet in een blijvende bepaling, maar veeleer in overgangsbepalingen, zoals het Regeringsontwerp doet.

+

Met de woorden "in de schoot van het auditoraat wordt een coördinatiebureau ingesteld" in § 2 van artikel 29, bedoelt het amendement dat bureau in het auditoraat op te nemen, terwijl het thans, luidens artikel 28, tweede lid, 2°, van de wet van 23 december 1946 een afzonderlijk orgaan in de Raad van State is.

De indiener van het amendement verantwoordt die verandering niet nader en zegt niet in welk opzicht de huidige organisatie geen voldoening zou hebben

.../...

geschonken. De Raad van State laat het aan de wetgever over te oordelen, of de voorgestelde wijziging wel opportuun is, maar wenst toch op te merken dat het coördinatiebureau essentieel andere taken heeft dan het auditoraat ; hij meent dat het coördinatiebureau zijn eigen taak moet kunnen behouden, vooral inzake coördinatie en codificatie van wetten, als voorgeschreven door de wet van 13 juni 1961.

Wat de taak van dat bureau betreft, zoals amendement IV (artikel 14 van het ontwerp - artikel 36, § 7, van de wet) ze omschrijft, moge de Raad van State erop wijzen, dat al wat coördinatie en codificatie betreft, geregeld is in de reeds vermelde wet van 13 juni 1961. Voor het overige verwijst hij naar de opmerking die hij heeft gemaakt in zijn advies over het ontwerp van wet, dat in het thans behandelde document is afgedrukt (Gedr. St., Senaat, zitting 1962-1963, nr 128, blz. 45-46).

In verband met artikel 29bis merkt de Raad van State op, dat het niet juist is te zeggen dat het auditoraat wordt "bijgestaan" door een griffie. Anders dan de magistraten van de zetel, verrichten de leden van het auditoraat de handelingen in verband met hun ambt zonder bijstand van een griffier; alleen wanneer zij een onderzoek verrichten, is de tegenwoordigheid van een griffier vereist.

De stof die in de tweede volzin van het tweede lid wordt geregeld, hoort thuis in het huishoudelijk reglement van de Raad van State.

.../...

AMENDEMENT IV.

Artikel 14 van het ontwerp (artikel 36, § 7, van de wet).

Het amendement herhaalt grotendeels bepalingen uit het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State. Het maakt die regelen mede toepasselijk op het optreden van het auditoraat voor de afdeling wetgeving.

Zoals vooraan in het advies over amendement I is gezegd, stemt die eenmaking van de rechtspleging niet overeen met de verscheidenheid van de ambtsbevoegdheden die aan ieder van beide afdelingen van de Raad van State zijn toegewezen.

Bovendien stelt § 4 deontologische regelen, die het gevaarlijk is vast te leggen in teksten waaraan een beperkende uitlegging kan worden gegeven.

Voorts dient de wetgever te oordelen of het opportuun is, het auditoraat de bevoegdheid te ontzeggen om te beslissen dat een onderzoek zal worden ingesteld of om deskundigen aan te wijzen (§ 2), zoals het nu kan doen krachtens de artikelen 17, 19 en 20 van het procedurereglement , en de kamer te verbieden een van haar leden met onderzoeksverrichtingen te belasten.

\+

\+ \+

.../...

Artikel 36, § 6, van het amendement bepaalt : "De auditeur-generaal en, eventueel, overeenkomstig de bepalingen der wetten op het gebruik der talen, de eerste adjunct-auditeur-generaal leiden de werkzaamheden der leden van het auditoraat en oefenen er het toezicht op uit en verdelen de werktaken onder hen".

De bij het amendement gevoegde verantwoording geeft geen toelichting op deze tekst. Naar de letter toegepast, zou hij hierop neerkomen : als er behalve de eentalige auditeur-generaal ook nog een eerste adjunct-auditeur-generaal is, oefent deze samen met de auditeur-generaal alle functies uit welke krachtens het huidige artikel 36, tweede en derde lid, alleen bij de auditeur-generaal berusten, terwijl artikel 17, § 3, derde lid, dat door het amendement niet wordt opgeheven, bepaalt : "De auditeu generaal delegeert zijn bevoegdheden aan de adjunct-auditeur-generaal telkens als de uitoefening van een van die bevoegdheden een zaak betreft die moet behandeld worden in de taal die niet de taal is van het diploma van de auditeur-generaal".

De Raad acht het dienstig hier te herinneren aan bepaalde commentaren, die geleverd zijn ten tijde van de goedkeuring van genoemd artikel 17, § 3, derde lid, waarin sprake was van een eventuele "adjunct-auditeur-generaal", en aan de discussies waartoe die zaak toen in de Senaatscommissie voor de binnenlandse zaken aanleiding heeft gegeven.

De memorie van toelichting van het op 22 augustus 1956 ingediende wetsontwerp tot wijziging van de organieke wet op de Raad van State zegt hierover het volgende :

.../...

"Wanneer de auditeur-generaal slechts één van de beide landstalen machtig is, zal de Koning een adjunct-auditeur-generaal benoemen... Deze auditeur wordt gerekend tot het aantal auditeurs vastgesteld bij artikel 28, tweede lid, 1°, b. ... Zijn taak zal er in bestaan de auditeur-generaal bij te staan in de uitoefening van zijn functie, waarvoor deze ten volle blijft instaan en ten volle de verantwoordelijkheid blijft dragen. Op tuchtrechtelijk gebied moeten de leden van het auditoraat, die dezelfde taal als de adjunct-auditeur-generaal gebruiken, door de auditeur-generaal, in 't bijzijn van zijn adjunct, worden gehoord" (Gedr.St., Senaat, 1955-1956, nr 352, blz. 3).

Om die bedoeling te verwezenlijken, werd artikel 33 van de organieke wet op de Raad van State aangevuld met een alinea, op grond waarvan een auditeur kon worden aangewezen om de ambtsbevoegdheden van de auditeur-generaal uit te oefenen, en waarin hem de titel "adjunct-auditeur-generaal" werd verleend.

Op 4 februari 1958 amendeerde de Regering haar oorspronkelijk ontwerp en werd de bepaling betreffende de adjunct-auditeur-generaal uit artikel 33 gelicht, om te worden ingevoegd in een artikel 15, onder het hoofdstuk "Overgangsbepaling". De tekst van dat artikel, hetwelk artikel 17 geworden is, is dan uiteindelijk door de wetgever van 15 april 1958 aangenomen. De Regering verstrekt hierbij de volgende toelichting :

.../...

"Voor de duur van de overgangsperiode wordt anderzijds voorzien, ingeval de auditeur-generaal slechts het bewijs zou leveren van de kennis van één landstaal, dat hij in de uitoefening van zijn ambtsopdrachten door een adjunct-auditeur-generaal zou worden bijgestaan, die het bewijs levert van de grondige kennis der andere landstaal.

De adjunct-auditeur-generaal oefent, bij delegatie, al de bevoegdheden van de auditeur-generaal uit zo het een zaak betreft, die moet behandeld worden in de taal welke laatstgenoemde niet bewijst te kennen" (Gedr.St., Senaat, 1957-1958, nr 144, blz. 11).

De overdracht van sommige ambtsbevoegdheden van de auditeur-generaal aan de adjunct-auditeur-generaal wekte ongerustheid ,en in de vergadering van de Senaatscommissie voor de binnenlandse zaken, op 11 maart 1958, tijdens het onderzoek van de amendementen welke de Regering op 4 februari 1958 had neergelegd (Gedr.St., nr 144) "vestigde een commissielid de aandacht op het feit dat hij een door hem ingediend wetsvoorstel heeft ingetrokken, onder meer omdat men hem verweten had daardoor een splitsing in de Raad van State te veroorzaken; welnu de voorgestelde amendementen schijnen hetzelfde resultaat te zullen hebben. De Minister erkent dat dit argument gegrond is. Er moet evenwel rekening mede worden gehouden dat wij thans voor geen feitelijke maar voorbijgaande toestand staan. Daarom zal, gedurende de overgangsperiode, de auditeur-generaal, ingeval hij de andere landstaal niet kent, bijgestaan worden door een adjunct-auditeur-generaal die deze taal grondig kent. Deze adjunct-auditeur-generaal zal bij delegatie alle bevoegdheden van de auditeur-generaal uitoefenen, zodra het een zaak betreft die behandeld wordt in de taal welke de auditeur-generaal niet kent. Deze gang van zaken is vooral verantwoord op

.../...

disciplinair gebied. De betrokkene en de getuigen moeten immers gehoord worden. Indien deze procedure niet in acht wordt genomen door gebrek aan taalkennis en de auditeur-generaal toch een beslissing moet nemen, kon wel eens gedacht worden dat het gebrek aan directe voorlichting hem bij het uitspreken van zijn oordeel ongunstig beïnvloed heeft. Met het amendement van de Regering kan dit bezwaar tijdens de overgangsperiode ondervangen worden. Het commissielid is echter niet overtuigd, hoewel het hem genoegen doet dat de Minister erkent dat aan de voorgesteld oplossing enig gevaar verbonden is. In de praktijk, zo merkt hij op, komt het wel eens voor dat eentalige Ministers sancties treffen. Zij zouden zeker niet aanvaarden dat deze bevoegdheid hun onttrokken wordt op grond van taaloverwegingen, want hun gezag zou er ernstig onder lijden. Het commissielid vreest dat het amendement het gezag van de auditeur-generaal zal ondermijnen. Hij verlangt dan ook dat bedoelde alinea verworpen wordt en de oude tekst bewaard blijft.

Het laatste lid van § 3 wordt met zeven tegen twee stemmen bij twee onthoudingen aangenomen" (Gedr.St., Senaat, 1957-1958, nr 223, blz. 3 en 4).

De Raad van State acht deze terugblik nuttig omdat eruit kan blijken, dat bij sommigen de vrees heeft bestaan voor een organisatie die tot een splitsing in het auditoraat zou kunnen leiden, en vervolgens dat de Regering, toen zij in 1958 een adjunct-auditeur-generaal instelde, de bedoeling had af te rekenen met een voorbijgaande toestand, en dan nog alleen voor het uitoefenen van bepaalde ambtsbevoegdheden van de auditeur-generaal.

.../...

Bedoelt het amendement, dat de auditeur-generaal en de adjunct-auditeur-generaal alleen voor de tijd dat er een adjunct-auditeur-generaal zal moeten zijn, samen het auditoraat zullen leiden en het werk over de auditeurs verdelen, dan nog zal in die periode, die lang zou kunnen duren, een toestand heersen waarvan de wetgever zelf in 1958 heeft geoordeeld, dat daarmede afbreuk kan worden gedaan aan de eenheid en de homogeniteit van de Raad van State.

---

nambre était composée de

ieurs : J. SUETENS, premier président,
eren : eerste voorzitter,

G. HOLOYE, conseillers d'Etat,
J. MASQUELIN, raadsheren van State,

P. ANSIAUX, assesseurs de la section de législation,
P. DE VISSCHER, bijzitters van de afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la ver- française et la version néer- aise a été vérifiée sous le rôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par . JOACHIM, auditeur général.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. E. JOACHIM, auditeur-generaal.

REFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) G. DE LEUZE. (s) J. SUETENS.