

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 21 janvier 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant l'article 14, alinéa 1er, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat (Doc. parl., Chambre, n° 893/1 - 96/97)", a donné le 8 mars 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 januari 1999 door de Voorzitter van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot wijziging van artikel 14, 1e lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 (Gedr. St., Kamer, nr. 893/1 - 96/97)", heeft op 8 maart 1999 het volgende advies gegeven :

I. Proposition de loi déposée par MM. Maingain et Reynders

Vu la généralité des termes employés, notamment dans son dernier considérant (1), il faut considérer l'arrêt n° 31/96 rendu le 15 mai 1996 par la Cour d'arbitrage comme un arrêt de principe (2).

Afin de se conformer pleinement à cet arrêt, il y a lieu de veiller à assurer une protection juridictionnelle contre l'ensemble des "actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes" (3).

La proposition de loi déposée par MM. Maingain et Reynders (4) vise à étendre la compétence du Conseil d'Etat aux actes et règlements des "organes institués par les assemblées législatives".

(1) "Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qu'affirme l'arrêt de renvoi, la discrimination ne trouve pas son origine dans l'article 14, mais dans une lacune de la législation, à savoir le défaut d'organisation d'un recours en annulation des actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes."

(2) En ce sens, F. Delperée et A. Rasson-Roland, "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1996", Rev. belge droit constitutionnel, 1997, p. 326.

(3) L'on reprend ici les termes du considérant B.6, déjà évoqué, de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

(4) Doc. parl. Chambre, session 1996-1997, n° 893/1.

Cette proposition appelle les observations suivantes :

1. Selon l'intention des auteurs, la compétence du Conseil d'Etat s'étendrait non seulement aux actes individuels mais aussi à l'activité réglementaire des assemblées législatives. A cet égard, elle semble être en contraste avec la proposition de loi n° 1733/1 faite par M. Landuyt qui ne vise que les actes administratifs et non les règlements émanant des organes des assemblées législatives.

Il appartient au Parlement d'apprécier si la compétence attribuée au Conseil d'Etat doit se limiter aux seuls actes individuels ou peut être étendue aux actes réglementaires.

2. La proposition vise les actes et règlements émanant des "organes" des assemblées législatives et ne vise pas les actes pris par les assemblées elles-mêmes concernant leur personnel.

Afin d'éviter une discrimination injustifiée, il convient que la proposition vise également les actes administratifs faits par les assemblées elles-mêmes.

3. La proposition vise les organes "institués" par les assemblées législatives. Telle qu'elle est rédigée, la proposition exclut notamment la Cour des comptes qui est instituée directement par l'article 180 de la Constitution et dont les actes concernant le personnel ne sont pas

.../...

d'avantage, en l'état actuel des textes, susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'Etat de la part des intéressés.

Par ailleurs, il est douteux que les auteurs de la proposition aient voulu viser les médiateurs qui, tout en dépendant du Parlement, ne sont pas, à proprement parler, des organes institués par des assemblées législatives (1). Le texte doit être précisé à cet égard.

4. La proposition vise de manière générale les actes et règlements des organes institués par les assemblées législatives. Une telle formulation est trop large. En effet, prise à la lettre, elle engloberait, par exemple, les actes accomplis par une commission d'enquête.

II. Amendement déposé par M. Bourgeois

L'amendement de M. Bourgeois vise à étendre la compétence du Conseil d'Etat aux actes et règlements des diverses autorités, le qualificatif "administratives" disparaissant. Cet amendement se fonde sur une consultation du Professeur Van Orshoven qui considère que les actes et règlements dont question seraient par nature administratifs. Il considère également que la formule ne viserait pas les actes administratifs des autorités judiciaires à l'égard desquels le pouvoir judiciaire garantit lui-même la protection juridique.

(1) Voir sur l'incompétence du Conseil d'Etat en l'état actuel des textes, P. Lewalle, "Le médiateur et le juge administratif", dans : Le médiateur, Bruxelles, Bruylant, 1995, spécialement pp. 167-170 et 175.

L'amendement ne garantit pas suffisamment la sécurité juridique. En effet, celle-ci ne saurait être assurée par des précisions fournies dans les travaux préparatoires.

En conséquence, le texte même de la proposition doit être précisé en faisant apparaître que la censure du Conseil d'Etat se limite aux seuls actes administratifs des assemblées et de leurs organes.

I. Wetsvoorstel ingediend door de heren Maingain en Reynders

Gelet op de algemene bewoordingen van inzonderheid de laatste overweging (1) van arrest nr. 31/96 dat het Arbitragehof op 15 mei 1996 heeft gewezen, behoort dat arrest als een principearrest te worden beschouwd (2).

Om volledig aan dat arrest te voldoen, behoort te worden gezorgd voor rechtsbescherming tegen alle "bestuurs-handelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen worden gesteld" (3).

Het wetsvoorstel dat de heren Maingain en Reynders hebben ingediend (4), strekt ertoe de bevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de akten en reglementen van "de door de wetgevende vergaderingen ingestelde organen".

-
- (1) "Uit hetgeen voorafgaat volgt dat, in tegenstelling tot wat in het verwijzingsarrest is gesteld, de discriminatie haar oorsprong niet vindt in de bepaling van artikel 14, maar in een lacune van de wetgeving, te weten de ontstentenis van organisatie van een beroep tot nietigverklaring van bestuurshandelingen die door de wetgevende vergaderingen of hun organen worden gesteld."
- (2) In die zin F. Delpérée en A. Rasson-Roland, "La jurisprudence de la Cour d'arbitrage en 1996", Rev. belge droit constitutionnel, 1997, blz. 326.
- (3) Hier worden de bewoordingen overgenomen van de reeds aangehaalde overweging B.6. van het arrest van het Arbitragehof.
- (4) Gedr. St. Kamer, zitting 1996-1997, nr. 893/1.

.../...

Dit voorstel geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen :

1. Volgens de bedoeling van de indieners van het voorstel zou de Raad van State niet alleen bevoegd zijn voor individuele handelingen, maar ook voor regelgeving van wetgevende vergaderingen. In dat opzicht lijkt dit voorstel grondig te verschillen van het door de heer Landuyt ingediende wetsvoorstel nr. 1733/1, dat alleen betrekking heeft op bestuurshandelingen en niet op verordeningen van organen van wetgevende vergaderingen.

Het staat aan het Parlement te oordelen of de bevoegdheid van de Raad van State beperkt dient te worden tot individuele handelingen alleen of tot verordeningen mag worden uitgebreid.

2. Het voorstel heeft betrekking op de akten en reglementen van de door de wetgevende vergaderingen ingestelde "organen" en niet op de handelingen die de vergaderingen zelf met betrekking tot hun personeel stellen.

Opdat bij het voorstel geen onverantwoorde discriminatie wordt ingesteld, dient het ook betrekking te hebben op de bestuurshandelingen die door de vergaderingen zelf worden verricht.

.../...

3. Het voorstel heeft betrekking op de door de wetgevende vergaderingen "ingestelde" organen. Gelijk het voorstel is gesteld, is het onder meer niet van toepassing op het Rekenhof, dat rechtstreeks bij artikel 180 van de Grondwet is opgericht en waarvan de handelingen die betrekking hebben op het personeel, bij de huidige stand van de regelgeving evenmin vatbaar zijn voor beroep bij de Raad van State door de belanghebbenden.

Bovendien is het niet zeker dat de indieners van het voorstel ook hebben willen doelen op de ombudsmannen die, ook al ressorteren ze onder het Parlement, eigenlijk geen organen zijn die door wetgevende vergaderingen zijn ingesteld (1). De tekst moet wat dat betreft verduidelijkt worden.

4. Het voorstel heeft betrekking op alle akten en reglementen van de door de wetgevende vergaderingen ingestelde organen. De gekozen bewoordingen zijn te algemeen. Letterlijk genomen zouden zij bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de handelingen die door een onderzoekscommissie worden gesteld.

(1) Voor het feit dat de Raad van State bij de huidige stand van de wet- en regelgeving terzake niet bevoegd is, zie P. Lewalle, "Le médiateur et le juge administratif", in : Le médiateur, Brussel, Bruylant, 1995, vooral blz. 167-170 en 175.

II. Amendement ingediend door de heer Bourgeois

Het amendement van de heer Bourgeois strekt ertoe de bevoegdheid van de Raad van State uit te breiden tot de akten en reglementen van de onderscheiden overheden, aangezien het bijvoeglijk naamwoord "administratieve" vervalt. Dat amendement steunt op een advies van Professor Van Orshoven, die stelt dat het uit de aard der zaak om administratieve handelingen en verordeningen zou gaan. De hoogleraar is voorts van mening dat die formulering niet slaat op de bestuurshandelingen van de gerechtelijke overheden in verband waarmee de rechterlijke macht zelf de rechtsbescherming garandeert.

De rechtszekerheid wordt door het amendement niet voldoende gegarandeerd. De rechtszekerheid kan immers niet gegarandeerd worden door preciseringen in de parlementaire voorbereiding.

Bijgevolg behoort de tekst zelf van het voorstel te worden gepreciseerd, door daaruit te laten blijken dat de toetsing door de Raad van State beperkt is tot alleen de bestuurshandelingen van de vergaderingen en van hun organen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. X. DELGRANGE, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. P. BROUWERS, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. X. DELGRANGE,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opgesteld
en toegelicht door
de H. P. BROUWERS, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS