FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.646/AG
DU 13 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 12 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un projet de loi "modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation" (*Doc. parl*. Chambre, 2008-2009, n/ 52-1630/1),

a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.646/AV
VAN 13 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 12 december 2008 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een wetsontwerp "tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving" (*Parl. St.*, Kamer, 2008-2009, nr. 52-1630/1),

heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

I. La portée du projet de loi

1. Le projet de loi à l'examen tend à introduire un article 5*bis* dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 [1], prévoyant:

- en son alinéa 1er que la section de législation du Conseil d'État doit assurer "sans délai" la publication de ses avis "par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public";

- en son alinéa 2 qu'aux avis ainsi publiés sont "joint[s] les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent";

- en son alinéa 3 le report de la publication, lorsque les avis sont donnés sur des "avant-projets", à la date du "dépôt du projet";

- en son alinéa 4 la limitation de la publication relative aux avis donnés sur des projets d'arrêté réglementaire à ceux qui sont "publié[s] au *Moniteur belge*".

La loi entrerait en vigueur trois mois après sa publication au *Moniteur belge* et ne s'appliquerait qu'aux avis émis après cette entrée en vigueur.

II. La compétence de l'autorité fédérale

2. Il convient d'examiner si, dans tous ses aspects, le projet à l'examen entre dans les compétences du législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire.

(1) Qualifiées "lois coordonnées sur le Conseil d'État" dans la suite du présent avis.

La compétence fédérale en ce qui concerne la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État

3. L'article 160 de la Constitution dispose ce qui suit:

"Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe.

Le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi."

Cette disposition consacre le caractère unique et fédéral du Conseil d'État, ce qui implique la compétence exclusive du législateur fédéral, intervenant par une loi ordinaire, pour régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement de cette institution [2].

Il en résulte que le législateur fédéral, agissant à cette majorité, peut seul fixer les règles relatives aux avis de la section de législation du Conseil d'État donnés en vertu du titre II des lois coordonnées sur le Conseil d'État [3].

En conséquence, nonobstant le fait que les règles relatives à la consultation du Conseil d'État affectent dans une certaine mesure le fonctionnement des organes des communautés et des régions, de même que le législateur fédéral, agissant à la majorité

---

(2) Voir sur ce point, notamment, l'avis de la section de législation du Conseil d'État n/ 26.610/AG, donné le 31 octobre 1997 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 2 avril 1998 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n/ 332/1, pp. 32 à 34).

(3) L'article 141 de la Constitution constitue le fondement constitutionnel du mécanisme de prévention des conflits de compétence impliquant la consultation de la section de législation du Conseil d'État, consacré spécialement par l'article 3, §§ 2 à 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Vu le fondement constitutionnel de la compétence du législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire, puisé dans l'article 160 de la Constitution, de régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'article 141 de la Constitution confère un autre titre au législateur fédéral ordinaire pour régler la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État.

ordinaire, est compétent pour prévoir les cas dans lesquels la section de législation du Conseil d'État doit être consultée et pour organiser le fonctionnement du Conseil d'État[4], c'est au même législateur, agissant à la même majorité, qu'il revient de régler l'ensemble des questions touchant à la consultation de la section de législation (par exemple les conditions de sa saisine, les délais, les modalités de fonctionnement de la section de législation, etc.), en ce compris l'énoncé de la règle de la publicité des avis émis et des conditions dans lesquelles cette publicité est assurée, même lorsque l'autorité qui consulte la section de législation est une autorité d'une communauté ou d'une région.

L'article 5*bis*, alinéa 1er, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne suscite aucune critique quant au respect des règles de compétence. Il en va de même des alinéas 3 et 4 de la même disposition en projet en tant qu'ils concernent la publication des avis.

La compétence fédérale en ce qui concerne la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis du Conseil d'État sont émis

4. Compte tenu du fait que la publicité des textes sur lesquels les avis sont donnés ne touche pas directement à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État mais qu'en revanche, lorsque ces textes émanent des communautés et des régions, elle affecte dans une certaine mesure le fonctionnement de leurs organes, la

(4) Ainsi par exemple, il a déjà été relevé qu'un législateur régional n'est pas compétent pour imposer à son gouvernement l'obligation de consulter la section de législation dans des cas où l'urgence visée à l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État est établie, ou pour régler l'étendue de la saisine de la section de législation, ces questions relevant de la compétence exclusive du législateur fédéral (avis n/ 37.741/2/4, donné les 10 et 16 novembre 2004 sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n/ 74/1, p. 71).

question de la compétence du législateur fédéral pour régler cette publicité intégrale [5] se pose en des termes différents [6].

5. Lorsqu'il s'agit d'avant-projets, de projets, de propositions, d'amendements ou de projets d'amendements déposés devant les chambres du Parlement fédéral, le législateur fédéral est compétent. Il en va de même pour la publicité intégrale des projets d'arrêtés réglementaires émanant de l'autorité fédérale.

Les difficultés ne surgissent qu'à propos des textes similaires au niveau des communautés et des régions.

6. Il existe des liens importants entre la publicité intégrale des avis de la section de législation du Conseil d'État et celle des textes sur lesquels ils sont émis, dont il peut se déduire que le législateur fédéral est bien compétent, à la majorité ordinaire, pour en régler pareille publicité en même temps que celle des avis.

D'une manière générale, la lecture d'un avis ne peut en effet utilement se comprendre que si le texte concerné peut être consulté par la même occasion. À défaut, la portée de cet avis risque d'apparaître difficilement, voire se révéler incompréhensible.

---

(5) Il n'est question ici que de la publicité donnée aux textes proprement dits sur lesquels la section de législation du Conseil d'État donne son avis, et non de celle qui résulte de la mention dans les avis de la portée des texte à l'examen ou de la reproduction d'extraits de ces textes. La question de la compétence relative à la publicité donnée à ces derniers procédés se rattache à celle qui concerne les avis eux-mêmes.

(6) En vertu de l'article 5*bis*, alinéa 2, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette publicité ne porte que sur "les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels [les avis publiés] se rapportent". Les alinéas 3 et 4 de la même disposition pourraient être lus comme prescrivant également la publicité des avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires sur lesquels les avis portent. Compte tenu de l'observation générale faite sous le n/ 12, plus bas, la question de compétence ici examinée n'opère pas de distinction selon la nature des textes sur lesquels les avis de la section de législation du Conseil d'État sont donnés, cette distinction apparaissant au demeurant non pertinente pour cette question.

En outre, seule la connaissance du texte faisant l'objet de l'avis permettrait de contrôler le respect par son auteur des règles relatives à la consultation de la section de législation du Conseil d'État, qui sont énoncées dans l'intérêt non seulement de l'autorité mais également, de manière plus générale, dans celui des destinataires de l'acte finalement adopté, cette consultation ayant pour objectif essentiel de contribuer à la qualité de l'oeuvre législative et réglementaire.

7. S'il est difficile de ne pas faire état de l'utilité de pouvoir consulter les textes sur lesquels les avis de la section de législation du Conseil d'État ont porté, la question se pose toutefois de savoir si cette consultation est à ce point nécessaire que son règlement serait intégré à la compétence du législateur fédéral en matière de publicité des avis proprement dits, fût ce de manière accessoire.

Il peut être considéré que la publicité intégrale des textes sur lesquels les avis sont émis se distingue nettement de celle donnée à ces derniers et que cette question touche de manière étroite au fonctionnement même des organes qui ont rédigé les textes en question.

Or, si, en vertu des articles 39, 115, § 1er, et 121, § 1er, de la Constitution, le fonctionnement des Parlements et des Gouvernements de communauté et de région [7] est réglé par la loi spéciale - ou par la loi ordinaire en ce qui concerne la Communauté germanophone -, les règles plus précises en la matière peuvent être adoptées, dans le respect de celles qui ont été édictées par le législateur spécial - ou ordinaire pour la Communauté germanophone -, par les règlements des différentes assemblées, ainsi que le confirment notamment les articles 31*ter*, § 1er*bis*, alinéa 5, 35, § 2, alinéa 1er, 36,

---

(7) Les dispositions précitées s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux organes de la Commission communautaire commune et, dans les matières transférées par la Communauté française, à ceux de la Région wallonne et de la Commission communautaire française dans la mesure où ont été mis en oeuvre les articles 135 et 138 de la Constitution à leur égard.

alinéa 1er, première phrase, 38, alinéa 3, 43, alinéa 2, 44, 48*bis*, alinéa 3, et 53, alinéa 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou par les arrêtés des gouvernements concernés, conformément à l'article 68, alinéa 1er, de la même loi spéciale [8] [9].

Il peut donc être constaté, au vu de ce qui précède, que la conception selon laquelle le règlement des conditions de publicité intégrale des textes des communautés et des régions sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé échappe au pouvoir de l'autorité fédérale, trouve également des appuis dans le système de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions [10].

8. Ceci étant, vu l'incompatibilité des deux approches exposées sous les nos 6 et 7, afin d'éviter d'exposer la solution dégagée au risque d'un recours devant la Cour

---

(8) Pour la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et, dans les matières transférées par la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, voir les articles 14*bis*, alinéa 5, 44 et 51 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les articles 25, § 1er*bis*, 28, 72, alinéas 1er, 4 et 5, et 74, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et l'article 4, 7/, commun au décret de la Communauté française n/ II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, au décret de la Région wallonne n/ II et au décret de la Commission communautaire française n/ III portant tous deux la même date du 22 juillet 1993 et le même intitulé que celui du décret précité de la Communauté française du 19 juillet 1993.

(9) L'article 68 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 a été abrogé par l'article 28, 1/, du décret spécial de la Communauté flamande et de la Région flamande du 7 juillet 2006 relatif aux institutions flamandes. L'article 21 du même décret spécial confirme dans les termes suivants la compétence du Gouvernement flamand de régler son fonctionnement:
"Sans préjudice des dispositions du présent décret spécial et de la loi spéciale, le Gouvernement flamand décide de ses règles de fonctionnement.
Le Gouvernement flamand détermine le statut de ses membres."

(10) Vu ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner en outre si l'article 32 de la Constitution, dont il résulte que les exceptions à la publicité passive de l'administration - et par conséquent l'étendue de cette publicité - peuvent être déterminées par les communautés et les régions dans le champ de leurs compétences, fonderait également la compétence des entités fédérées pour régler la publicité active des textes sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé.

.../...

constitutionnelle dont l'issue serait incertaine, la solution suivante permettrait d'assurer une meilleure sécurité juridique.

Comme la Constitution, en ses articles 39, 115, § 1er, et 121, § 1er, prévoit que les règles de fonctionnement des Parlements et des Gouvernements de communauté et de région doivent être énoncées par le législateur agissant à la majorité spéciale - ou à la majorité ordinaire pour la Communauté germanophone - [11], le législateur désigné par les dispositions constitutionnelles précitées peut régler la publicité intégrale des textes communautaires et régionaux sur lesquels la section de législation du Conseil d'État s'est prononcée: il s'agit du législateur fédéral agissant à la majorité spéciale, sauf pour la Communauté germanophone, où, compte tenu de l'alinéa 2 des articles 115, § 1er, et 121, § 1er, de la Constitution, ce règlement doit intervenir par la voie d'une loi ordinaire. Dans cette hypothèse, les décrets organisant le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française devront être complétés pour renvoyer aux dispositions de la loi spéciale adoptées pour donner suite à la présente observation.

9. Étant donné que les lois de réformes institutionnelles fixant le cadre du fédéralisme belge, comme celles qui sont adoptées sur la base des articles 39, 115, § 1er, et 121, § 1er, de la Constitution, peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les règles qu'elles contiennent sont mises en oeuvre, la loi spéciale et, s'agissant de la Communauté germanophone, la loi ordinaire qui seraient ainsi adoptées pourraient attribuer aux organes communautaires et régionaux la compétence de déterminer, dans certaines limites si nécessaire, les éventuelles conditions d'exercice de la publicité

(11) Ceci ne signifie pas que seul le législateur spécial ou ordinaire (pour la Communauté germanophone) pourrait régler l'ensemble des règles de fonctionnement des organes législatifs et exécutifs des communautés et des régions: on a vu plus haut, sous le n/ 7, que les lois spéciales et ordinaire de réformes institutionnelles et les décrets organisant le transfert de compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française avaient confié aux Parlements et aux Gouvernements le soin de régler les règles complémentaires de leur fonctionnement.

envisagée des textes concernés, en ce compris, s'il y a lieu, les exceptions que ces autorités pourraient édicter à la règle de la publicité [12].

10.1. En conclusion, pour respecter les règles de répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions au regard du projet à l'examen, il revient au législateur statuant à la majorité ordinaire:

- de régler la publicité des avis de la section de législation du Conseil d'État, quel que soit le demandeur d'avis;

- de régler la publicité intégrale des textes d'origine fédérale sur lesquels ces avis ont été donnés;

- de régler la publicité intégrale des textes présentés par la Communauté germanophone à la section de législation du Conseil d'État pour avis, moyennant, le cas échéant, des attributions limitées de compétences en la matière à ladite Communauté quant aux conditions d'exercice de cette publicité [13].

L'article 5*bis* en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État est donc admissible au titre de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions en ses alinéas 1er, 3 et 4 [14], et en son alinéa 2 en tant qu'il concerne les textes de l'autorité fédérale et de la Communauté germanophone sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé.

---

(12) Il conviendra toutefois à ces législateurs de tenir compte des considérations émises plus bas, sous le n/ 12.3.

(13) Voir sur ce dernier point l'observation formulée ci-avant sous le n/ 9.

(14) À la condition que ces alinéas 3 et 4 soient lus comme concernant uniquement la publicité des avis et non celle des textes sur lesquels ils sont donnés, en ce qui concerne à tout le moins les autres niveaux de pouvoir que l'autorité fédérale et la Communauté germanophone. Si ces alinéas ont pour objet de régler également la publicité de ces textes, ils est renvoyé, dans cette mesure, à la conclusion formulée sous le n/ 10.2, ci-après.

10.2. Vu ce qui a été observé sous les n[os] 7 et 8, le législateur fédéral statuant à la majorité spéciale pourrait régler la publicité intégrale des textes présentés par les Communautés flamande et française, par les trois régions et par la Commission communautaire commune à la section de législation du Conseil d'État pour avis, moyennant, le cas échéant, des attributions limitées de compétences en la matière aux niveaux de pouvoir précités quant aux conditions d'exercice de cette publicité [15];

10.3. Enfin, la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, consécutivement à la loi spéciale adoptée en fonction de ce qui précède, devront renvoyer aux dispositions fédérales dont il est question au paragraphe 10.2, ci-avant, pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution et dans les conditions prévues par cette disposition.

10.4. La réglementation de la publicité intégrale des textes soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État devrait être organisée de manière identique, dans ses règles de base, dans la loi ordinaire et dans la loi spéciale à l'égard de l'ensemble des autorités susceptibles de consulter le Conseil d'État.

10.5. L'article 5*bis*, alinéa 2, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État sera revu à la lumière des observations qui précèdent [16].

11. C'est sous réserve de l'ensemble des observations qui précèdent que les suivantes sont formulées.

III. Observations générales

La publicité intégrale des textes sur lesquels les avis du Conseil d'État sont émis

12.1. Tel qu'il est rédigé, l'article 5*bis*, alinéa 2, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoit de publicité intégrale des textes sur lesquels les avis du

---

(15) Voir sur ce dernier point l'observation formulée ci-avant sous le n/ 9.

(16) Voir aussi l'observation n/ 12, ci-après.

Conseil d'État sont émis qu'en ce qui concerne "les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels [les avis publiés] se rapportent".

Les deux alinéas suivants évoquent également une "publication" en ce qui concerne les "avant-projet[s]" (de loi, de décret et d'ordonnance) et des "projet[s] d'arrêté réglementaire", sans qu'il apparaisse clairement si elle concerne seulement l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur ces avant-projets ou ces projets ou si elle porte également sur ces derniers en eux-mêmes.

Le texte ne porte ni sur les "projets" de loi ni sur les "projet[s] d'amendement" ni sur les "projet[s] d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail" dont il est question aux articles 2, § 1er, 3, § 3, et 5 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Quoi qu'il en soit, le projet manque de clarté sur ce point, il est lacunaire sur certains aspects et il peut laisser à penser que seuls les "propositions" de loi, de décret et d'ordonnance et les "amendements aux propositions et projets" auxquels les avis publiés se rapportent doivent également faire l'objet d'une publication intégrale.

12.2. Il n'est pas certain que l'intention du Sénat, lorsqu'il a adopté le projet, ait été correctement traduite par la terminologie utilisée dans la disposition à l'examen.

En effet, indépendamment du fait que les propositions de loi, de décret et d'ordonnance et les amendements aux propositions et aux projets font déjà actuellement l'objet d'une publication intégrale dans les documents parlementaires avec celle des avis émis sur ces textes, et que le nombre de ces avis est très peu élevé par rapport à ceux donnés sur les autres textes soumis au Conseil d'État [17], il semble ressortir des explications fournies par l'auteur de l'amendement n/ 4 devant la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat, qui a examiné l'avant-projet devenu le projet à présent soumis au Conseil d'État, que l'intention consistait à assurer la publicité intégrale de l'ensemble des textes faisant l'objet d'un avis du Conseil d'État, sous la réserve du dépôt

(17) Par exemple, selon le rapport annuel 2006-2007 du Conseil d'État, 57 avis sur 2262 ont été donnés pendant cette année sur des propositions de loi, de décret ou d'ordonnance ou sur des amendements, soit 2,52 % de l'ensemble des avis donnés (rapport annuel 2006-2007, www.raadvst-consetat.be, onglet "L'institution", bouton "Rapports annuels", 2006-2007, pp. 14 à 27).

des projets issus des avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et de l'adoption et de la publication des arrêtés réglementaires. On n'aperçoit pas le motif pour lequel la même règle de la publicité intégrale devrait être écartée en ce qui concerne les avant-projets et les projets de loi, de décret et d'ordonnance, les projets d'amendement et les projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail.

Si la disposition actuellement en projet devait être maintenue, outre les difficultés d'interprétation qu'elle induit, elle manquerait dans une très large mesure l'objectif consistant à permettre aux lecteurs des avis de la section de législation du Conseil d'État de connaître l'ensemble des textes sur lesquels ils sont donnés. Plus spécialement, comme déjà actuellement une publicité est assurée au sein des documents parlementaires en ce qui concerne les textes destinés à aboutir à des lois, des décrets et des ordonnances, un objectif important du projet sur ce point, qui concerne les projets d'arrêtés réglementaires et les projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail [18], ne serait pas atteint.

12.3. Si telle devait être l'intention, l'exclusion des arrêtés de l'obligation de publication intégrale, dès lors que ne seraient concernés, aux termes de l'article 5*bis*, alinéa 4, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que les textes finalement adoptés et publiés, ne paraît répondre à aucune justification pertinente, même au titre de la nécessité qu'il y aurait de tenir compte de la confidentialité de certains projets. Certes peut-il y avoir des différences entre le contenu d'un arrêté publié au *Moniteur belge* après l'avis de la section de législation et celui du projet d'arrêté sur lequel celle-ci a donné son avis mais les seules différences juridiquement admissibles sont celles qui consistent en des modifications apportées au projet d'arrêté en vue de donner suite aux observations de la section de législation . Partant, dès lors que le projet de loi à l'examen impose l'obligation de publier l'avis donné par la section de législation sur un projet qui, ultérieurement, débouche sur l'adoption et la publication au *Moniteur belge* d'un arrêté et que la portée exacte d'un avis ne sera utilement appréhendée que s'il est lu conjointement avec le texte sur lequel il porte, il ne paraît pas pertinent d'opposer un argument pris de la confidentialité des délibérations gouvernementales à la publication intégrale du projet d'arrêté lui-même.

---

(18) Au sujet de la publicité des avis donnés sur les projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail, voir l'observation n/ 12.1, ci-avant et l'observation faite sous le n/ 15 au sujet de l'article 2 du projet à l'examen.

En toute hypothèse, il appartiendrait à chaque législateur, conformément à ce qui est exposé plus haut, sous le n/ 9, de confronter la règle de la publicité intégrale à la nécessité justifiée d'une exception, à l'instar de ce que prévoient les lois, les décrets et les ordonnances relatifs à la publicité de l'administration, pris notamment en application de l'article 32 de la Constitution.

12.4. Il convient de revoir la rédaction de l'article 5*bis*, alinéa 2, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État à la lumière des observations qui précèdent.

L'application de la loi en projet en ce qui concerne la publication des avis et des projets de textes concernés par la voie d'un "réseau d'information électronique accessible au public"

13.1. Le média "réseau d'information électronique accessible au public" dont il est question à l'article 5*bis*, alinéa 1er, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est pas expressément défini dans le projet à l'examen. Aucune définition expresse de cette notion ne figure non plus dans les développements de la proposition initiale à l'origine du projet [19] ni dans les travaux parlementaires ultérieurs au Sénat. Sa portée est toutefois éclairée par la référence qui y est faite à l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, lequel dispose que cette publication doit se faire entre autres "via un réseau d'information accessible au public", c'est-à-dire en pratique le site web du Conseil d'État (http://www.raadvst-consetat.be).

Le dernier alinéa des développements de la proposition initiale mentionne "Internet". C'est vraisemblablement en ce sens que l'expression doit être comprise. C'est d'ailleurs actuellement ce réseau électronique, souvent identifié par les trois lettres "www" du protocole utilisé pour y accéder, qui permet la consultation du site du Conseil d'État identifié ci-dessus.

L'expression "par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public" doit donc être comprise comme la mise en réseau des données numériques qui,

---

(19) L'article 6*ter* initialement proposé utilisait une expression légèrement différente: "par un réseau d'information accessible au public".

par leur accessibilité de tout utilisateur du réseau, rendent effective la publicité des avis donnés.

13.2. Ce "réseau d'information électronique accessible au public" qu'il appartiendrait à la section de législation du Conseil d'État de mettre en oeuvre en application de l'article 5*bis*, alinéa 1er, en projet des lois coordonnées sur le Conseil d'État devrait, aux termes de l'article 3, première phrase du projet, être opérationnel au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, soit "trois mois après [l]a publication [de la loi] au *Moniteur belge*".

Or, même si, selon l'article 3, seconde phrase du projet, la loi ne s'appliquerait "qu'aux avis [...] émis après son entrée en vigueur", la diffusion des avis et des textes concernés via le réseau d'information pourrait être, en fonction des attentes des utilisateurs et de ses développements ultérieurs, de nature à entraîner d'importants investissements en ressources humaines et en moyens matériels.

Ainsi, le texte ne détermine pas les éléments concrets de la publicité envisagée, par exemple le moment exact de la publicité, la question de savoir s'il doit être pourvu d'un moteur de recherche - inexistant en l'état actuel -, l'étendue du système d'indexation qui y serait éventuellement associé par après, les modalités de communication des textes sur lequel les avis sont donnés, le format de ces textes, etc. Il n'est pas impossible non plus que l'accès à ces données implique, en fonction du degré d'exigences, la nécessité de recourir à des procédures longues de conclusion de marchés publics.

De même, le projet ne tient pas compte de certaines difficultés concrètes qui peuvent surgir dans sa mise en oeuvre, par exemple sur l'information à délivrer au Conseil d'État sur le moment auquel, conformément à l'article 5*bis*, alinéa 3, en projet des

lois coordonnées sur le Conseil d'État, le projet faisant suite à un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance ou l'amendement a été déposé au sein de chaque assemblée [20].

13.3. Le projet à l'examen est muet sur l'ensemble de ces questions, auxquelles, pour la plupart d'entre elles, pourraient être liées d'importantes implications budgétaires.

Vu leur caractère essentiellement technique, elles ne peuvent que malaisément être réglées par la loi elle-même.

Afin d'assurer l'effectivité et la praticabilité de la publicité envisagée, il convient de prévoir une habilitation au Roi sur les modalités concrètes de conception et d'établissement du réseau d'information électronique en voie de création, l'arrêté devant, le cas échéant, être pris sur l'avis du premier président et de l'auditeur général du Conseil d'État. Compte tenu du fait que le règlement de certaines de ces questions peut impliquer des obligations imposées aux communautés, aux régions, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française, il conviendrait de prévoir, sur ces derniers aspects, dans le prolongement de l'observation relative au respect des règles de compétences entre ces entités [21], que l'arrêté royal soit également pris sur l'avis de leurs gouvernements ou de leurs collèges.

13.4. L'entrée en vigueur de la loi devrait être concomitante à celle de l'arrêté royal dont il vient d'être question.

---

(20) La consultation des documents parlementaires de chaque assemblée permet de prendre connaissance de la date de ce dépôt mais celle-ci ne fait pas, en tant que telle, l'objet d'une publicité. La réception de la version papier de ces documents intervient dans un délai variable, dont l'échéance est postérieure à la date du dépôt, et la consultation des sites internet des chacune des assemblées imposerait aux services du Conseil d'État une recherche dont la méthodologie n'est pas établie, pouvant s'avérer en conséquence disproportionnée. Il conviendra donc de prévoir un système par lequel le dépôt d'un projet devra être communiqué par les autorités concernées au Conseil d'État, à charge pour celui-ci d'assurer la publicité envisagée dans le projet dans un délai à déterminer.

(21) Voir l'observation faite sous le point I, plus haut, plus spécialement sous les n[os] 4 à 10.

13.5. L'article 5*bis*, alinéa 1er, en projet et l'article 3 du projet devraient être revus à cet effet, étant entendu que, conformément aux usages de la légistique, une date limite d'entrée en vigueur devrait être fixée dans un délai raisonnable [22].

***

14. Les observations particulières qui suivent sont émises sous réserve de celles qui précèdent.

III. Observations particulières

Article 2

15. Comme il a été exposé dans l'observation générale n/ 12.1, il convient d'intégrer au texte qui sera adopté les hypothèses dans lesquelles le Conseil d'État est consulté sur des projets de loi, sur des projets d'amendement et sur des projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail, dont il est question aux articles 2, § 1er, 3, § 3, et 5 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Compte tenu de ce dernier cas de figure de l'avis sur des projets d'arrêté royal rendant obligatoire une convention collective de travail, mieux vaut, à l'article 5*bis*, alinéa 4, en projet, omettre le mot "réglementaire".

16. À l'article 5*bis*, alinéa 1er, en projet, mieux vaut remplacer les mots "La section de législation" par les mots "Le Conseil d'État".

17. À l'alinéa 3, mieux vaut remplacer, dans la version française, les mots "au dépôt du projet" et, dans la version néerlandaise, les mots "wanneer het ontwerp wordt ingediend" par les mots "en cas de dépôt du projet issu de cet avant-projet" et "in geval

---

(22) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", §§ 154.1 à 154.1.2 et formule F-4-5-2-1.

van indiening van een ontwerp dat uit dat voorontwerp voortvloeit". La question du moment exact de la publicité de l'avis pourra être réglée par le Roi dans les conditions exposées dans l'observation n**/** 13, ci-avant.

18. À l'alinéa 4 en projet, mieux vaut remplacer, dans la version française, les mots "celui-ci est publié au *Moniteur belge*"et dans la version néerlandaise, les mots "dat ontwerp win het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt" par les mots " l'arrêté issu de ce projet est adopté et publié au *Moniteur belge* " et "het besluit dat uit dat ontwerp is voortgekomen wordt aangenomen en in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt".

I. Strekking van het wetsontwerp

1. Het voorliggende wetsontwerp strekt ertoe een artikel 5*bis* in te voeren in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 [1], dat het volgende bepaalt:

- in het eerste lid ervan, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State "onverwijld" haar adviezen [moet] bekendmaken "via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek";

- in zijn tweede lid, dat "de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop deze adviezen betrekking hebben" bij de aldus bekendgemaakte adviezen worden gevoegd;

- in zijn derde lid, dat de bekendmaking wordt uitgesteld tot "wanneer het ontwerp wordt ingediend", wanneer de adviezen worden gegeven over "voorontwerpen";

- in zijn vierde lid, dat de bekendmaking van de adviezen gegeven over ontwerpen van reglementaire besluiten beperkt is tot ontwerpen die "in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt" zijn.

De wet treedt in werking drie maanden na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en is slechts van toepassing op de adviezen die na de inwerkingtreding zijn uitgebracht.

II. Bevoegdheid van de federale overheid

2. Het is zaak te onderzoeken of het voorliggende ontwerp in al zijn aspecten valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever die met een gewone meerderheid handelt.

---

(1) Verder in dit advies "gecoördineerde wetten op de Raad van State" genoemd.

De federale bevoegdheid wat betreft de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State

3. Artikel 160 van de Grondwet bepaalt het volgende:

"Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt.

De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen".

Deze bepaling legt de unieke en federale aard van de Raad van State vast, wat betekent dat alleen de federale wetgever, die met een gewone wet handelt, gerechtigd is om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van deze instelling te regelen [2].

Hieruit volgt dat alleen de federale wetgever, die met deze meerderheid handelt, de regels kan vaststellen betreffende de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die gegeven worden krachtens titel II van de gecoördineerde wetten op de Raad van State [3].

---

(2) Zie op dit punt inzonderheid advies nr. 26.610/AG van de afdeling wetgeving van de Raad van State, gegeven op 31 oktober 1997 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 2 april 1998 tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn *(Gedr. St.,* Parl. wall., 1997-1998, nr. 332/1, blz. 32 tot 34).

(3) Artikel 141 van de Grondwet vormt de grondwettelijke grondslag van het mechanisme van voorkoming van bevoegdheidsconflicten waarbij de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden geraadpleegd, dat inzonderheid in artikel 3, §§ 2 tot 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vastgelegd. Gezien de grondwettelijke grondslag van de bevoegdheid van de federale wetgever, die met een gewone meerderheid handelt, welke grondslag ontleend is aan artikel 160 van de Grondwet, om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State te regelen, hoeft niet te worden onderzocht of artikel 141 van de Grondwet aan de gewone federale wetgever een andere hoedanigheid verleent om de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de afdeling wetgeving van de Raad van State te regelen.

Dus niettegenstaande het feit dat de regels betreffende de raadpleging van de Raad van State tot op zekere hoogte invloed hebben op de werking van de gemeenschaps- en gewestorganen, en dat de federale wetgever, optredend met een gewone meerderheid, bevoegd is om te bepalen in welke gevallen de afdeling wetgeving van de Raad van State moet worden geraadpleegd en om de werking van de Raad van State te regelen [4], staat het aan diezelfde wetgever, optredend met dezelfde meerderheid, om alle aangelegenheden te regelen die verband houden met de raadpleging van de afdeling wetgeving (bijvoorbeeld de voorwaarden voor adiëring van de Raad van State, de termijnen, de werkwijze van de afdeling wetgeving, enz.), met inbegrip van het geven van het voorschrift van bekendmaking van de uitgebrachte adviezen en van het bepalen van de voorwaarden waaronder voor deze bekendmaking gezorgd wordt, zelfs wanneer de overheid die de afdeling wetgeving raadpleegt een gemeenschaps- of gewestoverheid is.

Het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet geen enkel bezwaar rijzen wat betreft de inachtneming van de bevoegdheidsregels. Hetzelfde geldt voor het derde en vierde lid van dezelfde ontworpen bepaling, in zoverre ze betrekking hebben op de bekendmaking van de adviezen.

De federale bevoegdheid inzake volledige bekendmaking van de teksten waarover adviezen van de Raad van State worden uitgebracht

4. Doordat de bekendmaking van de teksten waarover adviezen worden gegeven niet rechtstreeks de bevoegdheid, de organisatie en de werking van de Raad van State raakt, maar doordat, wanneer deze teksten uitgaan van de gemeenschappen en de gewesten, deze bekendmaking daarentegen in zekere mate gevolgen heeft voor de

---

(4) Zo bijvoorbeeld is er reeds op gewezen dat een gewestwetgever niet bevoegd is om zijn regering te verplichten de afdeling wetgeving te raadplegen in gevallen waarin de dringende noodzakelijkheid waarvan sprake is in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aangetoond is, of om de omvang van de adiëring van de afdeling wetgeving te regelen, aangezien deze aangelegenheden uitsluitend vallen onder de bevoegdheid van de federale wetgever (advies nr. 37.741/2/4, gegeven op 10 en 16 november 2004 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het programmadecreet van het Waals Gewest van 3 februari 2005 betreffende de economische heropleving en de administratieve vereenvoudiging, *Gedr. St.*, Parl. wall., 2004-2005, nr. 74/1, blz. 71).

werking van hun organen, komt de kwestie van de bevoegdheid van de federale wetgever om deze volledige bekendmaking [5] te regelen op een andere wijze aan de orde [6].

5. Wanneer het gaat om voorontwerpen, ontwerpen, voorstellen, amendementen of ontwerpamendementen die bij de kamers van het federale parlement worden ingediend, is de federale wetgever bevoegd. Hetzelfde geldt voor de volledige bekendmaking van de ontwerpen van reglementaire besluiten die van de federale overheid uitgaan.

De moeilijkheden doen zich alleen voor in verband met soortgelijke teksten op het niveau van de gemeenschappen en gewesten.

6. Er bestaan belangrijke verbanden tussen de volledige bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en de bekendmaking van de teksten waarover ze worden uitgebracht, waaruit kan worden afgeleid dat de federale wetgever wel bevoegd is om met een gewone meerderheid een zodanige bekendmaking te regelen samen met die van de adviezen.

---

(5) Hier is alleen sprake van de openbaarheid die wordt gegeven aan de eigenlijke teksten waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State advies uitbrengt, en niet van die welke het gevolg is van het vermelden in de adviezen van de strekking van de voorliggende teksten of van het weergeven van uittreksels van deze teksten. De kwestie van de bevoegdheid voor de openbaarheid die aan de laatstgenoemde werkwijzen wordt gegeven, houdt verband met die voor de adviezen zelf.

(6) Krachtens het ontworpen artikel 5*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft deze bekendmaking alleen betrekking op "de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop deze [bekendgemaakte] adviezen betrekking hebben". Het derde en het vierde lid van dezelfde bepaling zouden aldus kunnen worden uitgelegd dat ze eveneens de bekendmaking voorschrijven van de voorontwerpen van wet, van decreet of van ordonnantie en van de ontwerpen van reglementaire besluiten waarop de adviezen betrekking hebben. Gelet op de algemene opmerking gemaakt onder nr. 12 hierna, maakt de hier onderzochte bevoegdheidskwestie geen onderscheid naargelang van de aard van de teksten waarover de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State gegeven worden, een onderscheid dat overigens niet pertinent lijkt voor deze kwestie.

In het algemeen kan de strekking van een advies immers slechts goed worden begrepen wanneer de betrokken tekst bij dezelfde gelegenheid kan worden geraadpleegd. Zo niet kan de draagwijdte van dit advies mogelijk moeilijk aan het licht komen en zelfs onbegrijpelijk blijken.

Bovendien kan pas nadat kennis genomen is van de tekst waarover advies is uitgebracht, nagegaan worden of de steller ervan de regels voor raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State in acht genomen heeft, die niet alleen vastgesteld zijn in het belang van de overheid, maar eveneens, meer in het algemeen, in het belang van de adressaten van de uiteindelijk goedgekeurde handeling, waarbij die raadpleging er in hoofdzaak toe strekt bij te dragen tot de kwaliteit van het wetgevende en reglementaire werk.

7. Hoewel het moeilijk is voorbij te gaan aan het nut van het kunnen raadplegen van de teksten waarop de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State betrekking gehad hebben, rijst evenwel de vraag of die raadpleging dermate noodzakelijk is dat het regelen ervan mee deel dient uit te maken van de bevoegdheid van de federale wetgever voor bekendmaking van de eigenlijke adviezen, zij het dan in bijkomende orde.

Er kan vanuit worden gegaan dat de volledige bekendmaking van de teksten waarover de adviezen gegeven zijn, duidelijk verschilt van de bekendmaking van de adviezen over die teksten en dat die aangelegenheid nauw aansluit bij de werking zelf van de organen die de teksten waarvan sprake hebben opgesteld.

Welnu, hoewel krachtens de artikelen 39, 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet, de werkwijze van de parlementen en van de regeringen van gemeenschappen en gewesten [7] geregeld wordt bij de bijzondere wet - of bij de gewone wet voor de Duitstalige Gemeenschap -, kunnen de meer bijzondere regels ter zake, met inachtneming van de regels die door de bijzondere wetgever uitgevaardigd zijn - of door de gewone

---

(7) De voornoemde bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op de organen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, inzake de door de Franse Gemeenschap overgehevelde aangelegenheden, op die van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschapscommissie, in zoverre daarvoor uitvoering gegeven is aan de artikelen 135 en 138 van de Grondwet.

wetgever voor de Duitstalige Gemeenschap -, gegeven worden door het reglement van de verschillende vergaderingen, zoals inzonderheid bevestigd wordt door de artikelen 31*ter*, § 1*bis*, vijfde lid, 35, § 2, eerste lid, 36, eerste lid, eerste zin, 38, derde lid, 43, tweede lid, 44, 48*bis*, derde lid, en 53, vijfde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, of door de besluiten van de betrokken regeringen, overeenkomstig artikel 68, eerste lid, van dezelfde bijzondere wet [8] [9].

De bevinding is dan ook, gelet op hetgeen voorafgaat, dat de opvatting volgens welke het regelen van de voorwaarden voor volledige bekendmaking van de teksten van de gemeenschappen en de gewesten waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, buiten de bevoegdheidssfeer van de federale overheid valt, eveneens steun vindt in het systeem van verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten [10].

---

(8) Wat betreft de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en, voor de door de Franse Gemeenschap overgedragen aangelegenheden, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, zie de artikelen 14*bis*, vijfde lid, 44 en 51 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 25, § 1*bis*, 28, 72, eerste, vierde en vijfde lid, en 74, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en artikel 4, 7*/*, dat gemeenschappelijk is aan het decreet van de Franse Gemeenschap nr. II van 19 juli 1993 betreffende de overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, aan het decreet van het Waals Gewest nr. II en aan het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie nr. III, die beide dezelfde datum hebben, namelijk 22 juli 1993 en hetzelfde opschrift als dat van het voornoemde decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993.

(9) Artikel 68 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is opgeheven bij artikel 28, 1*/*, van het bijzonder decreet van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaams Gewest van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen. Artikel 21 van hetzelfde bijzonder decreet houdt de volgende bevestiging in van de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om haar werkwijze te regelen:
"Onverminderd de bepalingen van dit bijzonder decreet en van de bijzondere wet, regelt de Vlaamse Regering haar werkwijze. De Vlaamse Regering bepaalt het statuut van haar leden".

(10) Gelet op hetgeen voorafgaat, is het niet noodzakelijk om bovendien na te gaan of artikel 32 van de Grondwet, waaruit blijkt dat de uitzonderingen op de passieve openbaarheid van bestuur - en bijgevolg de omvang van die openbaarheid - bepaald kunnen worden door de gemeenschappen en de gewesten binnen het bestek van hun bevoegdheden, eveneens ten grondslag ligt aan de bevoegdheid van de deelentiteiten om de actieve openbaarheid te regelen van de teksten waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht.

.../...

8. Derhalve zou, gelet op de onverenigbaarheid van de twee benaderingen die onder de nummers 6 en 7 uiteengezet zijn, teneinde te vermijden dat tegen de geopperde oplossing een beroep wordt ingesteld bij het Grondwettelijk Hof waarvan de afloop onzeker zou zijn, de volgende oplossing kunnen zorgen voor een grotere rechtszekerheid.

Aangezien in de artikelen 39, 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet wordt bepaald dat de regels voor de werking van de parlementen en de regeringen van gemeenschappen en gewesten vastgesteld moeten worden door de wetgever die te werk gaat bij bijzondere meerderheid - of bij gewone meerderheid voor de Duitstalige Gemeenschap [11] -, kan de in de voornoemde grondwettelijke bepalingen genoemde wetgever de volledige bekendmaking regelen van de teksten van gemeenschappen en gewesten waarover de afdeling wetgeving van de Raad van State advies heeft uitgebracht: het gaat om de federale wetgever die te werk gaat bij bijzondere meerderheid, behalve wat de Duitstalige Gemeenschap betreft, in welk geval, gelet op het tweede lid van de artikelen 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet, die regeling tot stand moet komen door middel van een gewone wet. In dat geval zullen de decreten tot overheveling van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en naar de Franse Gemeenschapscommissie moeten worden aangevuld om te verwijzen naar de bepalingen van de bijzondere wet aangenomen om gevolg te geven aan deze opmerking.

9. Aangezien de wetten tot hervorming der instellingen, die het kader van het Belgische federalisme vastleggen, zoals die welke aangenomen zijn op de grondslag van de artikelen 39, 115, § 1, en 121, § 1, van de Grondwet, de wijze kunnen bepalen volgens welke de daarin vervatte regels worden toegepast, kan bij de bijzondere wet en, voor de Duitstalige Gemeenschap, bij de gewone wet, welke wetten aldus zouden worden aangenomen, aan de organen van de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid worden opgedragen om, zo nodig binnen bepaalde grenzen, de eventuele voorwaarden te bepalen voor het verrichten van de voorgenomen bekendmaking van de betreffende

---

(11) Dat betekent niet dat alleen de bijzondere of gewone wetgever (voor de Duitstalige Gemeenschap) alle regels voor de werkwijze van de wetgevende en uitvoerende organen van gemeenschappen en gewesten kan bepalen: eerder is gebleken, onder nr. 7, dat de bijzondere en de gewone wet tot hervorming der instellingen en de decreten betreffende de overheveling van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waals Gewest en naar de Franse Gemeenschapscommissie, aan de parlementen en de regeringen de taak opgedragen hebben om de aanvullende regels betreffende hun werkwijze te geven.

.../...

teksten, met inbegrip, in voorkomend geval, van de uitzonderingen op de regel van de bekendmaking die door die overheden zouden kunnen worden bepaald [12].

10.1. Kortom, om de regels voor de verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten uit het oogpunt van het voorliggende ontwerp na te leven, moet de wetgever, die te werk gaat bij gewone meerderheid:

- de bekendmaking regelen van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, ongeacht de adviesaanvrager;

- de volledige bekendmaking regelen van de teksten van de federale overheid waarover die adviezen zijn gegeven;

- de volledige bekendmaking regelen van de teksten die door de Duitstalige Gemeenschap ter fine van advies overgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, mits in voorkomend geval in dezen beperkte bevoegdheidsopdrachten geschieden aan die Gemeenschap wat betreft de voorwaarden waaronder die bekendmaking plaatsheeft [13].

Het ontworpen artikel 5*bis*, eerste, derde en vierde lid [14] van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is dus toelaatbaar voor zover het gaat om de verdeling van de bevoegdheden onder de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, en het ontworpen artikel 5*bis*, tweede lid, in zoverre dat betrekking heeft op de

---

(12) Die wetgevers zouden evenwel rekening moeten houden met de opmerkingen die hierna worden geformuleerd, onder nr. 12.3.

(13) Zie wat dit laatste punt betreft de opmerking die hiervoren gemaakt is onder nr. 9.

(14) Op voorwaarde dat dat derde en vierde lid gezien worden als uitsluitend betrekking hebbend op de bekendmaking van de adviezen en niet op de bekendmaking van de teksten waarover ze zijn gegeven, althans wat betreft de andere bevoegdheidsniveaus dan de federale overheid en de Duitstalige Gemeenschap. Indien die leden dienen om ook de bekendmaking van die teksten te regelen, wordt voor zover verwezen naar de conclusie onder het hiernavolgende nr. 10.2.

.../...

teksten van de federale overheid en van de Duitstalige Gemeenschap waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht.

10.2. Gelet op hetgeen opgemerkt is onder de nummers 7 en 8, zou de federale wetgever bij bijzondere meerderheid de volledige bekendmaking kunnen regelen van de teksten die door de Vlaamse en Franse Gemeenschap, de drie gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ter fine van advies voorgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, mits, in voorkomend geval, in dezen beperkte bevoegdheidsopdrachten geschieden aan de voornoemde bevoegdheidsniveaus wat betreft de voorwaarden waaronder die bekendmaking plaatsheeft [15];

10.3. Tot slot moeten de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, tengevolge van de bijzondere wet die op basis van het voorgaande is aangenomen, verwijzen naar de federale bepalingen waarvan sprake in paragraaf 10.2. hierboven, voor de aangelegenheden aangehaald in artikel 138 van de Grondwet en op de voorwaarden die bij die bepaling zijn gesteld.

10.4. De volledige bekendmaking van de teksten die om advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn voorgelegd, zou op dezelfde manier moeten worden georganiseerd wat de basisregels ervan aangaat in de gewone wet en in de bijzondere wet voor alle overheden die adviezen kunnen aanvragen bij de Raad van State.

10.5. Het ontworpen artikel 5*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien [16].

11. De volgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van alle voorgaande opmerkingen.

---

(15) Zie wat dit laatste punt betreft de opmerking die hiervoren is geformuleerd onder nr. 9.

(16) Zie ook opmerking nr. 12 verderop.

III. Algemene opmerkingen

Volledige bekendmaking van de teksten waarover de Raad van State advies verstrekt

12.1. In zijn huidige lezing voorziet het ontworpen artikel 5*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in de volledige bekendmaking van de teksten waarover de Raad van State advies verstrekt, alleen in verband met "de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop deze bekendgemaakte adviezen betrekking hebben".

In de twee volgende leden is ook sprake van "publicatie" van "voorontwerp[en]" (van wet, van decreet en van ordonnantie) en van "ontwerp[en] van reglementair besluit", zonder dat duidelijk blijkt of die bekendmaking alleen betrekking heeft op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over die voorontwerpen of die ontwerpen, dan wel of ze ook laatstgenoemde teksten zelf betreft.

De tekst slaat noch op de "ontwerpen" van wet, noch op de "ontwerp[en] van amendement", noch op de "ontwerp[en] van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst", waarvan sprake in de artikelen 2, § 1, 3, § 3, en 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het ontwerp is hoe dan ook niet duidelijk genoeg op dat punt, het vertoont leemten ten aanzien van bepaalde aspecten en kan doen denken dat alleen "voorstellen" van wet, van decreet en van ordonnantie en "amendementen op de voorstellen en ontwerpen" waarop de bekendgemaakte adviezen betrekking hebben, ook volledig bekendgemaakt moeten worden.

12.2. Het is niet zeker dat de bedoeling van de Senaat, wanneer hij het ontwerp heeft aangenomen, correct weergegeven is door de terminologie die in de voorliggende bepaling wordt gebruikt.

Immers los van het feit dat voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie en amendementen op voorstellen en ontwerpen nu al volledig bekendgemaakt worden in de parlementaire stukken, samen met de adviezen over die teksten, en ongeacht het feit dat het aantal van die adviezen zeer klein is in vergelijking met de adviezen over

andere teksten die aan de Raad van State om advies worden voorgelegd [17], lijkt het erop dat, afgaande op de uitleg van de indiener van amendement nr. 4 bij de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat, die het voorontwerp heeft onderzocht dat het ontwerp is geworden dat thans bij de Raad van State voorligt, dat het de bedoeling was dat alle teksten waarover de Raad van State adviseert integraal worden bekendgemaakt, onder voorbehoud van indiening van de ontwerpen die zijn ontstaan uit de voorontwerpen van wet, van decreet of van ordonnantie en van aanneming en bekendmaking van de reglementaire besluiten. Het is niet duidelijk waarom dezelfde regel van volledige bekendmaking niet zou gelden voor voorontwerpen en ontwerpen van wet, van decreet en van ordonnantie, ontwerpen van amendement en ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst.

Als de thans ontworpen bepaling wordt behouden, doet ze niet alleen interpretatiemoeilijkheden rijzen, maar gaat ze ook in zeer belangrijke mate voorbij aan de doelstelling die erin bestaat ervoor te zorgen dat de lezers van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State kennis kunnen nemen van alle teksten waarover die adviezen zijn verstrekt. Meer in het bijzonder - aangezien de teksten die bestemd zijn om tot wetten, decreten en ordonnanties te leiden nu al worden bekendgemaakt in de parlementaire stukken - zou een belangrijke doelstelling van het ontwerp op dat punt, wat betreft de ontwerpen van reglementaire besluiten en de ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst [18], niet worden bereikt.

12.3. Als dat de bedoeling zou zijn, lijkt het uitsluiten van de besluiten van de verplichting om ze volledig bekend te maken - aangezien die verplichting luidens het ontworpen artikel 5*bis*, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alleen zou gelden voor de uiteindelijk aangenomen en bekendgemaakte teksten - geenszins afdoende gewettigd, zelfs niet voor zover het gaat om de noodzaak dat rekening

---

(17) Voorbeeld: volgens het jaarverslag 2006-2007 van de Raad van State zijn tijdens dat jaar 57 op 2262 adviezen gegeven over voorstellen van wet, van decreet of van ordonnantie of over amendementen, d.i. 2,52 pct. van alle verstrekte adviezen (jaarverslag 2006-2007, www.raadvst-consetat.be, tab "De instelling", knop "Jaarverslagen", 2006-2007, blz. 14 tot 27).

(18) In verband met de bekendmaking van de adviezen over ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst: zie opmerking nr. 12.1 hierboven en opmerking nr. 15 over artikel 2 van het voorliggende ontwerp.

zou moeten worden gehouden met de vertrouwelijkheid van sommige ontwerpen. Er kunnen weliswaar verschillen bestaan tussen de inhoud van een besluit dat bekendgemaakt is in het *Belgisch Staatsblad* na het advies van de afdeling wetgeving en de inhoud van het ontwerpbesluit waarover de afdeling wetgeving advies heeft gegeven, maar de enige juridisch aanvaardbare verschillen zijn die welke bestaan in wijzigingen die in het ontwerpbesluit worden aangebracht om gevolg te geven aan de opmerkingen van de afdeling wetgeving. Aangezien dus het voorliggende wetsontwerp de verplichting oplegt om het advies bekend te maken dat de afdeling wetgeving heeft verstrekt over een ontwerp dat later uitmondt in de aanneming van een besluit en de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad en aangezien de precieze strekking van een advies slechts goed wordt begrepen als dat advies wordt gelezen in samenhang met de tekst waarop het betrekking heeft, lijkt het niet relevant tegen de volledige bekendmaking van het eigenlijke ontwerpbesluit aan te voeren dat regeringsberaadslagingen vertrouwelijk zijn.

Hoe dan ook staat het aan elke wetgever, overeenkomstig opmerking nr. 9 hierboven, de regel van de volledige bekendmaking te toetsen aan de gerechtvaardigde noodzaak om een uitzondering te maken, naar het voorbeeld van wat wordt bepaald in de wetten, de decreten en de ordonnanties betreffende de openbaarheid van bestuur die inzonderheid zijn uitgevaardigd met toepassing van artikel 32 van de Grondwet.

12.4. De redactie van het ontworpen artikel 5*bis*, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet in het licht van de voorgaande opmerkingen worden herzien.

De toepassing van de ontworpen wet wat de bekendmaking van de adviezen en de betreffende ontwerpteksten via een "elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek" betreft

13.1. Het "elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek", het communicatiemiddel waarvan sprake is in het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt niet uitdrukkelijk gedefinieerd in het voorliggende ontwerp. Een uitdrukkelijke definitie van dat begrip is evenmin terug te vinden in de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel dat aan het ontwerp ten

grondslag ligt [19] of in de latere parlementaire voorbereiding bij de Senaat. De strekking van het begrip wordt echter verduidelijkt door de daarin gemaakte verwijzing naar het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State, waarin staat dat die publicatie onder meer geschiedt "via een informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek", namelijk, in de praktijk, de website van de Raad van State (http:/www.raadvst-consetat.be).

In het laatste lid van de toelichting bij het oorspronkelijke voorstel is sprake van het internet. Het is wellicht in die betekenis dat de uitdrukking moet worden begrepen. Het is overigens thans dat elektronische netwerk, vaak aangegeven met de drie letters "www" van het protocol dat wordt gebruikt om toegang te krijgen tot dat netwerk, waarmee de bovengenoemde site van de Raad van State kan worden geraadpleegd.

De uitdrukking "via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek" moet dus worden verstaan als het op het net zetten van digitale gegevens die, doordat ze voor elke gebruiker van het netwerk toegankelijk zijn, de openbaarheid van de verstrekte adviezen bewerkstelligen.

13.2. Dat "elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek", dat de afdeling wetgeving van de Raad van State overeenkomstig het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet opzetten, zou luidens artikel 3, eerste zin, van het ontwerp gebruiksklaar moeten zijn op het tijdstip waarop de ontworpen wet in werking treedt, dat is "drie maanden na de bekendmaking [van de wet] in het *Belgisch Staatsblad*".

Maar zelfs ofschoon de wet, zoals bepaald in artikel 3, tweede zin, van het ontwerp, slechts van toepassing zou zijn "op de adviezen [...] die na de inwerkingtreding zijn uitgebracht", zou de verspreiding van de bewuste adviezen en teksten via het informatienetwerk, naargelang van de verwachtingen van de gebruikers en de verdere uitbouw van dat netwerk, heel wat heel wat investeringen in menselijke hulpbronnen en materiële middelen kunnen vereisen.

---

(19) In het oorspronkelijk voorgestelde artikel 6*ter* werd een lichtjes andere uitdrukking gebruikt: "via een informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek".

Zo bijvoorbeeld worden in het ontwerp niet de concrete gegevens van de beoogde bekendmaking bepaald, bijvoorbeeld wanneer de bekendmaking juist moet geschieden, of er een zoekmachine moet zijn - die er thans niet is -, de omvang van het indexeringssysteem dat daaraan eventueel later wordt gekoppeld, de wijze waarop de teksten waarover de adviezen worden uitgebracht worden meegedeeld, het formaat van die teksten, enz. Het is evenmin uitgesloten dat voor de terbeschikkingstelling van die gegevens, naargelang van de eisen die worden gesteld, lange procedures voor het afsluiten van overheidsopdrachten moeten worden doorlopen.

Zo ook wordt in het ontwerp geen rekening gehouden met een aantal concrete problemen die kunnen opduiken bij de tenuitvoerlegging ervan, bijvoorbeeld met betrekking tot de informatie die aan de Raad van State moet worden verstrekt aangaande het tijdstip waarop, overeenkomstig het ontworpen artikel 5*bis*, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het ontwerp dat volgt op een voorontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie of het amendement, in een vergadering is ingediend [20].

13.3. Over al die kwesties, waarvan de meeste heel wat budgettaire gevolgen kunnen hebben, wordt in het voorliggende ontwerp met geen woord gerept.

Aangezien het om voornamelijk technische kwesties gaat, kunnen ze moeilijk in de wet zelf geregeld worden.

Opdat de beoogde bekendmaking daadwerkelijk plaatsvindt en uitvoerbaar is, behoort de Koning te worden gemachtigd tot het geven van de concrete regels voor het uitwerken en tot stand brengen van het elektronische informatienetwerk in oprichting, waarbij het besluit in voorkomend geval uitgevaardigd moet worden na advies van de eerste voorzitter en van de auditeur-generaal van de Raad van State. Aangezien de

---

(20) De datum waarop het ontwerp wordt ingediend kan achterhaald worden via de gedrukte stukken van iedere vergadering, maar de datum op zich wordt nergens bekendgemaakt. De termijn waarbinnen de papieren versie van die stukken ontvangen wordt, varieert, doch het ontvangen geschiedt op een later tijdstip dan dat van de indiening. Het raadplegen van de websites van elk van de vergaderingen zou de diensten van de Raad van State nopen tot zoekwerk zonder een vaste werkmethode, hetgeen bijgevolg onevenredig belastend kan blijken. Er moet dan ook gezorgd worden voor een systeem waarbij, als een ontwerp wordt ingediend, de betrokken instanties dat moeten laten weten aan de Raad van State, die dan binnen een te bepalen termijn moet zorgen voor de in het ontwerp voorgenomen bekendmaking.

regeling van sommige van die kwesties kan inhouden dat verplichtingen worden opgelegd aan de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, behoort, wat de laatstgenoemde aspecten betreft, in het verlengde van de opmerking over de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden over die entiteiten [21], bepaald te worden dat het koninklijk besluit tevens uitgevaardigd wordt na advies van de regeringen of colleges daarvan.

13.4. De inwerkingtreding van de wet zou moeten samenvallen met die van het evengenoemde koninklijk besluit.

13.5. Het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, en artikel 3 van het ontwerp behoren daartoe te worden herzien, met dien verstande dat, overeenkomstig de gebruikelijke wetgevingstechnische regels, een uiterste datum van inwerkingtreding binnen een redelijke termijn moet worden bepaald [22].

***

14. De hiernavolgende bijzondere opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van de bovenstaande opmerkingen.

III. Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

15. Zoals uiteengezet is in algemene opmerking nr. 12.1, moeten in de tekst die aangenomen wordt de gevallen worden genoemd van het inwinnen van het advies van de Raad van State over wetsontwerpen, ontwerpen van amendement en ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst, waarvan sprake in de artikelen 2, § 1, 3, § 3, en 5 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

---

(21) Cf. *supra*, opmerking onder punt I, meer in het bijzonder onder de nrs. 4 tot 10.

(22) Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbevelingen 154.1 tot 154.1.2 en formule F-4-5-2-1.

Gelet op het laatstgenoemde geval van een advies over ontwerpen van koninklijk besluit tot algemeen verbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst, zou het beter zijn in het ontworpen artikel 5*bis*, vierde lid, het woord "reglementair" te schrappen.

16. Het zou beter zijn in het ontworpen artikel 5*bis*, eerste lid, de woorden "De afdeling wetgeving" te vervangen door de woorden "De Raad van State".

17. In het derde lid zou het beter zijn in de Nederlandse versie de woorden "wanneer het ontwerp wordt ingediend" en in de Franse versie de woorden "au dépôt du projet", respectievelijk te vervangen door de woorden "in geval van indiening van een ontwerp dat uit dat voorontwerp voortvloeit" en "en cas de dépôt du projet issu de cet avant-projet". Wanneer het advies juist moet worden bekendgemaakt, kan bepaald worden door de Koning onder de voorwaarden die hierboven in opmerking nr. 13 zijn uiteengezet.

18. In het ontworpen vierde lid zou het beter zijn in de Nederlandse versie de woorden "dat ontwerp win het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt", en in de Franse versie de woorden "celui-ci est publié au *Moniteur belge*", respectievelijk te vervangen door de woorden "het besluit dat uit dat ontwerp is voortgekomen wordt aangenomen en in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt" en de woorden "l'arrêté issu de ce projet est adopté et publié au *Moniteur belge*".

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw Messieurs de Heer	M. BAGUET, W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY J. VELAERS, G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	D. LANGBEEN,	greffier en chef, hoofdgriffier,
	A. BECKERS,	greffier, griffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. B. JADOT, premier auditeur chef de section, et D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en D. VAN EECKHOUTTE, adjunct auditeur.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN