

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.244/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING VAN
DE RAAD VAN STATE

AVIS 31.244/AG

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 2 februari 2001 door de Voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wat de benoeming van de staatsraden betreft" (Parl. St. Senaat, (1999-2000) nr. 2-368/1), heeft op 9 mei 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Président du Sénat, le 2 février 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi "modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce qui concerne la nomination des conseillers d'Etat" (Doc. parl. Sénat, (1999-2000), n° 2-368/1), a donné le 9 mai 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voor advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe de procedure inzake de benoeming van staatsraden en van assessoren bij de Raad van State te wijzigen.

Volgens het voorstel zouden de staatsraden en de assessoren voortaan benoemd worden door de Koning, op voordracht van een commissie. Die commissie zou voor de helft samengesteld worden uit staatsraden, verkozen door de algemene vergadering van de Raad van State, en voor de helft uit externe leden, met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, benoemd door de Senaat.

De commissie zou haar voordrachten moeten doen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen. De Koning zou ofwel de door de commissie voorgedragen kandidaat kunnen benoemen, ofwel de commissie bij een bijzonder gemotiveerd besluit kunnen verzoeken een nieuwe voordracht te doen.

ALGEMENE OPMERKING

De bevoegdheid van de Raad van State, afdeling wetgeving, is beperkt tot het onderzoek van de juridische aspecten van een hem voorgelegde tekst.

Bij het onderzoek van het voorgelegde voorstel heeft de Raad van State dan ook inzonderheid oog gehad voor de verenigbaarheid van het voorstel met normen van hogere

.../...

rang, met de wijze waarop de tekst geredigeerd is, en met de inpasbaarheid van de voorgestelde tekst in de bestaande regelgeving.

In het kader van het voorliggende advies spreekt de Raad van State zich bijgevolg niet uit over de aspecten van het voorstel die de opportuniteit van de voorgestelde regeling betreffen.

Het aldus beperkte onderzoek leidt tot de hierna volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

De strekking van het voorstel zou duidelijker tot uiting komen indien de woorden "wat de benoeming van de staatsraden betreft" vervangen worden door de woorden "wat de voorwaarden en de procedure betreft voor de benoeming van de staatsraden en de assessoren".

Algemeen

Uit de inhoud van het voorstel en uit de toelichting ervan blijkt dat de indieners voor de voorgestelde regeling inspiratie gezocht hebben in de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de benoeming van rechters en magistraten van het openbaar ministerie. De

.../...

aandacht moet evenwel worden gevestigd op een aantal afwijkingen, waarvoor de verantwoording niet duidelijk is :

- wat betreft de samenstelling van de zgn. tweede groep van niet-magistraten (voorgesteld artikel 70-4, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State), worden de voorwaarden vermeld in artikel 259bis-1 van het Gerechtelijk Wetboek, inzake het bezit van de Belgische nationaliteit, het genot van de burgerlijke en politieke rechten, het leveren van het bewijs van goed gedrag en zeden en de bepaling inzake de aanwezigheid van elk geslacht, niet overgenomen;
- nog voor wat betreft de samenstelling van de zgn. tweede groep van niet-magistraten (voorgesteld artikel 70-4, derde lid), wordt geen aan artikel 259bis-2, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek analoge regeling voorgesteld inzake de bekendmaking van een oproep tot de kandidaten en inzake de wijze waarop de kandidaturen moeten worden ingediend;
- voorts is er niet voorzien in enige mogelijkheid van voordracht van de externe kandidaten voor de commissie, zoals in artikel 259bis-2, § 2, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek (voordracht van bepaalde kandidaten door de ordes van advocaten en door de universiteiten en hogescholen);
- voor wat betreft de werking van de commissie, wordt geen aan artikel 259bis-4, § 5, van het Gerechtelijk Wetboek

.../...

analoge regeling voorgesteld inzake het gebruik der talen.

Voorgesteld artikel 70-4

Volgens het voorgestelde artikel 70-4, derde lid, 2°, moeten vijf externe leden van de commissie beschikken over een beroepservaring "in het domein van respectievelijk de rechtswetenschap, de overheidsdiensten, de bedrijfswereld, de sociale wereld en de verenigingswereld".

Indien de Wetgevende Kamers het systeem van externe leden, met een bepaalde beroepservaring, wensen te handhaven (1) zou in elk geval verduidelijkt moeten worden wat met de voornoemde begrippen bedoeld wordt. Met name de termen "rechtswetenschap", "sociale wereld" en "verenigingsleven" zijn zo vaag en dubbelzinnig, dat problemen kunnen rijzen bij de toepassing van de voorgestelde bepaling.

Voorgesteld artikel 70-8

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 70-8 wordt voorzien in een onverenigbaarheid, o.m. met een "openbaar ambt van politieke aard".

Om te vermijden dat een dergelijke bepaling aanleiding zou geven tot interpretatieprobleem bij de

(1) Dit is een opportunitateitskwestie, waarover de Raad van State zich in het kader van het voorliggende advies niet uitspreekt (zie de algemene opmerking hiervóór).

toepassing ervan, zou het beter zijn om de betrokken ambten uitdrukkelijk en limitatief op te sommen.

Voorgesteld artikel 70-15

Volgens het voorgestelde artikel 70-15, tweede lid, 2°, moeten de kandidaten voor een ambt twee originele bijdragen indienen over onderwerpen die verband houden met vraagstukken die tot de bevoegdheid van respectievelijk de afdeling wetgeving en de afdeling administratie behoren.

Indien de Wetgevende Kamers het vereiste van een of meer schriftelijke bijdragen wensen te handhaven (2), zou nader bepaald moeten worden wat het voorwerp van die bijdragen is. De voorgestelde tekst maakt bijvoorbeeld niet duidelijk of het gaat om juridische aangelegenheden waarover de bedoelde afdelingen een advies kunnen geven of een arrest kunnen wijzen, dan wel om aangelegenheden die te maken hebben met de bevoegdheid en de rechtspleging van die afdelingen.

Voorgesteld artikel 70-18

Volgens het voorgestelde artikel 70-18 dient de commissie met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen haar advies over elke kandidaat te geven en een van de kandidaten voor benoeming voor te dragen.

(2) Dit is andermaal een opportuniteitskwestie, waarover de Raad van State zich niet uitspreekt.

De aandacht moet erop worden gevestigd dat het vereiste van een tweederdenmeerderheid in een dergelijke situatie, waarin over elke kandidaat afzonderlijk een beslissing genomen moet worden, het risico creëert dat er op bepaalde ogenblikken geen meerderheid, en dus geen beslissing is. Om dat te verhelpen, zou voorzien moeten worden ofwel in een gewone meerderheid, ofwel in een alternatief mechanisme voor het geval geen tweederdenmeerderheid bereikt wordt.

Voorgesteld artikel 70-19

In de Nederlandse tekst kan het woord "speciaal" achterwege blijven en in de Franse tekst kunnen de woorden "spécialement" en "sur ce point" achterwege blijven, vermits deze woorden niets aan de motiveringsplicht toevoegen.

Voorgesteld artikel 70-21

In de Nederlandse tekst moeten de woorden "en de kamervoorzitters" worden vervangen door ", de kamervoorzitters en de staatsraden".

Voorgesteld artikel 80

1. In verband met het voorgestelde artikel 80, derde lid, 2°, wordt verwezen naar de opmerking bij het voorgestelde artikel 70-15.

.../...

2. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 80, vierde lid, dienen de woorden "74, tweede tot vierde lid" vervangen te worden door de woorden "74, tweede en vierde lid".

PORTEE DE LA PROPOSITION

La proposition de loi soumise pour avis tend à modifier la procédure de nomination des conseillers d'Etat et des assesseurs auprès du Conseil d'Etat.

Selon la proposition, les conseillers d'Etat et les assesseurs seraient nommés dorénavant par le Roi, sur présentation d'une commission. Cette commission serait composée pour moitié de conseillers d'Etat, élus par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, et pour l'autre moitié, de membres extérieurs nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages émis.

La commission devrait faire ses présentations à la majorité des deux tiers des suffrages émis. Le Roi pourrait soit nommer le candidat présenté par la commission, soit inviter, par décision spécialement motivée, la commission à faire une nouvelle présentation.

OBSERVATION GENERALE

La compétence du Conseil d'Etat, section de législation, est limitée à l'examen des aspects juridiques du texte qui lui est soumis.

Dans l'examen de la proposition soumise, le Conseil d'Etat s'est donc particulièrement penché sur la conformité de la proposition avec des normes supérieures, sur la manière dont le texte est rédigé ainsi que sur la façon dont

.../...

le texte proposé peut s'inscrire dans la législation existante.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat ne se prononce pas, par conséquent, sur les aspects de la proposition qui relèvent de l'opportunité.

L'examen ainsi limité donne lieu aux observations qui suivent.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

La portée de la proposition serait plus clairement exprimée si les mots "en ce qui concerne la nomination des conseillers d'Etat" étaient remplacés par les mots "en ce qui concerne les conditions et la procédure de nomination des conseillers d'Etat et des assesseurs".

Observation générale

Il ressort de la teneur de la proposition et de ses développements, que les auteurs se sont inspirés, pour élaborer le texte proposé, des dispositions du Code judiciaire relatives à la nomination des juges et des magistrats du ministère public. L'attention doit toutefois être attirée sur un certain nombre de divergences dont la justification manque de clarté :

.../...

- en ce qui concerne la composition du "second groupe" de non-magistrats (article 70-4, alinéa 3, proposé, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat), la proposition ne reproduit pas les conditions mentionnées à l'article 259bis-1 du Code judiciaire relatives à la possession de la nationalité belge, la jouissance des droits civils et politiques, la production d'un certificat de bonne vie et moeurs ni la disposition relative la présence de chaque sexe;
- en ce qui concerne toujours la composition de ce "second groupe" de non-magistrats (article 70-4, alinéa 3, proposé), elle n'envisage pas de régime analogue à celui de l'article 259bis-2, § 5, du Code judiciaire pour ce qui est de la publication d'un appel aux candidats et des modalités d'introduction des candidatures;
- en outre, il n'est pas prévu que des candidats extérieurs puissent être présentés pour siéger dans la commission, comme le fait l'article 259bis-2, § 2, alinéa 2, du Code judiciaire (présentation de certains candidats par les ordres des avocats ainsi que par les universités et les écoles supérieures);
- en ce qui concerne le fonctionnement de la commission, la proposition n'envisage pas de règlement de l'emploi des langues analogue à celui de l'article 259bis-4, § 5, du Code judiciaire.

.../...

Article 70-4 proposé

Selon l'article 70-4, alinéa 3, 2°, proposé, cinq membres externes de la commission doivent posséder une expérience professionnelle "respectivement dans le domaine de la recherche en droit, dans l'administration et dans les milieux économiques, sociaux et associatifs".

Si les Chambres législatives souhaitent maintenir le système de membres externes ayant une expérience professionnelle spécifique (3), il faudrait en tout cas préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les notions visées. Les termes "recherche en droit", "milieux sociaux" et "milieux associatifs" sont notamment à ce point vagues et ambigus que des problèmes peuvent se poser lors de l'application de la disposition proposée.

Article 70-8 proposé

L'alinéa 2 de l'article 70-8 proposé prévoit une incompatibilité avec, entre autres, "une charge publique d'ordre politique".

Afin d'éviter qu'une telle disposition donne lieu à des problèmes d'interprétation lorsqu'il s'agit de l'appliquer, il serait préférable d'énumérer les fonctions, mandats et charges concernés de manière expresse et limitative.

(3) Il s'agit ici d'une question d'opportunité sur laquelle le Conseil d'Etat ne se prononce pas dans le cadre du présent avis (voir l'observation générale ci-dessus).

Article 70-15 proposé

Selon l'article 70-15, alinéa 2, 2°, proposé, les candidats à une fonction de conseiller doivent introduire deux contributions originales en rapport avec des questions qui relèvent respectivement de la compétence de la section de législation et de celle de la section d'administration.

Si les Chambres législatives souhaitent maintenir la condition portant sur une ou plusieurs contributions écrites (4), il faudrait préciser l'objet de ces contributions. Le texte proposé ne spécifie pas, par exemple, s'il s'agit de questions juridiques sur lesquelles les sections visées peuvent donner un avis ou prononcer un arrêt, ou s'il s'agit de questions ayant trait à la compétence et la procédure de ces sections.

Article 70-18 proposé

Selon l'article 70-18 proposé, c'est à la majorité des deux tiers des suffrages émis que la commission doit donner son avis sur chaque candidat et présenter l'un des candidats à la nomination.

Il y a lieu de signaler que la condition d'une majorité des deux tiers dans une telle situation, où une décision doit être prise pour chacun des candidats

(4) Il s'agit de nouveau d'une question d'opportunité sur laquelle le Conseil d'Etat ne se prononce pas.

séparément, implique le risque qu'il n'y aura pas, à certains moments, de majorité ni, partant, de décision. Afin d'y remédier, il faudrait prévoir soit une majorité simple, soit un mécanisme de rechange pour le cas où la majorité des deux tiers ne serait pas atteinte.

Article 70-19 proposé

Dans le texte français, les mots "spécialement" et "sur ce point" et dans le texte néerlandais, le mot "speciaal" peuvent être omis, dès lors que ces mots n'ajoutent rien à l'obligation de motiver.

Article 70-21 proposé

Dans le texte néerlandais, les mots "en de kamer-voorzitters" doivent être remplacés par ", de kamer-voorzitters en de staatsraden".

Article 80 proposé

1. Concernant l'article 80, alinéa 3, 2°, proposé, on se reportera à l'observation faite sous l'article 70-15 proposé.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 80, alinéa 4, proposé, les mots "74, tweede tot vierde lid" sont à remplacer par les mots "74, tweede en vierde lid".

De algemene vergadering was L'assemblée générale était
samengesteld uit composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

R. ANDERSEN,

voorzitter van de Raad van State,
président du Conseil d'Etat,

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

Y. KREINS,
D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,
P. LIENARDY,
J. BAERT,
Ph. QUERTAINMONT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
F. DELPERÉE,
J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,
H. COUSY,
J. KIRKPATRICK,
A. SPRUYT,

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

Mevrouw
Madame

D. LANGBEEN,

hoofdgriffier,
greffier en chef,

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

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE, auditeur en B. WEEKERS, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de HH. P. BROUWERS, referendaris en L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

D. LANGBEEN

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

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE, auditeur et B. WEEKERS, auditeur adjoint. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. P. BROUWERS, r é f é r e n d a i r e e t L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

DE EERSTE VOORZITTER -
LE PREMIER PRESIDENT

W. DEROOVER