

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.541/1
VAN 29 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 2008 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "tot verbetering van de verstandhouding tussen de burgers en de overheid" (*Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1104/001), heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

Het om advies voorgelegde voorstel beoogt volgens de toelichting "de administratieve contacten van de burgers met de overheid te vereenvoudigen", en de initiatiefnemers willen daartoe een aantal beginselen van behoorlijk bestuur en een reeks algemene principes van de administratieve vereenvoudiging bij wet verankeren ⁽¹⁾. Volgens de indieners van het voorstel gaat het om een 'kaderwet', "waarvan de uitvoering eventueel per sector nader bepaald kan worden" ⁽²⁾.

Artikel 1 van het wetsvoorstel - het enige artikel van het eerste hoofdstuk - bepaalt overeenkomstig artikel 83 van de Grondwet dat het een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet regelt.

In hoofdstuk 2 zijn de definities opgenomen (artikel 2) en wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald (artikel 3). Het is beperkt tot de federale overheidsdiensten (artikelen 2, 1/, en 3, eerste lid).

Hoofdstuk 3 bevat algemene principes van administratieve vereenvoudiging, terwijl de rechten en plichten van de gebruiker van overheidsdiensten in hoofdstuk 4 zijn opgenomen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het regelen van rechten en vrijheden is in beginsel een zaak van de wetgever. Het voorstel regelt echter ook aspecten eigen aan de organisatie en werking van de federale overheidsdiensten ⁽³⁾, terwijl de regeling van die aangelegenheden op grond van artikel 37 van de Grondwet een zaak van de Koning is.

⁽¹⁾ *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1104/001, 3 en 5.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Kamer, DOC 52 1104/001, 4.

⁽³⁾ Zie bijv. artikel 7 van het voorstel, dat de diensten verplicht ieder dossier dat niet erg ingewikkeld is binnen een termijn van ten hoogste vier maanden te behandelen.

Rekening houdend hiermee kan worden aanvaard dat de wetgever een kader uitwerkt voor de diensten van de uitvoerende macht, waarbij de wetgever de principes bepaalt ter vrijwaring van de rechten van de burger. De concrete uitwerking en de toepassing ervan zou evenwel aan de Koning overgelaten moeten worden teneinde diens voorbehouden bevoegdheid als hoofd van de uitvoerende macht te respecteren ⁽⁴⁾.

2. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het de bedoeling van de initiatiefnemers is een generische wet over de administratieve vereenvoudiging tot stand te brengen die vooral een symbolische betekenis heeft, wat het samenbrengen van een aantal sleutelbepalingen in eenzelfde wet moet rechtvaardigen.

Tal van bepalingen van het voorstel komen reeds voor in andere wettelijke regelingen. In het bijzonder dupliceert het wetsvoorstel diverse bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur of specificeert het de nadere toepassing ervan ⁽⁵⁾.

Het voorstel bevat echter ook bepalingen waarbij de vraag rijst naar de bestaanbaarheid ervan met andere van kracht zijnde bepalingen ⁽⁶⁾ of aangelegenheden die in andere zin geregeld zijn in specifieke wetgeving ⁽⁷⁾.

Gelet op wat voorafgaat, is het geenszins duidelijk hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het geldende wettelijk kader. Met het oog op de rechtszekerheid zou de

⁽⁴⁾ Zo zou in artikel 4 van het voorstel de wetgever bijv. kunnen bepalen dat een ontvangstbewijs binnen een redelijke termijn moet worden afgeleverd en de Koning de bevoegdheid geven deze termijn nader te bepalen zodat rekening kan gehouden worden met de specificiteit van de dienstverlening die de betrokken federale overheidsdienst verschaft.

⁽⁵⁾ Zie bijv. artikel 4, derde lid, dat een toepassing is van artikel 2, 3/, van de wet van 11 april 1994, en artikel 9, tweede lid, dat een overname is van artikel 2, 4/, van de voornoemde wet.

⁽⁶⁾ Vgl. bijv. artikel 9, tweede lid, van het voorstel met artikel 19, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

⁽⁷⁾ Zie bijv. artikel 15, dat het stilzwijgen van het bestuur in geval dat verplicht is om een beslissing te nemen, gelijkstelt met een impliciete aanvaarding. Vergelijk die regeling met artikel 14, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

samenloop van de ontworpen bepalingen met andere wettelijke regelingen moeten worden uitgeklaard, bijvoorbeeld door de bestaande wettelijke regelingen op te heffen of de nieuwe regels in de plaats van de bestaande in te voegen in de betrokken wet.

3. De Nederlandse en Franse tekst van het voorstel stemmen bovendien op tal van punten niet met elkaar overeen ⁽⁸⁾, zodat de draagwijdte ervan soms onduidelijk is.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het om advies voorgelegde voorstel grondig dient te worden herwerkt.

Gelet op die vaststelling, onthoudt de Raad van State zich van een nader onderzoek van het voorstel.

⁽⁸⁾ Zie bij wijze van voorbeeld artikel 4, tweede lid (vgl. "juridische stukken" met "pièces justificatives"), artikel 6 (vgl. "in zijn contacten met de gebruiker" met "dans sa relation avec l'utilisateur, quelle qu'en soit la forme"), artikel 8, eerste lid, (vgl. "wanneer een dienst geen antwoord vindt op een verzoek" met "lorsque l'administration n'obtient pas de réponse à sa demande") en artikel 12, vijfde en zesde lid (vgl. "administratieve inlichting" met "donnée administrative").

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.541/1
DU 29 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président du Chambre des représentants, le 14 mai 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi "visant à améliorer la relation du citoyen et de l'administration" (*Doc. Parl.*, Chambre, DOC 52 1104/001), a donné l'avis suivant:

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

Selon les développements, la proposition a pour objectif de "faciliter et de simplifier la vie administrative des citoyens", ce que les auteurs entendent réaliser en consacrant légalement un certain nombre de principes de bonne administration et une série de principes généraux régissant la simplification administrative ⁽¹⁾. Selon les auteurs de la proposition, il s'agit d'une 'loi-cadre', "dont les modalités d'exécution seront, le cas échéant, précisées par secteur" ⁽²⁾.

Conformément à l'article 83 de la Constitution, l'article 1^{er} de la proposition - l'article unique du chapitre I^{er} - énonce qu'elle règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Le chapitre 2 comporte les définitions (article 2) et détermine le champ d'application des règles en projet (article 3). Elles ne s'appliquent qu'aux services publics fédéraux (articles 2, 1/, et 3, alinéa 1^{er}).

Le chapitre 3 comporte des principes généraux régissant la simplification administrative, tandis que le chapitre 4 énumère les droits et les devoirs de l'utilisateur des services publics.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il appartient en principe au législateur de réglementer les droits et libertés. La proposition réglemente cependant également certains aspects de l'organisation et du fonctionnement des services publics fédéraux ⁽³⁾, alors qu'en vertu de l'article 37 de la Constitution, ces matières relèvent de la compétence du Roi.

⁽¹⁾*Doc. parl.*, Chambre, Doc 52 1104/001, 3 et 5.

⁽²⁾*Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 1104/001, 4.

⁽³⁾Voir, par exemple, l'article 7 de la proposition qui impose aux services de traiter tout dossier qui n'est pas trop complexe dans un délai maximal de 4 mois.

Sous cette réserve, on peut admettre que le législateur élabore un cadre comportant les principes à respecter par les services du pouvoir exécutif pour garantir les droits du citoyen. Le respect de la compétence réservée du Roi en tant que chef du pouvoir exécutif impose cependant de lui en confier l'élaboration concrète et l'application ⁽⁴⁾.

2. Il résulte des développements de la proposition, que dès lors que les auteurs entendent élaborer une loi générique de simplification administrative ayant une portée essentiellement symbolique, il se justifie de réunir un certain nombre de dispositions-clés dans une loi unique.

Un grand nombre de dispositions de la proposition figurent déjà dans d'autres législations. La proposition de loi reproduit notamment diverses dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ou en précise les modalités d'application ⁽⁵⁾.

La proposition comporte cependant également des dispositions qui appellent à s'interroger sur leur compatibilité avec d'autres dispositions en vigueur ⁽⁶⁾ ou avec des matières qui sont autrement réglées dans une législation spécifique ⁽⁷⁾.

Il s'ensuit que l'articulation de la proposition de loi avec le cadre légal existant est loin d'être évidente. Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait d'éviter que les dispositions en projet soient en concours avec d'autres règles légales

⁽⁴⁾Ainsi, à l'article 4 de la proposition, le législateur pourrait, par exemple, prévoir qu'un récépissé doit être délivré dans un délai raisonnable et donner pouvoir au Roi de fixer ce délai, de sorte qu'on puisse tenir compte de la spécificité du service que dispense le service public fédéral concerné.

⁽⁵⁾Voir par exemple l'article 4, alinéa 3, qui est une application de l'article 2, 3/, de la loi du 11 avril 1994, et l'article 9, alinéa 2, qui reproduit l'article 2, 4/, de la loi précitée.

⁽⁶⁾Comparer par exemple l'article 9, alinéa 2, de la proposition avec l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

⁽⁷⁾Voir par exemple l'article 15 qui, lorsque l'administration est tenue de statuer, assimile son silence à une acceptation implicite. Comparer cette règle avec l'article 14, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

existantes, par exemple en abrogeant ces règles ou en les remplaçant par les nouvelles dans la loi concernée.

3. En outre, sur de nombreux points, les textes français et néerlandais de la proposition ne correspondent pas ⁽⁸⁾, de sorte que leur portée est parfois imprécise.

4. La proposition soumise pour avis doit dès lors être fondamentalement remaniée.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen de la proposition.

⁽⁸⁾À titre d'illustration, voir l'article 4, alinéa 2 (comparer "pièces justificatives" et "juridische stukken"), l'article 6 (comparer "dans sa relation avec l'utilisateur, quelle qu'en soit la forme" avec "in zijn contacten met de gebruiker"), l'article 8, alinéa 1^{er}, (comparer "lorsque l'administration n'obtient pas de réponse à sa demande" et "wanneer een dienst geen antwoord vindt op een verzoek") et l'article 12, alinéas 5 et 6 (comparer "donnée administrative" et "administratieve inlichting").

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseurs de la
	M. TISON,	section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme I. VERHEVEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME