

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.032/2
DU 24 JANVIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, en cas de recours prévus par les articles 18^{quater} et 21^{ter} de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

1. Selon l'article 21*quater* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux ¹, le Roi est habilité à déterminer la procédure suivant laquelle le Conseil d'État statue sur les recours introduits "en application des articles 18*quater* et 21*bis*" de cette loi.

L'article 18*quater*, qui renvoie à l'article 18*bis* de la loi, vise les recours portant sur la validité de l'élection des membres du conseil de police. L'article 21*bis*, qui renvoie à l'article 21*ter* de la loi, concerne la démission d'un membre du conseil de police. En vertu de l'article 21*ter*, les litiges qui portent sur une telle démission peuvent être soumis au Conseil d'État.

2. Selon l'article 16, 6°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ²,

"La section (d'administration) statue par voie d'arrêts :

6° (sur) les recours visés aux articles 18*quater* et 21*ter* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;"

(¹) Inséré par l'article 4 de la loi du 2 avril 2001 modifiant la loi sur la fonction de police, la loi du 7 décembre 1998, précitée, et d'autres lois relatives à la mise en place des nouvelles structures de police.

(²) Inséré par l'article 6 de la loi du 2 avril 2001, précitée.

Il s'agit donc d'un recours de pleine juridiction, au même titre que les autres recours également visés à l'article 16 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

3.1. L'habilitation conférée au Roi par l'article 21^{quater} de la loi du 7 décembre 1998, précitée, doit être lue conformément à l'article 160, alinéa 1^{er}, de la Constitution. En application de cette disposition, la compétence et le fonctionnement du Conseil d'État sont désormais déterminés par la loi, qui peut toutefois attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ^{3 4}.

Il s'ensuit qu'à défaut de disposition légale contraire, le Roi doit, en principe, respecter, lors de la fixation des règles de procédure qui font l'objet de l'arrêté en projet, les dispositions du titre V des lois coordonnées relatif à la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État, hormis, bien entendu, celles qui précisent expressément qu'elles s'appliquent dans des hypothèses étrangères à celles visées par l'arrêté en projet ⁵.

(3) Voir l'avis 31.335/2, donné le 18 avril 2001, sur un projet d'arrêté royal "déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État et devant la Cour de cassation en cas de plainte prévue par l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques". Voir également l'avis 29.781/2, donné le 14 janvier 2000, sur un avant-projet devenu la loi du 18 avril 2000 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Doc. parl., Chambre, session 1999-2000, n° 441/1).

(4) Sur la portée de l'article 160 de la Constitution (ancien article 107^{quinquies} introduit le 18 janvier 1993 - Moniteur Belge du 29 juin 1993), voir les extraits des travaux préparatoires (Pasinomie, 1993, pp. 1895 et suiv.).

(5) Voir par exemple, l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées.

3.2. À cet égard, les articles 18^{quater}, 21^{ter} et 21^{quater} de la loi du 7 décembre 1998, précitée, contiennent quelques règles de procédure qui, sur certains points, complètent ou précisent les règles de procédure du titre V des lois coordonnées. Sont ainsi prévus :

- 1° les délais dans lesquels les recours doivent être introduits auprès du Conseil d'État;
- 2° les catégories de personnes qui peuvent introduire un recours;
- 3° les cas dans lesquels le recours est suspensif de même que ceux dans lesquels il n'est pas suspensif de plein droit;
- 4° le délai dans lequel le greffier en chef du Conseil d'État est tenu de communiquer la requête à certaines personnes;
- 5° le délai dans lequel le Conseil d'État est tenu de statuer;
- 6° l'obligation pour le greffier en chef du Conseil d'État de communiquer l'arrêt à certaines personnes.

4.1. La difficulté que soulève l'arrêt en projet provient de ce que les règles de procédure complémentaires qu'il détermine sont difficilement conciliables avec certaines dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'État et ce, alors même que l'habilitation conférée au Roi par l'article 21^{quater} de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ne prévoit pas expressément qu'il peut déroger aux lois coordonnées sur le Conseil d'État ⁶.

4.2. Cette difficulté peut être surmontée pour certaines dispositions des lois coordonnées, compte tenu de la nature particulière du contentieux des élections des membres du conseil de police.

⁽⁶⁾ Comparez, par exemple, avec l'article 30, § 2^{bis}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui permet au Roi de fixer les règles de la procédure accélérée applicables aux recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers "en dérogeant au besoin au paragraphe 1^{er} ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21^{bis} et 90".

Les dispositions de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui ont trait à ce contentieux sont inspirées des dispositions légales relatives au contentieux des élections des conseillers communaux ainsi qu'à celles qui concernent le contentieux des élections des mandataires des centres publics d'action sociale ⁷. Dans ces matières, le Conseil d'État dispose d'une compétence de pleine juridiction : "Il ne se borne pas à contrôler la légalité de la décision attaquée devant lui et à renvoyer l'affaire, après annulation, à un autre collègue que celui qui a rendu cette décision. Il (...) vide lui-même la contestation dont il se trouve saisi." ⁸

Une autre particularité liée à ce type de contentieux concerne les parties en cause : "En matière d'élections communales, il n'y a pas de parties adverses au sens courant de ces termes, mais seulement des personnes habilitées à envoyer un mémoire en réponse" ⁹. Ces personnes sont qualifiées de "parties intéressées" ¹⁰.

Compte tenu de ces particularités, l'article 21, alinéas 3, 4 et 5, des lois coordonnées - qui a trait à la transmission du dossier administratif par la partie défenderesse et au dépôt de ses mémoires - et l'article 21bis, § 1^{er}, alinéas 7 et 8, et § 3, des mêmes lois - qui concerne les modalités de dépôt du dossier administratif par l'autorité administrative lors de demandes en intervention dans le cadre d'un contentieux de l'annulation d'un acte administratif - paraissent difficilement applicables au contentieux des élections des membres du conseil de police. Il en va de même de l'opposition - qui est un recours organisé au bénéfice de la partie défenderesse - de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire référence aux articles 40 à 46 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État qui, conformément à l'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées, déterminent les conditions de l'exercice de l'opposition.

(7) Voir l'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 2 avril 2001, précitée, (Doc. parl., Chambre, session 2000-2001, n° 1125/1, pp.3 et suiv.).

(8) Voir Les Nouvelles, "Le Conseil d'État", t.VI, Bruxelles, Larcier, 1975, n° 1914. Voir également à ce sujet M. Verdussen, Le droit des élections communales, Bruxelles, Nemesis, 1988, p. 184. et R. Andersen, B. Lombaert et S. Depre, "Les contentieux méconnus", in B. Blero (dir.) Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 292.

(9) Voir Les Nouvelles, op. cit., n° 1933.

(10) Voir M. Verdussen, op.cit., p. 190.

4.3. La difficulté évoquée au point 4.1. est toutefois insurmontable lorsque le projet d'arrêté déroge à certaines dispositions des lois coordonnées, sans que cette dérogation soit prévue par une disposition légale et sans qu'il soit possible d'estimer que ces dispositions des lois coordonnées sont inapplicables au contentieux des élections des membres du conseil de police, que ce soit en raison de la compétence de pleine juridiction conférée au Conseil d'État ou compte tenu de la spécificité qui caractérise tout contentieux électoral.

Ainsi, l'article 8 de l'arrêté en projet permet aux parties intéressées d'envoyer un "mémoire en réponse" au Conseil d'État "dans un délai de quinze jours" alors que, selon l'article 21*bis*, § 1^{er}, alinéa 4, des lois coordonnées, les personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire peuvent introduire une "demande d'intervention" dans un délai de trente jours après la réception du recours et que, selon l'article 21*bis*, § 1^{er}, alinéa 6, des mêmes lois, ces personnes ne peuvent exposer leurs moyens sur le fond qu'après que la chambre saisie de l'intervention a statué sur la recevabilité de la demande.

Les articles 9 et 10 de l'arrêté en projet déterminent les délais dans lesquels un mémoire en réplique et un mémoire ampliatif peuvent être introduits. Selon l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées, "lorsque la partie requérante n'a pas respecté les délais prévus pour l'envoi du mémoire en réplique ou du mémoire ampliatif, la section statue sans délai, les parties entendues à leur demande, en constatant l'absence de l'intérêt requis". Cette disposition fait l'objet de mesures d'exécution prévues par l'article 14*bis* de l'arrêté du Régent du 23 août 1948. Le projet d'arrêté ne rend toutefois pas cet article applicable à la procédure qu'il organise ¹¹.

L'article 11, 1^o, de l'arrêté en projet prévoit que tout mémoire doit être signé par la partie ou par un avocat "inscrit au tableau de l'ordre". Cette disposition est contraire à l'article 19, alinéa 3, des lois coordonnées qui permet aux parties de se faire représenter par "des avocats inscrits au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat".

⁽¹¹⁾ Voir l'article 16 de l'arrêté en projet.

L'article 12, alinéas 2 et 3, de l'arrêté en projet, permet à la chambre saisie du recours de renvoyer l'affaire à l'instruction par simple ordonnance et d'ordonner, après le dépôt du rapport de l'auditeur, à un conseiller ou à un membre de l'auditorat d'effectuer des devoirs nouveaux. Cette disposition est inconciliable avec l'article 24, alinéas 2 et 3, des lois coordonnées en ce que, d'une part, il prévoit que la section d'administration ne peut charger l'auditorat d'un examen complémentaire que par l'arrêt statuant sur les conclusions du rapport de l'auditeur - qui peut se limiter à la fin de non-recevoir ou au moyen de fond qui permet la solution du litige - et que, d'autre part, il ne permet pas à la section d'administration de charger un conseiller de cet examen complémentaire ¹².

L'article 13, alinéa 2, de l'arrêté en projet permet à la partie requérante de déposer un dernier mémoire dans les huit jours de la notification du rapport de l'auditeur et à la partie "adverse" ¹³ d'y répondre dans un délai de huit jours. L'article 13, alinéa 3, prévoit que, à l'expiration de ces délais, l'affaire est fixée dans la huitaine. On n'aperçoit pas comment combiner ces dispositions avec l'article 21, alinéa 6, des lois coordonnées, qui permet à la partie requérante de demander la poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à partir de la notification du rapport de l'auditeur qui propose le rejet ou la déclaration d'irrecevabilité du recours.

Il ressort de l'article 16 de l'arrêté en projet que les articles 30 à 32 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 - qui règlent la procédure de renvoi à l'assemblée générale de la section d'administration- ne sont pas applicables à la procédure organisée par l'arrêté en projet, ce qui est contraire aux articles 91 et suivants des lois coordonnées qui prévoient les hypothèses dans lesquelles un tel renvoi à l'assemblée générale est requis ou peut être ordonné. L'article 16 du projet doit donc être complété sur ce point.

(12) À ne pas confondre avec l'enquête à laquelle il peut être procédé par un conseiller en application de l'article 25 des lois coordonnées.

(13) Compte tenu des particularités du contentieux énoncées dans l'observation 4.2., l'appellation de "partie adverse" est inadéquate. Sans doute, convient-il de viser "les autres parties".

L'article 16 de l'arrêté en projet ne vise ni les articles 66 à 71 et 73 à 76 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, qui ont trait aux dépens, ni les articles 78 à 83*bis* du même arrêté, qui concernent le "pro deo". S'il résulte de l'article 30, § 5, des lois coordonnées ¹⁴ que les recours introduits en application de l'article 16 des lois coordonnées ne sont pas soumis à la perception d'un droit de timbre, la question se pose de savoir s'il ne convient pas de renvoyer à tout ou partie de ces dispositions pour ce qui concerne le règlement éventuel des honoraires et déboursés d'experts ainsi que des taxes des témoins ¹⁵.

Même si l'article 30, § 2, alinéa 1^{er}, laisse au Roi la faculté de fixer ou non des règles particulières en la matière, le Conseil d'État se demande s'il ne convient pas de viser également à l'article 16 de l'arrêté en projet les articles 93 et 94 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, qui concernent la procédure relative aux demandes sans objet ou dont le fondement, la non recevabilité ou le non fondement sont manifestes. À défaut, l'article 21*bis*, § 2, des lois coordonnées ne trouvera évidemment pas à s'appliquer.

5. Eu égard aux observations qui précèdent, il apparaît que l'arrêté en projet, en ce qu'il est inconciliable avec de nombreuses dispositions des lois coordonnées relatives à la procédure devant la section d'administration, ne peut, dans l'état actuel de la législation, être adopté sans avoir été profondément remanié.

⁽¹⁴⁾ Inséré par l'article 17, 7°, de la loi du 15 septembre 2006 réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers.

⁽¹⁵⁾ Comparez avec les articles 28 et 32 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Compte tenu de la spécificité de la procédure relative au contentieux des élections des membres du conseil de police, il appartient à l'auteur du projet de s'interroger sur la nécessité d'une modification législative afin de permettre que cette procédure puisse être organisée en dérogeant à certaines dispositions des lois coordonnées ¹⁶.

⁽¹⁶⁾ Voir, à titre d'exemple, le paragraphe 4 de l'article 30 des lois coordonnées, inséré par la loi du 17 février 2005 modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, à la suite des observations formulées par la section de législation dans son avis 31.335/2, précité (avis 33.975/4, donné le 14 octobre 2002 sur une proposition de loi "modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques" [Doc. parl., Chambre, session 2002-2003, n° 50-1908/2] et avis 36.172/4, donné le 4 décembre 2003, sur une proposition devenue la loi du 17 février 2005, précitée, [Doc. parl., Chambre, session 2003-2004, n° 51-0217/7]). (Voir aussi l'avis 38.347/4, donné le 18 mai 2005, sur un projet devenu l'arrêté royal du 31 août 2005 déterminant les règles particulières de délai et de procédure pour le traitement des demandes introduites en application de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.032/2
VAN 24 JANUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 december 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, in geval van beroep voorzien door de artikelen 18^{quater} en 21^{ter} van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

1. Luidens artikel 21*quater* van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus ¹, is de Koning gemachtigd de procedure vast te stellen volgens welke de Raad van State uitspraak doet over de beroepen ingesteld "met toepassing van de artikelen 18*quater* en 21*bis*" van die wet.

Artikel 18*quater*, waarin verwezen wordt naar artikel 18*bis* van de wet, heeft betrekking op beroepen die gaan over de geldigheid van de verkiezing van de leden van de politieraad. Artikel 21*bis*, waarin verwezen wordt naar artikel 21*ter* van de wet, heeft betrekking op het ontslag van een lid van de politieraad. Krachtens artikel 21*ter* kunnen geschillen die betrekking hebben op zulk een ontslag aan de Raad van State worden voorgelegd.

⁽¹⁾ Ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 2 april 2001 tot wijziging van de wet op het politieambt, de voornoemde wet van 7 december 1998, en tot wijziging van overige wetten inzake de inplaatsstelling van de nieuwe politiestructuren.

2. Artikel 16, 6°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State² luidt als volgt :

"De afdeling (administratie) doet uitspraak, bij wijze van arresten, op :

- 6° de beroepen als bedoeld bij de artikelen 18^{quater} en 21^{ter} van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus."

Het gaat dus om een beroep met volle rechtsmacht, net zoals de overige beroepen die ook genoemd worden in artikel 16 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

3.1. De machtiging die bij artikel 21^{quater} van de voornoemde wet van 7 december 1998 aan de Koning wordt verleend, moet gelezen worden overeenkomstig artikel 160, eerste lid, van de Grondwet. Krachtens die bepaling worden de bevoegdheid en de werkwijze van de Raad van State voortaan vastgesteld bij een wet die de Koning evenwel de bevoegdheid kan opdragen om de procedure te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt^{3 4}.

(2) Ingevoegd bij artikel 6 van de voornoemde wet van 2 april 2001.

(3) Zie advies 31.335/2, gegeven op 18 april 2001, over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State en voor het Hof van Cassatie in geval van klacht als bedoeld in artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen". Zie ook advies 29.781/2, gegeven op 14 januari 2000 over een voorontwerp dat de wet van 18 april 2000 is geworden tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Gedr. St., Kamer, zitting 1999-2000, nr. 441/1).

(4) Zie, aangaande de strekking van artikel 160 van de Grondwet (voorheen artikel 107^{quinquies}, ingevoerd op 18 januari 1993 - Belgisch Staatsblad van 29 juni 1993), de uittreksels uit de parlementaire voorbereiding (Pasinomie, 1993, blz. 1895 e.v.).

Daaruit volgt dat de Koning, bij ontstentenis van een andersluidende wetsbepaling, bij het vaststellen van de procedureregels die het onderwerp zijn van het ontworpen besluit, in beginsel de bepalingen van titel V van de gecoördineerde wetten betreffende de rechtspleging vóór de afdeling administratie van de Raad van State in acht moet nemen, behalve uiteraard de bepalingen waarin uitdrukkelijk staat dat ze van toepassing zijn in gevallen die niets uit te staan hebben met die waarop het ontworpen besluit betrekking heeft ⁵.

3.2. Wat dat betreft bevatten de artikelen 18^{quater}, 21^{ter} en 21^{quater} van de voornoemde wet van 7 december 1998 enkele procedureregels die, op bepaalde punten de procedureregels van titel V van de gecoördineerde wetten aanvullen of preciseren. Zo bijvoorbeeld worden vastgesteld :

- 1° de termijnen waarbinnen de beroepen bij de Raad van State moeten worden ingediend;
- 2° de categorieën van personen die beroep mogen instellen;
- 3° de gevallen waarin het beroep schorsende kracht heeft en de gevallen waarin het niet van rechtswege schorsende kracht heeft;
- 4° de termijn waarbinnen de hoofdgriffier van de Raad van State het verzoekschrift ter kennis van bepaalde personen moet brengen;
- 5° de termijn waarbinnen de Raad van State uitspraak moet doen;
- 6° de verplichting voor de hoofdgriffier van de Raad van State om het arrest ter kennis te brengen van bepaalde personen.

4.1. Het probleem dat het ontworpen besluit doet rijzen bestaat hierin dat de aanvullende procedureregels die erin worden vastgelegd moeilijk verenigbaar zijn met sommige bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, daar de machtiging die bij artikel 21^{quater} van de voornoemde wet van 7 december 1998 aan de

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten.

Koning verleend wordt, niet uitdrukkelijk bepaalt dat Hij mag afwijken van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ⁶.

4.2. Dat probleem kan verholpen worden voor sommige bepalingen van de gecoördineerde wetten, gezien de bijzondere aard van de geschillen inzake de verkiezing van de leden van de politieraad.

De bepalingen van de voornoemde wet van 7 december 1998 die betrekking hebben op dat soort geschillen zijn gebaseerd op de wetsbepalingen betreffende geschillen inzake gemeenteraadsverkiezingen en op de bepalingen omtrent geschillen inzake verkiezingen van de gezagsdragers van openbare centra voor maatschappelijk welzijn ⁷. In die aangelegenheden beschikt de Raad van State over volle rechtsmacht : "Il ne se borne pas à contrôler la légalité de la décision attaquée devant lui et à renvoyer l'affaire, après annulation, à un autre collège que celui qui a rendu cette décision. Il (...) vide lui-même la contestation dont il se trouve saisi." ⁸

Een ander bijzonder kenmerk van dat soort geschillen betreft de betrokken partijen : "En matière d'élections communales, il n'y a pas de parties adverses au sens courant de ces termes, mais seulement des personnes habilitées à envoyer un mémoire en réponse" ⁹. Die personen worden "parties intéressées" genoemd ¹⁰.

(6) Vergelijk bijvoorbeeld met artikel 30, § 2bis, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, krachtens hetwelk de Koning de regels van de versnelde procedure mag bepalen die van toepassing zijn op het beroep bedoeld in artikel 122 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, "daarbij indien nodig afwijkend van § 1 alsook van de artikelen 14, 17, 18, 21, 21bis en 90".

(7) Zie de memorie van toelichting van het wetsontwerp dat de voornoemde wet van 2 april 2001 is geworden (Gedr. St., Kamer, zitting 2000-2001, nr. 1125/1, blz. 3 e.v.).

(8) Zie Les Nouvelles, "Le Conseil d'État", dl. VI, Brussel, Larcier, 1975, nr. 1914. Zie ook in dat verband M. Verdussen, Le droit des élections communales, Brussel, Nemesis, 1988, blz. 184 en R. Andersen, B. Lombaert en S. Depre, "Les contentieux méconnus", in B. Blero (dir.) Le Conseil d'État de Belgique cinquante ans après sa création, Brussel, Bruylant, 1999, blz. 292.

(9) Zie Les Nouvelles, op. cit., nr. 1933.

(10) Zie M. Verdussen, op. cit., blz. 190.

Gezien die bijzondere kenmerken lijken artikel 21, derde, vierde en vijfde lid, van de gecoördineerde wetten - dat betrekking heeft op het verzenden van het administratief dossier door de verwerende partij en het indienen van haar memories - en artikel 21*bis*, § 1, zevende en achtste lid, en § 3, van dezelfde wetten - dat betrekking heeft op de nadere regels voor het indienen van het administratief dossier door de administratieve overheid bij verzoeken tot tussenkomst in het kader van een geschillenberechting op eis tot nietigverklaring van een bestuurshandeling - moeilijk te kunnen worden toegepast op geschillen inzake de verkiezing van leden van de politieraad. Dat geldt ook voor het verzet - een beroepsmogelijkheid ingevoerd ten behoeve van de verwerende partij - zodat er geen grond is te verwijzen naar de artikelen 40 tot 46 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State, die overeenkomstig artikel 30, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de voorwaarden voor het uitoefenen van verzet bepalen.

4.3. De moeilijkheid die in punt 4.1. wordt aangevoerd, is evenwel onoverkomelijk wanneer het ontwerpbesluit afwijkt van sommige bepalingen van de gecoördineerde wetten, zonder dat in deze afwijking wordt voorzien door een wetsebepaling en zonder dat er van uit kan worden gegaan dat die bepalingen van de gecoördineerde wetten niet kunnen worden toegepast op geschillen inzake de verkiezing van de leden van de politieraad, ongeacht of de reden de bevoegdheid met volle rechtsmacht toegekend aan de Raad van State is, dan wel de specificiteit van alle geschillen inzake verkiezingen.

Aldus wordt in artikel 8 van het ontworpen besluit aan de belanghebbende partijen de mogelijkheid geboden om "binnen een termijn van vijftien dagen" een "memorie van antwoord" aan de Raad van State te sturen, terwijl volgens artikel 21*bis*, § 1, vierde lid, van de gecoördineerde wetten, de personen die belang hebben bij de oplossing van de zaak een "eis tot tussenkomst" kunnen indienen binnen dertig dagen na ontvangst van het beroep en terwijl volgens artikel 21*bis*, § 1, zesde lid, van dezelfde wetten, die personen pas hun middelen ten gronde kunnen uitzetten nadat de kamer waarbij de tussenkomst aanhangig gemaakt wordt uitspraak gedaan heeft over de ontvankelijkheid van de eis.

In de artikelen 9 en 10 van het ontworpen besluit worden de termijnen vastgelegd waarbinnen een memorie van wederantwoord en een toelichtende memorie kunnen worden ingediend. In artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten wordt het volgende bepaald : "Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld". In artikel 14*bis* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 wordt met betrekking tot die bepaling in uitvoeringsmaatregelen voorzien. In het ontwerpbesluit wordt dat artikel evenwel niet toepasselijk verklaard op de rechtspleging die daarin wordt geregeld ¹¹.

In artikel 11, 1°, van het ontworpen besluit wordt bepaald dat elke memorie ondertekend moet worden door de partij of door een advocaat die "op de tabel der orde ingeschreven" is. Deze bepaling is strijdig met artikel 19, derde lid, van de gecoördineerde wetten, waarin bepaald wordt dat de partijen zich mogen laten vertegenwoordigen door "advocaten die ingeschreven zijn op de tabel van de Orde der advocaten of op de lijst van de stagiairs alsook, volgens de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, door de onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie die gerechtigd zijn om het beroep van advocaat uit te oefenen".

In artikel 12, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit wordt aan de kamer waarbij het beroep aanhangig is gemaakt de mogelijkheid geboden om de zaak bij loutere beschikking voor nader onderzoek te verwijzen en om, na indiening van het verslag van de auditeur, een raadsheer (lees : staatsraad) of een lid van het auditoraat te bevelen nieuwe verrichtingen te doen. Deze bepaling is onverenigbaar met artikel 24, tweede en derde lid, van de gecoördineerde wetten doordat het enerzijds bepaalt dat de afdeling administratie het auditoraat enkel met een aanvullend onderzoek kan belasten door middel van het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over de conclusies van het verslag van de auditeur - dat beperkt kan zijn tot het middel van niet-ontvankelijkheid of tot het middel ten gronde dat de oplossing van het geschil mogelijk maakt - en doordat het

⁽¹¹⁾ Zie artikel 16 van het ontworpen besluit.

anderzijds de afdeling administratie niet de mogelijkheid biedt om een staatsraad te belasten met dat aanvullend onderzoek ¹².

In artikel 13, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt de verzoekende partij de mogelijkheid geboden om een laatste memorie in te dienen binnen acht dagen na de kennisgeving van het verslag van de auditeur en krijgt de "tegenpartij" ¹³ acht dagen om erop te antwoorden. Artikel 13, derde lid, bepaalt dat na het verstrijken van die termijnen de rechtsdag binnen acht dagen vastgesteld wordt. Het is niet duidelijk hoe deze bepalingen zich verdragen met artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten, waarin de verzoekende partij de mogelijkheid geboden wordt een voortzetting van de procedure te vragen binnen een termijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving van het verslag van de auditeur waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld.

Uit artikel 16 van het ontworpen besluit blijkt dat de artikelen 30 tot 32 van het Regentbesluit van 23 augustus 1948 - die de procedure regelen inzake verwijzing naar de algemene vergadering van de afdeling administratie - niet toepasselijk zijn op de procedure die door het ontworpen besluit wordt geregeld, hetgeen strijdig is met de artikelen 91 en volgende van de gecoördineerde wetten, waarin de gevallen beschreven worden waarin zulk een verwijzing naar de algemene vergadering vereist is of bevolen kan worden. Artikel 16 van het ontwerp dient dus op dat punt te worden aangevuld.

⁽¹²⁾ Dit mag niet verward worden met het onderzoek dat krachtens artikel 25 van de gecoördineerde wetten wel gevoerd mag worden door een staatsraad.

⁽¹³⁾ Gelet op de bijzondere kenmerken van de geschillen, welke kenmerken genoemd zijn in opmerking 4.2., is het begrip "tegenpartij" ongeschikt. Er behoort wellicht verwezen te worden naar "de overige partijen".

In artikel 16 van het ontworpen besluit wordt niet verwezen naar de artikelen 66 tot 71 en 73 tot 76 van het Regentbesluit van 23 augustus 1948, die betrekking hebben op de kosten, noch naar de artikelen 78 tot 83bis van hetzelfde besluit, die handelen over het "pro deo". Hoewel uit artikel 30, § 5, van de gecoördineerde wetten ¹⁴ blijkt dat beroepen ingesteld met toepassing van artikel 16 van de gecoördineerde wetten geen aanleiding geven tot de betaling van een zegelrecht, rijst de vraag of niet dient te worden verwezen naar alle of een deel van die bepalingen wat betreft de mogelijke regeling van de honoraria en voorschotten van deskundigen en het getuigengeld ¹⁵.

Ook al biedt artikel 30, § 2, eerste lid, de Koning de mogelijkheid om al dan niet terzake bijzondere regels vast te stellen, de Raad van State vraagt zich af of in artikel 16 van het ontworpen besluit ook niet verwezen moet worden naar de artikelen 93 en 94 van het Regentbesluit van 23 augustus 1948, die betrekking hebben op de rechtspleging inzake vorderingen die doelloos, kennelijk gegrond, kennelijk onontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn. Anders zal artikel 21bis, § 2, van de gecoördineerde wetten natuurlijk niet van toepassing zijn.

5. Gezien de opmerkingen die voorafgaan, blijkt het ontworpen besluit bij de huidige stand van de wetgeving, doordat het onverenigbaar is met talrijke bepalingen van de gecoördineerde wetten betreffende de rechtspleging voor de afdeling administratie, niet te kunnen worden uitgevaardigd zonder eerst grondig te zijn aangepast.

⁽¹⁴⁾ Ingevoegd bij artikel 17, 7°, van de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

⁽¹⁵⁾ Vergelijk met de artikelen 28 en 32 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State.

Gelet op de specificiteit van de rechtspleging inzake geschillen aangaande de verkiezing van de leden van de politieraad, behoort de steller van het ontwerp zich te bezinnen op de noodzaak van een wetswijziging opdat die rechtspleging kan worden geregeld door af te wijken van sommige bepalingen van de gecoördineerde wetten ¹⁶.

⁽¹⁶⁾ Zie bijvoorbeeld, paragraaf 4 van artikel 30 van de gecoördineerde wetten, ingevoegd bij de wet van 17 februari 2005 tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 en van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, naar aanleiding van de opmerkingen van de afdeling wetgeving in haar voornoemde advies 31.335/2 (advies 33.975/4, gegeven op 14 oktober 2002 over een wetsvoorstel "tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, alsook van artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen" (Gedr. St., Kamer, zitting 2002-2003, nr 50-1908/2) en advies 36.172/4, gegeven op 4 december 2003, over een voorstel dat aanleiding gegeven heeft tot de voornoemde wet van 17 februari 2005 (Gedr. St., Kamer, zitting 2003-2004, nr. 51-0217/7)). (Zie eveneens advies 38.347/4, gegeven op 18 mei 2005, over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 31 augustus 2005 tot regeling van de bijzondere regels inzake de termijn en de procedure voor de behandeling van de aanvragen ingediend overeenkomstig artikel 15^{ter} van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS