CONSEIL D'ÉTAT
LÉGISLATION
13 05. 1977
RAAD VAN STATE
WETGEVING

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 15e april 1977 door de Ministers voor Hervorming der Instellingen verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de adviesorganen", heeft de 29e april 1977 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par les Ministres de la Réforme des Institutions, le 15 avril 1977, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux organes consultatifs", a donné le 29 avril 1977 l'avis suivant :

Artikel 1.

Artikel 1 van het ontwerp luidt als volgt :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder "adviesorganen" alle raden, commissies, comités, werkgroepen en andere organen onder gelijk welke benaming die, bij koninklijk besluit of bij ministerieel besluit zijn opgericht en tot taak hebben, uit eigen beweging of op verzoek, de Regering, de Ministerraad, één of meer Ministers, ministeriële departementen en ministeriële diensten advies te geven, zonder zelf over enige beslissingsmacht te beschikken, om het even of zij al dan niet zijn samengesteld uit Rijksambtenaren".

Vooreerst is gesteld dat onder "adviesorganen" moet worden verstaan "alle raden, commissies, comités, werkgroepen en andere organen onder gelijk welke benaming".

Het blijkt uit een verklaring van de gemachtigde ambtenaar dat die opsomming exemplatief is en dat zij alleen bedoeld is om aan te tonen dat de benaming van het adviesorgaan niet bepalend is voor de toepasselijkheid van het ontwerp-besluit. Verder beantwoorden de verschillende termen niet aan enig gewild juridisch onderscheid.

De tekst stelt voorts "die bij koninklijk besluit of bij ministerieel besluit zijn opgericht". Volgens de gemachtigde ambtenaar is hiermee bedoeld dat het ontwerp-besluit slechts van toepassing is op adviesorganen welke uitsluitend in een koninklijk of ministerieel besluit hun grondslag vinden.

.../...

Buiten het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen derhalve de adviesorganen welke ter uitvoering van een wet bij koninklijk of ministerieel besluit zijn opgericht, alsmede de adviesorganen die, hoewel uitsluitend bij koninklijk of ministerieel besluit opgericht, titularis zijn van taken die hen door de wetgever zijn opgedragen.

Nog met betrekking tot het toepassingsgebied van het ontwerp moet worden opgemerkt dat in bijlage 1 melding is gemaakt van de Hoge Raad voor openbare kredietinstellingen, opgericht bij een koninklijk besluit van 22 oktober 1937 doch heringericht bij het koninklijk besluit nr. 18 van 23 mei 1967 dat in zijn aanhef verwijst naar de wet van 31 maart 1967 tot toekenning van bepaalde machten aan de Koning ten einde de economische heropleving, de bespoediging van de regionale reconversie en de stabilisatie van het begrotingsevenwicht te verzekeren. Dienomtrent ondervraagd heeft de gemachtigde ambtenaar meegedeeld dat wel in het toepassingsgebied van het ontwerp zijn begrepen, adviesorganen die zijn opgericht bij een koninklijk besluit dat weliswaar als een maatregel van uitvoering van een wet op bijzondere machten is voorgesteld doch waarvan aan de bepalingen, naar het oordeel van de Regering, de aard van een gewoon koninklijk besluit moet worden toegekend.

De tekst gaat dan voort met de woorden "en tot taak hebben, uit eigen beweging of op verzoek, de Regering, de Ministerraad, één of meer Ministers, ministeriële departementen en ministeriële diensten advies te geven".

.../...

Met die woorden is bedoeld uit het toepassingsgebied van het ontwerp te sluiten, de adviesorganen die op gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau zijn opgericht of die bestaan bij dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen.

In dezelfde orde van gedachten zouden volgens de gemachtigde ambtenaar ook uit het toepassingsgebied van het ontwerp zijn gesloten de in de ministeriële departementen vooralsnog bestaande syndicale raden van advies alsmede de adviesorganen in de oprichting waarvan in het statuut van het Rijkspersoneel is voorzien. Die bedoeling blijkt evenwel niet uit de tekst.

In de tekst is nog gesteld dat de bedoelde adviesorganen niet "zelf over enige beslissingsmacht ... beschikken". Hoewel uit het begrip adviesorgaan moet volgen dat het niet gaat om een orgaan met beslissingsmacht, zijn, volgens de gemachtigde ambtenaar, die woorden in de tekst opgenomen om tot uiting te brengen dat adviesorganen waarvan het advies een bindend karakter heeft uit het toepassingsgebied van het ontwerp gesloten zijn.

Ondervraagd heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de Regering ter afbakening van het toepassingsgebied geen onderscheid heeft willen maken tussen, enerzijds, adviesorganen waarvan de raadpleging op straffe van nietigheid is voorgeschreven of als een substantieel vormvereiste is beschouwd, en, anderzijds, adviesorganen

.../...

waarvan de raadpleging niet een zodanig karakter heeft. De vraag rijst of het niet in aanmerking nemen van dat onderscheid in bepaalde gevallen niet kan leiden tot het onttrekken van een element van rechtsbescherming dat noodzakelijk werd geacht ten aanzien van de weerslag van de maatregel waaromtrent het advies moest worden ingewonnen. Men denke hierbij aan commissies voor dewelke belanghebbenden desgevallend bezwaren of opmerkingen kunnen laten gelden.

De omschrijving van adviesorgaan eindigt, ten slotte, met de woorden "om het even of zij al dan niet zijn samengesteld uit Rijksambtenaren". Volgens de gemachtigde ambtenaar is die verduidelijking opgenomen om erop te wijzen dat de samenstelling van het orgaan zonder weerslag is op de toepasselijkheid van het ontwerp.

Artikel 2.

Het bepaalde in de §§ 1 en 2 bevat een algemene en blijvende regeling met betrekking tot de bestaansduur van de adviesorganen waarop het ontwerp-besluit van toepassing is. Uit de toelichting die aan de Raad van State

.../...

is verstrekt, blijkt dat zij bedoeld is voor de adviesorganen die bij de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nog geen tien jaar bestaan.

Regel is dat de adviesorganen "na tien jaar bestaan (worden) opgeheven". Volgens de gemachtigde ambtenaar geeft die tekst de bedoeling van de Regering onjuist weer. De adviesorganen zouden pas ophouden te bestaan op 31 december van het tiende jaar volgende op dat van hun oprichting. De tekst moet dan ook in die zin worden verbeterd.

De in het vorig lid uiteengezette regel is niet van absolute gelding. Naar luid van § 2 blijven bestaan "de adviesorganen die ouder zijn dan tien jaar wanneer de bevoegde minister vóór 31 december van het jaar van hun tienjarig bestaan bij een schriftelijke aangifte aan de Eerste Minister verklaart dat zij in stand gehouden moeten worden. De lijst van de aldus in stand gehouden adviesorganen wordt bij koninklijk besluit bekrachtigd". Volgens de gemachtigde ambtenaar zal zodanig koninklijk besluit eens 's jaars genomen worden en wel in de loop van het jaar dat volgt op dat waarin de betrokken adviesorganen meer dan tien jaar zullen bestaan hebben. Met zodanig procédé zal noodzakelijkerwijze een periode van rechtsonzekerheid gemoeid zijn welke best vermeden wordt.

Door de gemachtigde ambtenaar is nog verduidelijkt dat, in geval van verlenging, het adviesorgaan voor onbepaalde tijd blijft voortbestaan.

.../...

Rekening gehouden met de toelichting van de gemachtigde ambtenaar en met de hoger gemaakte opmerkingen, stelt de Raad van State voor het bepaalde in de §§ 1 en 2 in een afzonderlijk artikel op te nemen, te stellen als volgt :

"Artikel 2.-

De adviesorganen bedoeld in artikel 1 houden op te bestaan op 31 december van het tiende jaar volgende op dat van hun oprichting, tenzij uiterlijk zes maanden daarvoor de bevoegde minister de Eerste Minister om hun instandhouding heeft verzocht. De lijst van de in stand gehouden adviesorganen wordt jaarlijks opgesteld bij een koninklijk besluit dat in de loop van de maand december in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

*

Omdat het bepaalde in § 3, in tegenstelling met het bepaalde in de §§ 1 en 2, betrekking heeft op adviesorganen die bij de inwerkingtreding van het ontwerp-besluit reeds meer dan tien jaar bestaan, ware het beter in een afzonderlijk artikel opgenomen, geredigeerd als volgt :

"Artikel (3).-

De adviesorganen, die in bijlage 1 bij dit besluit zijn vermeld, blijven bestaan".

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp dienen dan vernummerd te worden.

.../...

Artikel 3.

Bij artikel 3 worden "de adviesorganen die in bijlage 2 bij dit besluit vermeld zijn" opgeheven.

Men zal vaststellen dat in bijlage 2 "organen die afgeschaft worden ondanks hun oprichting minder dan tien jaar geleden" vermeld zijn samen met "organen die niet meer werken, onbekend zijn, niet bestaan of nooit bestaan hebben en waarvan de oprichtingsdatum onbekend is".

Bedoelde opschriften worden in de bijlagen best weggelaten; zij bevorderen de leesbaarheid van de tekst niet.

SLOTOPMERKINGEN.

1. Het ontwerp-besluit heeft als opschrift : "Koninklijk besluit betreffende de adviesorganen". Uit de opmerkingen onder artikel 1 van het ontwerp mag reeds blijken dat dit opschrift de inhoud van het ontwerp onvoldoende weergeeft.

Volgend opschrift wordt in overweging gegeven : "Koninklijk besluit betreffende de bestaansduur van adviesorganen die bij wege van een bestuursmaatregel zijn opgericht".

2. Omdat het ontbinden of het in stand houden van de in artikel 1 omschreven adviesorganen een beleids-

.../...

aangelegenheid is waaromtrent de Raad van State geen adviesbevoegdheid heeft, is geen onderzoek gedaan naar de volledigheid van de in de bijlagen 1 en 2 opgenomen lijsten.

3. Men zal bemerken dat, met betrekking tot de in artikel 3 van het ontwerp bedoelde adviesorganen, niet voorzien is in de uitdrukkelijke opheffing van de teksten waarbij zij werden opgericht. Volgens de gemachtigde ambtenaar was dat niet mogelijk omdat van verscheidene adviesorganen onvoldoende gegevens voorhanden bleken te zijn.

Wat de toekomst betreft, zal erover gewaakt worden dat de opheffing als in artikel 2, § 1, van het ontwerp bedoeld gevolgd zal worden van een uitdrukkelijke aanpassing van de respectieve teksten.

4. Hoe nauwkeurig de tekst van het ontwerp-besluit ook mag gesteld zijn, inzonderheid met betrekking tot het toepassingsgebied, zal onduidelijkheid blijven bestaan. Dat euvel kan in ruime mate verholpen worden door de tekst van het ontwerp-besluit te laten voorafgaan door een verslag aan de Koning waarin de bedoelingen van de Regering worden toegelicht.

Article 1er.

L'article 1er du projet dispose comme suit :

"Pour l'application du présent arrêté on entend par "organes consultatifs" tous les conseils, commissions, comités, groupes de travail et tous autres organes sous une quelconque dénomination, composés ou non d'agents de l'Etat, qui ont été créés par arrêté royal ou par arrêté ministériel et qui ont pour mission, de donner, de leur propre initiative ou sur demande, des avis au Gouvernement, au Conseil des Ministres, à un ou à plusieurs Ministres ou à des départements ou services ministériels, sans disposer eux-mêmes d'un pouvoir de décision propre".

Ainsi, le texte énonce d'abord que par "organes consultatifs" il faut entendre "tous les conseils, commissions, comités, groupes de travail et tous autres organes sous une quelconque dénomination".

Il ressort d'une déclaration du fonctionnaire délégué, que cette énumération, purement exemplative, veut simplement indiquer que la dénomination de l'organe consultatif n'est pas le critère de l'applicabilité de l'arrêté en projet. De plus la terminologie employée ne procède pas de distinctions juridiques délibérées.

Le texte poursuit par "qui ont été créés par arrêté royal ou par arrêté ministériel". Selon le fonctionnaire délégué, cela signifie que l'arrêté en projet ne s'appliquera qu'aux seuls organes consultatifs qui tirent leur fondement exclusif d'un arrêté royal ou d'un arrêté ministériel.

.../...

Echappent dès lors à l'application de la règlementation en projet, les organes consultatifs créés par arrêté royal ou ministériel, mais en exécution d'une loi, ainsi que les organes consultatifs qui, bien que créés exclusivement par arrêté royal ou ministériel, assument des tâches que leur a confiées le législateur.

A propos du champ d'application du présent projet, il convient d'observer encore que l'annexe mentionne le Conseil des institutions publiques de crédit, créé par un arrêté royal du 22 octobre 1937 mais réorganisé par l'arrêté royal n° 18 du 23 mai 1967 qui, dans son préambule, se réfère à la loi du 31 mars 1967, attribuant certains pouvoirs au Roi en vue d'assurer la relance économique, l'accélération de la reconversion régionale et la stabilisation de l'équilibre budgétaire. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a communiqué que le champ d'application du présent projet couvre effectivement les organes consultatifs créés par un arrêté royal qui se présente sous la forme d'une mesure d'exécution d'une loi de pouvoirs spéciaux, mais dont les dispositions revêtent, aux yeux du Gouvernement, le caractère d'un arrêté royal ordinaire.

Le texte poursuit en ces termes "et qui ont pour mission de donner, de leur propre initiative ou sur demande, des avis au Gouvernement, au Conseil des Ministres, à un ou à plusieurs Ministres ou à des départements ou services ministériels".

.../...

Par ces mots, on entend exclure du champ d'application du projet, les organes consultatifs qui sont créés au niveau régional, provincial ou communal ou qui existent auprès d'institutions décentralisées par services.

Dans le même ordre d'idées seraient également, selon le fonctionnaire délégué, exclus du champ d'application du projet, les comités de consultation syndicale qui, jusqu'à ce jour existent dans les départements ministériels ainsi que les organes consultatifs dont le statut des agents de l'Etat a prévu la création. Or, le texte ne fait toutefois pas apparaître cette volonté.

Le texte porte aussi que les organes consultatifs visés ne disposent pas "eux-mêmes d'un pouvoir de décision propre". Bien que la notion d'organe consultatif exclut un pouvoir de décision, ces mots ont, selon le fonctionnaire délégué, été insérés dans le texte, pour exprimer que les organes consultatifs dont l'avis revêt un caractère obligatoire sont exclus du champ d'application du présent projet.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a répondu que dans la délimitation du champ d'application le Gouvernement n'a pas voulu faire de distinction entre, d'une part, les organes consultatifs dont la consultation est prescrite à peine de nullité ou est considéré comme une formalité substantielle, et, d'autre part, les organes

.../...

consultatifs dont la consultation n'a pas ce caractère. La question se pose de savoir si en négligeant cette distinction, on ne s'expose pas, dans certains cas, à supprimer un élément de protection juridique jugé indispensable en raison de la répercussion que pourrait avoir la mesure qui faisait l'objet de la consultation. On songera à cet égard aux commissions devant lesquelles les intéressés peuvent, le cas échéant, faire valoir leurs griefs ou leurs observations.

Dans la définition que le projet donne de l'organe consultatif, figurent aussi les mots "composés ou non d'agents de l'Etat". Selon le fonctionnaire délégué, cette précision a été insérée dans le texte pour indiquer que la composition de l'organe est sans incidence quant au champ d'application du projet.

Article 2.

La disposition des §§ 1er et 2 contient une règle générale et permanente en ce qui concerne la durée d'existence des organes consultatifs auxquels l'arrêté en projet s'applique. Il ressort des explications communiquées au Conseil d'Etat qu'elle vise les organes consultatifs

.../...

qui existent depuis moins de dix ans à la date de l'entrée en vigeur de l'arrêté en projet.

La règle imposée prévoit que les organes consultatifs "sont dissous après dix ans d'existence". Selon le fonctionnaire délégué, ce texte n'exprime pas correctement la volonté du Gouvernement. Les organes consultatifs ne cesseraient d'exister qu'au 31 décembre de la dixième année qui suit celle de leur création. Le texte devrait dès lors être corrigé en ce sens.

La règle exposée à l'alinéa précédent n'est pas de rigueur absolue. Aux termes du § 2, sont maintenus "les organes consultatifs qui ont plus de dix ans d'existence, lorsque le Ministre compétent déclare par écrit au Premier Ministre, avant le 31 décembre de la dixième année d'existence, qu'ils doivent être maintenus en fonction. La liste des organes consultatifs ainsi maintenus en fonction est confirmée par arrêté royal". Selon le fonctionnaire délégué, cet arrêté royal interviendra une fois l'an et ce, dans le courant de l'année qui suit celle où les organes cernés compteront plus de dix anx d'existence. Un tel procédé s'accompagnera nécessairement d'une période d'insécurité juridique qu'il vaudrait mieux éviter.

Le fonctionnaire délégué a aussi précisé qu'en cas de prolongation, l'organe consultatif continue d'exister pour un temps indéterminé.

.../...

Compte tenu des explications du fonctionnaire délégué et des observations formulées ci-dessus, le Conseil d'Etat propose d'insérer les dispositions des §§ 1er et 2 dans un article distinct, rédigé comme suit :

"Article 2.-

Les organes consultatifs visés à l'article 1er cessent d'exister le 31 décembre de la dixième année qui suit celle de leur création, sauf si le Ministre compétent a, au plus tard dans les six mois qui précèdent, demandé leur maintien au Premier Ministre. La liste des organes consultatifs maintenus est établie annuellement par un arrêté royal publié au Moniteur belge dans le courant du mois de décembre".

*

Contrairement au §§ 1er et 2, la disposition du § 3, se rapporte aux organes consultatifs qui existent depuis plus de dix ans lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet; elle gagnerait par conséquent à figurer dans un article distinct rédigé comme ci-dessous :

"Article (3).-

Les organes consultatifs mentionnés à l'annexe 1 du présent arrêté, continuent d'exister".

La numérotation des articles 3 et 4 du projet doit être modifiée en conséquence.

.../...

Article 3.

L'article 3 dissout "les organes consultatifs qui figurent à l'annexe 2 du présent arrêté".

L'on constatera que l'annexe 2 mentionne des organes qui sont supprimés en dépit de leur création depuis moins de dix ans ainsi que des organes qui ne fonctione plus, sont inconnus, n'existent pas ou n'ont jamais existé et dont la date de création est inconnue.

Il vaudrait mieux supprimer ces intitulés dans les annexes ; ils n'améliorent en rien la lisibilité du texte.

OBSERVATIONS FINALES.

1. L'arrêté en projet est intitulé : "Arrêté royal relatif aux organes consultatifs". Déja les observations formulées à propos de l'article 1er du projet ont fait apparaître que cet intitulé n'en couvre qu'insuffisamment le contenu.

L'intitulé suivant est suggéré : "Arrêté royal relatif à la durée d'existence des organes consultatifs créés par mesure administrative".

2. La dissolution ou le maintien des organes consultatifs définis à l'article 1er étant affaire de choix politique, qui échappe à la compétence d'avis du Conseil d'Etat, celui-ci s'est abstenu de vérifier le caractère exhaustif des listes reprises aux annexes 1 et 2.

.../...

3. Pour ce qui est des organes consultatifs visés à l'article 3, on remarquera que le projet ne prévoit pas l'abrogation expresse des textes qui les ont créés. Selon le fonctionnaire délégué, cela n'a pas été possible, à défaut d'éléments suffisants pour plusieurs d'entre eux.

A l'avenir, il sera veillé à ce que la suppression au sens l'article 2, § 1er, du projet, soit suivie d'une mise à jour explicite des textes respectifs.

4. Quelle que soit la minutie avec laquelle il ait pu être rédigé, le texte de l'arrêté en projet pêchera par imprécision notamment en ce qui concerne son champ d'application. Il est possible d'éliminer dans une large mesure cet inconvénient en faisant précéder le texte de l'arrêté en projet par un rapport au Roi exposant les intentions du Gouvernement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. SMOLDERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

E. VAN VYVE, afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.
Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

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

E. VAN VYVE. Ch. SMOLDERS.