

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.215/AG
DU 2 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Sénat, le 5 avril 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur une proposition de loi « modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/1), a donné l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 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 51.215/AV
VAN 2 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 5 april 2012 door de Voorzitster van de Senaat verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een wetsvoorstel “tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973” (*Parl. St.*, Senaat, 2011-2012, nr. 5-1563/1), heeft het volgende advies gegeven:

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 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.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également des d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif de la proposition.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de faire en sorte que les litiges administratifs qui relèvent de la compétence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, et qui concernent les six communes visées à l'article 7 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966 (les communes dites périphériques) et les personnes physiques ou morales qui y sont localisées, soient désormais portés devant l'assemblée générale de cette section, suivant les conditions et selon les modalités fixées par la proposition.

À cette fin, un certain nombre de modifications sont apportées aux lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973. Les dispositions proposées concernent l'indication des litiges administratifs auxquels les règles sont applicables (article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}), les conditions qui doivent être cumulativement remplies pour qu'une affaire soit renvoyée à l'assemblée générale (article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 4), des règles spécifiques pour la demande de suspension en extrême urgence (article 93, § 2), l'exercice de la présidence dans une affaire dont l'assemblée générale a été saisie (article 95, §§ 2, 3 et 4) et l'établissement d'un rapport par deux membres de l'auditorat (article 93, § 5).

La date d'entrée en vigueur de la loi proposée est fixée au 14 octobre 2012.

3. Les développements indiquent que la proposition de loi doit être lue en combinaison avec une proposition de révision de l'article 160 de la Constitution². Cette

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1.

proposition de révision de la Constitution, qui est jointe à la demande d'avis, a été déposée au Sénat après que l'article 195 de la Constitution a été complété par une disposition transitoire ³.

La proposition de révision de la Constitution vise à ajouter à l'article 160 de la Constitution l'alinéa suivant :

« Une modification des règles sur l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que cet alinéa, ne peut être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

4. Selon l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation doit donner un avis motivé « sur le texte de tous projets ou propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ou d'amendements à ces projets et propositions dont elle est saisie par le Président du Sénat, de la Chambre des représentants, d'un Parlement de communauté et de région, de la Commission communautaire française ou de l'Assemblée réunie visées respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ». Ni cette disposition, ni aucune autre disposition des lois sur le Conseil d'État ne mentionne la possibilité de soumettre au Conseil d'État des propositions (ou des projets) de révision de la Constitution.

Faute d'une mention formelle de la possibilité de donner un avis sur une proposition (ou un projet) de révision de la Constitution, le Conseil d'État est dépourvu de compétence pour donner un avis sur une telle proposition (ou un tel projet). Au demeurant, le Conseil d'État n'a pas été saisi en l'espèce d'une demande d'avis sur cette proposition de révision de la Constitution.

³ Lors de la révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012, cet article a été complété par une disposition transitoire rédigée comme suit :

« Toutefois, les Chambres, constituées à la suite du renouvellement des Chambres du 13 juin 2010 peuvent, d'un commun accord avec le Roi, statuer sur la révision des dispositions, articles et groupements d'articles suivants, exclusivement dans le sens indiqué ci-dessous :

[...]

13° l'article 160 en vue d'ajouter un alinéa disposant qu'une modification aux nouvelles compétences et modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État ne pourra être apportée que par une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ;

[...] ».

CADRE NORMATIF

5. En principe, le Conseil d'État examine une proposition de loi qui lui est soumise à la lumière notamment de la Constitution et des traités internationaux pertinents en la matière.

En ce qui concerne le cadre constitutionnel à prendre en considération, il y a lieu de tenir compte en l'occurrence de la manière dont la Présidente du Sénat formule sa demande d'avis. Elle demande au Conseil d'État de donner un avis sur la proposition de loi actuellement à l'examen ainsi que sur neuf autres propositions ⁴, et invite à cet égard le Conseil d'État à se prononcer « over de overeenstemming en de bestaansbaarheid van de tien voorstellen van wet en van bijzondere wet met de Grondwet zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening [van de Grondwet] door de grondwetgever zullen zijn aangenomen ». En ce qui concerne la proposition de loi actuellement à l'examen, la présidente fait spécifiquement référence à la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution, précitée.

Dans le passé, le Conseil d'État a déjà donné suite à des demandes visant à obtenir un avis sur un projet ou une proposition de loi à la lumière d'une révision de la Constitution encore inachevée ⁵. Le Conseil examinera également la proposition de loi qui lui

⁴ Proposition de loi 'portant diverses modifications du Code électoral et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen pour les élections de la Chambre des représentants et du Parlement européen et modifiant les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1560/1 (avis 51.214/AG) ; proposition de loi spéciale 'portant modification de la loi du 9 août 1988 dite « de pacification communautaire » et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1565/1 (avis 51.216/AG) ; proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1566/1 (avis 51.217/AG) ; proposition de loi spéciale 'complétant l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1567/1 (avis 51.218/AG) ; proposition de loi spéciale 'portant un juste financement des Institutions bruxelloises', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1568/1 (avis 51.219/AG) ; proposition de loi 'modifiant la loi du 10 août 2001 créant un Fonds de financement du rôle international et de la fonction de capitale de Bruxelles et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1569/1 (avis 51.220/AG) ; proposition de loi 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1570/1 (avis 51.221/AG) ; proposition de loi spéciale 'modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1571/1 (avis 51.222/AG) ; proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles relative à l'élargissement de l'autonomie constitutive de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Communauté flamande', *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1572/1 (avis 51.223/AG).

⁵ Voir par exemple C.E., section de législation, avis 13.334/1/2 des 31 mai et 6 juin 1979 sur un projet de loi spéciale 'des régions et des communautés', *Doc. parl.*, Sénat, 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4 ; avis 21.727/AG du 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'sur les relations internationales des Communautés et des Régions' (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 457/2, p. 4) ; avis 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition de loi spéciale 'visant à achever la structure fédérale de l'État' (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2) ; avis 27.145/2/V du 1^{er} décembre 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 25 juin 1998 'régulant la responsabilité pénale des ministres' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1274/6, p. 2).

est soumise, à la lumière de l'article 160 de la Constitution, tel que celui-ci sera rédigé après l'approbation de la proposition de révision de la Constitution susvisée.

Le présent avis est évidemment donné sous la réserve expresse que le texte du troisième alinéa, nouveau, de l'article 160 de la Constitution, tel qu'il sera finalement, par hypothèse, adopté, sera conforme à la proposition de révision de la Constitution actuellement à l'examen, ou qu'en tout cas, si le texte proposé devait encore faire l'objet de modifications, le texte final aura, à l'égard de la proposition de loi à l'examen, les mêmes effets juridiques que la révision de la Constitution actuellement proposée⁶. En outre, le Conseil d'État peut uniquement considérer la proposition de révision de la Constitution en fonction de l'interprétation qui doit y être donnée au regard notamment des développements de la proposition. Le présent avis est par conséquent donné sous la réserve expresse que, même si le texte de cette proposition de révision de la Constitution reste formellement inchangé, les travaux parlementaires de la révision de la Constitution ne lui donneront pas en fait une autre portée que celle voulue initialement par ses auteurs.

LA PROPOSITION DE LOI SOUMISE POUR AVIS CONSIDÉRÉE À LA LUMIÈRE DE LA PROPOSITION DE RÉVISION DE L'ARTICLE 160 DE LA CONSTITUTION

6. En l'occurrence, il existe un lien particulier entre la proposition de loi soumise pour avis et la proposition de révision de la Constitution précitée.

Tout d'abord, les développements de la proposition de loi font expressément référence à cette proposition de révision de la Constitution⁷.

En outre, les développements de la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution exposent ce qui suit :

« [Les règles relatives à l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État qui entrent en vigueur le même jour que le présent alinéa] font l'objet d'une proposition de la loi qui sera sanctionnée et promulguée en

On comparera avec l'avis 26.815/2/V du 15 septembre 1997 sur un avant-projet de loi instituant un Conseil supérieur de la justice, qui était lié à un avant-projet de révision de la Constitution n'ayant pas encore été approuvé par le Conseil des ministres, et *a fortiori*, non encore déposé au Parlement : « Faute de disposer d'un texte définitif, le Conseil d'État, section de législation, est dans l'impossibilité de procéder à un examen 'en parallèle' [de l'article 151 de la Constitution] du projet qui lui est soumis ; il doit, en conséquence, se limiter à l'examen de celui-ci, par rapport aux dispositions constitutionnelles en vigueur, en y relevant les dispositions qui s'y avéreraient contraires ou qui nécessiteraient un fondement constitutionnel faisant actuellement défaut ».

⁶ Voir en ce sens, notamment, C.E., section de législation, avis 30.289/2/V du 2 août 2000 sur un projet devenu la loi du 18 juillet 2002 'assurant une présence égale des hommes et des femmes sur les listes de candidatures aux élections des Chambres législatives fédérales et du Conseil de la Communauté germanophone' (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-1023/1, p. 12).

⁷ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/1, p. 3.

même temps que la disposition constitutionnelle proposée (Doc. Sénat, n° 5-1563/1, 2011/2012).

La présente proposition de révision de la Constitution doit donc être lue conjointement avec cette proposition de loi. Ces deux propositions procèdent en effet d'une même intention. La loi qui résultera de cette proposition est ainsi consolidée par la nouvelle disposition constitutionnelle proposée. Elle ne pourra à l'avenir être modifiée que par une loi adoptée à la majorité spéciale. En se référant à la loi qui définit les compétences nouvelles et les modalités de délibération de l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État à l'égard du contentieux des communes périphériques et en prévoyant que les règles y relatives ne pourront être modifiées que par une loi adoptée à la majorité spéciale, le texte constitutionnel proposé a pour effet que le constituant marque son accord au regard des options prises par le législateur et que donc les autres principes constitutionnels ne font pas obstacle à ces options (comp. Cour d'Arbitrage, arrêt n° 2004/201, cons. B.7.2 à B.8.3) »⁸.

7. Ces développements confirment le lien très étroit qui existe entre la proposition de loi à l'examen et l'article 160, alinéa 3, proposé, de la Constitution.

Ce lien étroit avec l'article 160, alinéa 3, proposé, de la Constitution, n'a cependant pas pour effet de conférer un caractère constitutionnel à la loi proposée même. L'article 160, alinéa 3, proposé, de la Constitution, ne contient en effet pas lui-même les dispositions qui figurent dans la proposition de loi, mais se limite à prévoir qu'une modification de ces dispositions ne peut être apportée que par une loi adoptée à une majorité spéciale.

La circonstance que le texte proposé a force de loi implique que le Conseil d'État est compétent pour apprécier si la proposition de loi est compatible avec la Constitution et les traités internationaux pertinents en la matière.

Il va sans dire que, pour cette appréciation, le Conseil d'État doit tenir compte des développements relatifs à la proposition de révision de la Constitution. Il en ressort en effet que le constituant est lui-même d'avis que la proposition de loi est conforme à la Constitution et que, notamment, aucun problème ne se pose en ce qui concerne la compatibilité de la proposition de loi avec les principes d'égalité et de non-discrimination, garantis entre autres par les articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause cette appréciation du constituant.

Même si le Conseil d'État prenait en considération exclusivement le texte de l'article 160, alinéa 3, proposé, de la Constitution, son appréciation ne serait d'ailleurs pas autre, eu égard à ce qui suit.

⁸ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, pp. 1-2.

Comme l'indique notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, lorsque l'on apprécie divers éléments d'une réforme de l'État, il importe de considérer à l'ensemble de la réforme⁹. Lorsque l'on cherche à atteindre un équilibre au sein de l'État fédéral au moyen d'un ensemble complexe de règles¹⁰, une certaine limitation des droits fondamentaux ou une certaine différence de traitement entre des catégories de personnes peut se justifier au regard de l'objectif poursuivi par l'ensemble de la réforme¹¹ – « [la sauvegarde d'] un intérêt public supérieur »¹² –, à tout le moins dans la mesure où les mesures prises peuvent être raisonnablement considérées comme n'étant pas disproportionnées à l'objectif général poursuivi par le législateur¹³. C'est d'autant plus vrai lorsque « l'équilibre ainsi créé repose sur un large consensus entre les communautés »¹⁴.

Dans une telle matière, c'est par essence au législateur qu'il appartient de juger de quelle manière il y a lieu d'atteindre l'équilibre recherché¹⁵.

Eu égard à la proposition de révision de la Constitution qui doit être adoptée en même temps que la proposition de loi – à la majorité requise à cet effet par la Constitution –, à la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en cette matière, à l'objectif que les auteurs de la proposition de loi poursuivent, à savoir la pacification communautaire, et au statut particulier des communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, le Conseil d'État est également d'avis que la proposition de loi à l'examen n'est pas contraire à la Constitution, et en particulier qu'elle n'emporte pas de violation des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Conseil d'État n'aperçoit en outre pas de motif de conclure différemment en ce qui concerne l'appréciation de la proposition de loi au regard du droit international conventionnel.

8. Eu égard à ce qui précède, dans la suite du présent avis, le Conseil d'État fera porter essentiellement son examen sur la cohérence interne des dispositions de la proposition

⁹ Voir C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.16.6 ; 27 mars 2003, n° 36/2003, B.7 ; 26 mai 2004, n° 96/2004, B.12.3 ; 27 avril 2005, n° 78/2005, B.22.3.

¹⁰ Consulter Cour eur. D.H., 2 mars 1987, Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, *Série A*, vol. 113, § 57, qui fait état d'un « ensemble complexe de freins et de contrepoids ».

¹¹ Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3. Les développements de la proposition de révision de l'article 160 de la Constitution indiquent que la réforme proposée « touche au cœur des grands équilibres qui œuvrent à la paix communautaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1564/1, p. 2).

¹² Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2 ; 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.3.

¹³ Consulter C.C., 23 mai 1990, n° 18/90, B.9.2.

¹⁴ Consulter C.C., 25 mars 2003, n° 35/2003, B.13.4.

¹⁵ Consulter C.C., 26 mai 2003, n° 73/2003, B.9.6.

de loi et sur la cohérence de ces dispositions avec d'autres règles. Lorsque la nécessité s'en présentera, il fera également des observations d'ordre légistique.

EXAMEN DU TEXTE

INTITULÉ

9. Par souci de clarté, on pourrait compléter l'intitulé de la proposition de loi par les mots « en ce qui concerne l'examen des litiges par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif, à la demande de personnes établies dans les communes périphériques »¹⁶.

Article 2

10. L'article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 4, dispose qu'une affaire peut être portée devant l'assemblée générale de la section du contentieux administratif lorsque la partie requérante, la partie adverse ou la partie intervenante est « établie » dans une des communes périphériques visées à l'article 7 des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative', coordonnées le 18 juillet 1966. Les Chambres législatives sont invitées à préciser la notion « établie », de préférence dans le texte lui-même, ou à tout le moins dans les travaux parlementaires.

Si le domicile d'une personne physique – qui varie d'ailleurs en fonction de la législation en cause¹⁷ – constitue, à n'en pas douter, l'établissement requis aux paragraphes 1^{er} et 4 de l'article 93 proposé des lois coordonnées sur le Conseil d'État, on peut se demander s'il faut raisonner de la même manière en présence d'une résidence, d'un siège social, d'un siège d'exploitation¹⁸ ou encore d'un lieu d'exercice d'une activité professionnelle situé dans l'une des communes périphériques.

11. L'article 93, § 1^{er}, 1^o, proposé des lois sur le Conseil d'État contient les expressions suivantes : « l'objet de la demande, de la difficulté ou du recours est situé [...] ». Le mot « situé » n'est pas clair. Dans un souci de sécurité juridique, il est suggéré de recourir à la terminologie qu'utilise l'article 17, § 1^{er}, A, des lois coordonnées 'sur l'emploi des

¹⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 14.1, *in fine*.

¹⁷ Comp. en effet l'article 36 du Code judiciaire et l'article 102 du Code civil.

¹⁸ À propos du critère du siège social, voir Cour constitutionnelle, arrêt n° 98/2010 du 16 septembre 2010, ainsi que F. Gosselin, « Les Cours suprêmes et la loi du 15 juin 1935 relative à l'emploi des langues en matière judiciaire: vers la consécration d'un pragmatisme linguistique dans l'arrondissement judiciaire de Bruxelles », *J.T.*, 2011, (253), p. 258.

langues en matière administrative’ et de remplacer le mot « situé » par ceux de « localisé ou localisable ».

12. L’article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, proposé, subordonne le renvoi d’une affaire à l’assemblée générale de la section du contentieux administratif à la condition que l’écrit par lequel la personne demande que son affaire soit examinée par l’assemblée générale « [contienne] une référence formelle aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d’application dans ces communes ».

Au sujet de cette disposition, les développements de la proposition indiquent ce qui suit :

« L’acte introductif d’instance devra contenir une référence formelle aux garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d’application dans ces communes. Il s’agit d’une exigence purement formelle, qui n’implique pas forcément le développement d’un moyen en ce sens : l’assemblée générale restera saisie, même si, toutes les autres conditions étant réunies, elle devait constater que ces garanties, régimes juridiques et droits linguistiques n’étaient pas en cause »¹⁹.

Le Conseil d’État n’aperçoit ni la portée, ni l’utilité de cette exigence formelle.

Cette difficulté provient notamment du fait que la formule « garanties, régimes juridiques et droits linguistiques » présente un caractère tout-à-fait général et renvoie en réalité à toute règle de droit généralement quelconque.

Si le législateur souhaite maintenir cette disposition, il appartiendra aux Chambres législatives de préciser la portée de cette exigence.

Il conviendrait à tout le moins de préciser si l’acte introductif d’instance peut se contenter de la mention générique des « garanties, régimes juridiques et droits linguistiques qui sont d’application dans [les communes visées à l’article 7 des lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative] », sans plus amples précisions, ou doit, au-delà, procéder à une description plus ou moins étendue des « garanties, régimes juridiques et droits linguistiques » concernés, par le renvoi aux textes normatifs pertinents²⁰.

¹⁹ *Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/1, p. 6, n° 4.

²⁰ En tout état de cause, indépendamment de ce qui précède, le texte pourrait s’inspirer de l’exigence figurant à l’article 2, § 1^{er}, de l’arrêté du Régent du 23 août 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, aux articles 8, alinéa 1^{er}, 1^o, et 16, §§ 2, 1^o, et 3, alinéa 2, de l’arrêté royal du 5 décembre 1991 ‘déterminant la procédure en référé devant le Conseil d’État’, et à l’article 3, § 2, 1^o, de l’arrêté royal du 30 novembre 2006 ‘déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d’État’, qui prennent soin de prescrire aux auteurs de requêtes devant le Conseil d’État de mentionner dans l’intitulé de cette requête son objet précis (« requête en annulation », « recours en annulation et demande de suspension », « requête en suspension d’extrême La lettre s’exprime en ces termes : », « recours en annulation et demande de suspension d’extrême La lettre s’exprime en ces termes : » ou « recours en cassation »), à défaut de quoi la

13. Dans la phrase introductive de l'article 93, § 4, proposé, on écrira : « Toute partie adverse ou intervenante ».

14. L'article 93, § 1^{er}, alinéa 2, et § 4, alinéa 3, proposé, dispose que, si elle est d'avis que les conditions visées à l'alinéa 1^{er} ne sont pas remplies, l'assemblée générale doit renvoyer l'affaire à la chambre conformément aux dispositions du titre VI, chapitre II, section I, « sans préjudice du renvoi à l'assemblée générale en application de l'article 92, § 1^{er} ».

Les lois 'sur le Conseil d'État' prévoient cependant qu'il y a lieu à renvoi à l'assemblée générale par une chambre, non seulement « pour assurer l'unité de la jurisprudence » (article 92, § 1^{er}), mais aussi « dans tous les cas où une chambre reconnaît y avoir lieu à révision ou à annulation du chef de détournement de pouvoir » (article 91) ²¹.

Il s'impose par conséquent de compléter les deux dispositions proposées par une référence à l'article 91 des lois 'sur le Conseil d'État'.

15. L'article 93, § 5, alinéa 1^{er}, proposé prévoit notamment que « les deux membres de l'auditorat ainsi désignés établissent ensemble un rapport ». Le second alinéa de cette disposition prévoyant explicitement que les deux auditeurs peuvent aboutir à des conclusions différentes, il convient de se demander s'il n'est pas plus cohérent de prescrire la rédaction de deux rapports distincts qui seraient notifiés simultanément.

La formulation « et donnent chacun leur avis lors de l'audience publique à la fin des débats » sera préférée à celle indiquée à l'article 93, § 5, alinéa 1^{er}, *in fine*, proposé.

16. Aux termes de l'article 93, § 7, proposé des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', l'article 30, § 2*bis*, alinéa 3, notamment, des mêmes lois coordonnées n'est pas applicable aux affaires qui, en vertu de l'article 93, 1^{er} ²², proposé sont traitées par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

En écartant de manière expresse cet alinéa, les auteurs de la proposition considèrent que les règles de procédure accélérées que peut fixer le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour l'examen des recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers' et à l'article 36/22 de

demande serait traitée selon les règles du droit commun. La même observation vaut pour l'article 93, § 4, alinéa 1^{er}, 2^o, proposé des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

²¹ Les développements font d'ailleurs expressément référence à cette possibilité (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 5-1563/1, p. 1).

²² Auquel il convient peut-être d'ajouter le paragraphe 4 (voir l'observation 17).

la loi du 22 février 1998 ‘fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique’²³ trouveront à s’appliquer, à l’exception de celles arrêtées en application de l’article 30, § 2bis, alinéa 3, précité, chaque fois que l’affaire doit être traitée devant l’assemblée générale lorsque sont remplies les conditions énumérées à l’article 93, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé. Les développements consacrés à ce paragraphe font état à ce sujet de ce que le but poursuivi est d’écarter les diverses hypothèses dans lesquelles une affaire peut être traitée par un juge unique.

Si telle est bien l’intention des auteurs de la proposition, il conviendrait de ne mentionner, au paragraphe 7 proposé, que la première phrase de l’article 30, § 2bis, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d’État. Il ne semble en effet pas y avoir de raison d’écarter également la seconde phrase de cet alinéa, qui permet au Roi de fixer des règles distinctes « selon les recours visés à l’article 122 de la loi du 2 août 2002 précitée et à l’article 36/22 de la loi du 22 février 1998 précitée ».

17. Toujours à l’article 93, § 7, proposé, ne convient-il pas de viser, outre le paragraphe 1^{er}, le paragraphe 4 de cette disposition dès lors que la saisine de l’assemblée générale de la section du contentieux administratif peut également être enclenchée par les parties adverse et intervenante ?

18. Selon l’article 93, § 3, proposé, l’examen de l’admissibilité d’un recours en cassation est effectué conjointement par le premier président et le président.

Aux termes de l’article 93, § 4, alinéa 2, proposé, le premier président et le président, lorsqu’ils reçoivent la communication de l’ordonnance par laquelle la chambre saisie d’une demande de renvoi à l’assemblée générale d’une affaire dont il est question à l’alinéa 1^{er} de cette disposition « constate qu’il n’est manifestement pas satisfait à la condition d’établissement prévue à l’alinéa 1^{er} ou les [lire : aux] conditions visées à l’alinéa 1^{er}, 1^o ou 2^o », « peuvent chacun décider de renvoyer l’affaire devant l’assemblée générale ».

Ces dispositions devraient, comme l’article 95, § 4, proposé, prévoir des règles permettant de pourvoir au remplacement du premier président ou du président en cas d’absence ou d’empêchement.

Article 3

19. Dans la phrase liminaire de l’article 3 de la proposition de loi, il y a lieu d’écrire que l’article 95 des lois coordonnées ‘sur le Conseil d’État’ a été rétabli (pas : « remplacé ») par la loi du 16 juin 1989 et que le texte actuel de ce dernier article, qui

²³ Voir l’arrêté royal du 15 mai 2003 ‘portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d’État contre certaines décisions de la FSMA et de la Banque Nationale de Belgique’.

en constituera le paragraphe 1^{er}, « est complété par les paragraphes 2, 3 et 4 » (pas : « par un paragraphe 2 »).

20. Dans le texte néerlandais de l'article 95, § 4, proposé, des lois 'sur le Conseil d'État', le mot « oudste » doit être remplacé deux fois par le mot « oudstbenoemde » (voir le texte actuel de l'article, qui devient le paragraphe 1^{er}).

Article 4

21. L'article 97, alinéa 3, proposé, ne doit pas seulement faire référence aux paragraphes 2 et 3 de l'article 95, mais aussi au paragraphe 4 de cet article ; à défaut, dans l'hypothèse qu'envisage ce dernier paragraphe, aucune voix prépondérante ne pourrait être exprimée en cas de parité des voix.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het voorstel heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het voor advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de bestuursrechtelijke geschillen waarvoor de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bevoegd is en die betrekking hebben op de zes gemeenten die zijn bedoeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (de zogenaamde randgemeenten), en de natuurlijke personen of rechtspersonen die er gevestigd zijn, voortaan te laten beslechten door de algemene vergadering van die afdeling, onder de voorwaarden en op de wijze die het voorstel bepaalt.

Daartoe worden een aantal wijzigingen aangebracht in de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973. De voorgestelde bepalingen hebben betrekking op de aanwijzing van de bestuursrechtelijke geschillen waarop de regeling van toepassing is (artikel 93, § 1, eerste lid), de voorwaarden die cumulatief vervuld moeten zijn opdat een zaak naar de algemene vergadering wordt verwezen (artikel 93, § 1, eerste lid, en § 4), een specifieke regeling voor de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (artikel 93, § 2), de uitoefening van het voorzitterschap in een zaak die bij de algemene vergadering aanhangig is gemaakt (artikel 95, §§ 2, 3 en 4) en het uitbrengen van een verslag door twee leden van het auditoraat (artikel 93, § 5).

De datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wet wordt vastgesteld op 14 oktober 2012.

3. Het wetsvoorstel moet, aldus de toelichting, gelezen worden in samenhang met een voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet.² Dat voorstel tot herziening van

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1564/1.

de Grondwet, dat bij de adviesaanvraag is gevoegd, is bij de Senaat ingediend nadat artikel 195 van de Grondwet is aangevuld met een overgangsbepaling.³

Het voorstel tot herziening van de Grondwet strekt ertoe het volgende lid aan artikel 160 van de Grondwet toe te voegen:

“Aan de bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op dezelfde dag als dit lid in werking treden, kan geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid.”

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

4. Volgens artikel 2, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dient de afdeling Wetgeving van beredeneerd advies “over de tekst van alle ontwerpen of voorstellen van wet, van decreet en van ordonnantie, of van amendementen op deze ontwerpen en voorstellen, die bij haar door de Voorzitter van de Senaat, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, van een Gemeenschaps- of Gewestparlement, van de Franse Gemeenschapscommissie of van de Verenigde Vergadering respectievelijk bedoeld in het derde en het vierde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, zijn aanhangig gemaakt”. Noch deze bepaling, noch een andere bepaling van de wetten op de Raad van State, maakt melding van de mogelijkheid om voorstellen (of ontwerpen) tot herziening van de Grondwet aan de Raad van State voor te leggen.

Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke vermelding van de mogelijkheid om advies uit te brengen over een voorstel (of een ontwerp) tot herziening van de Grondwet, volgt dat de Raad van State niet bevoegd is om over een zodanig voorstel (of ontwerp) advies uit te brengen. De Raad van State is te dezen trouwens niet gevraagd om advies te geven over het genoemde voorstel tot herziening van de Grondwet.

³ Bij de herziening van artikel 195 van de Grondwet van 29 maart 2012 is artikel 195 aangevuld met een overgangsbepaling, luidend als volgt:

“Evenwel kunnen de Kamers, samengesteld ingevolge de vernieuwing van de Kamers van 13 juni 2010, in overeenstemming met de Koning, beslissen over de herziening van de volgende bepalingen, artikelen en groeperingen van artikelen, uitsluitend in de hierna aangeduide zin:

[...]

13° artikel 160, om een lid toe te voegen dat bepaalt dat geen verandering kan worden aangebracht aan de nieuwe bevoegdheden en de nadere regels van de beraadslaging van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dan bij een wet, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid;

[...].”

NORMATIEF KADER

5. In beginsel onderzoekt de Raad van State een aan hem voorgelegd wetsvoorstel in het licht van onder meer de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Wat betreft het in aanmerking te nemen grondwettelijk kader, dient te dezen rekening te worden gehouden met de wijze waarop de Voorzitster van de Senaat haar adviesaanvraag formuleert. Zij verzoekt de Raad van State om advies te geven over het thans voorliggende wetsvoorstel en over negen andere voorstellen⁴, en nodigt de Raad daarbij uit om zich uit te spreken “over de overeenstemming en de bestaanbaarheid van de tien voorstellen van wet en van bijzondere wet met de Grondwet, zoals deze van kracht zal zijn wanneer de hiervoor vermelde voorstellen tot herziening [van de Grondwet] door de grondwetgever zullen zijn aangenomen”. Daarbij verwijst de Voorzitster in verband met het thans voorliggende voorstel van wet specifiek naar het hiervóór genoemde voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet.

In het verleden is de Raad van State reeds ingegaan op verzoeken om advies te geven over een ontwerp of voorstel van wet in het licht van een herziening van de Grondwet die nog niet helemaal haar beslag heeft gekregen.⁵ De Raad zal ook het voorliggende

⁴ Wetsvoorstel ‘houdende verscheidene wijzigingen van het Kieswetboek en van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europese Parlement voor de verkiezingen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het Europese Parlement en tot wijziging van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1560/1 (advies 51.214/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende wijziging van de zogenaamde “pacificatiewet” van 9 augustus 1988 en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de benoeming van de burgemeesters van de randgemeenten betreft’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1565/1 (advies 51.216/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende wijziging van artikel 16bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1566/1 (advies 51.217/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot aanvulling van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de hoofdstedelijke gemeenschap van Brussel betreft’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1567/1 (advies 51.218/AV); voorstel van bijzondere wet ‘houdende een correcte financiering van de Brusselse Instellingen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1568/1 (advies 51.219/AV); wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 10 augustus 2001 tot oprichting van een Fonds ter financiering van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van Brussel en tot wijziging van de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1569/1 (advies 51.220/AV); wetsvoorstel ‘tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1570/1 (advies 51.221/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de kieswetgeving ter versterking van de democratie en de politieke geloofwaardigheid’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1571/1 (advies 51.222/AV); voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen betreffende de uitbreiding van de constitutieve autonomie van de Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Vlaamse Gemeenschap’, *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1572/1 (advies 51.223/AV).

⁵ Zie bijvoorbeeld R.v.St., afd. Wetgeving, advies 13.334/1/2 van 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet (*Parl. St.*, Senaat, 1979, nr. 261/1, bijlage I, p. 4); advies 21.727/AV van 16 september 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘betreffende de internationale betrekkingen van de Gemeenschappen en de Gewesten’ (*Parl. St.*, Senaat, 1991-92, nr. 457/2, p. 5); advies 21.990/VR van 18 december 1992 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot vervollediging van de federale staatsstructuur’

wetsvoorstel onderzoeken in het licht van artikel 160 van de Grondwet, zoals dat zal luiden na goedkeuring van het hiervóór genoemde voorstel tot herziening van de Grondwet.

Uiteraard wordt het voorliggende advies gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat de tekst van het nieuwe derde lid van artikel 160 van de Grondwet, zoals dat per hypothese uiteindelijk zal worden aangenomen, in overeenstemming zal zijn met het thans voorliggende voorstel tot herziening van de Grondwet, of dat die uiteindelijke tekst in elk geval, mochten in de voorgestelde tekst nog wijzigingen worden aangebracht, ten aanzien van het onderzochte wetsvoorstel dezelfde rechtsgevolgen zal hebben als de thans voorgestelde herziening van de Grondwet.⁶ Bovendien kan de Raad van State alleen maar uitgaan van het voorstel tot herziening van de Grondwet in de interpretatie die daaraan mede op grond van de toelichting bij het voorstel moet worden gegeven. Het voorliggende advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat uit de parlementaire voorbereiding van de herziening van de Grondwet niet volgt dat het genoemde voorstel tot herziening van de Grondwet, ook al blijft de tekst formeel ongewijzigd, in feite een andere draagwijdte krijgt dan die welke oorspronkelijk bedoeld was door de indieners ervan.

HET VOOR ADVIES VOORGELEGDE VOORSTEL IN HET LICHT VAN HET VOORSTEL TOT HERZIENING VAN ARTIKEL 160 VAN DE GRONDWET

6. Er bestaat te dezen een bijzondere band tussen het voor advies voorgelegde wetsvoorstel en het genoemde voorstel tot herziening van de Grondwet.

Vooreerst wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel uitdrukkelijk verwezen naar dat voorstel tot herziening van de Grondwet.⁷

(*Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/2, p. 2); advies 27.145/4 van 1 december 1997 over een wetsvoorstel dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1998 ‘tot regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers’ (*Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1274/6, p. 2).

Men vergelijk met advies 26.815/2/V van 15 september 1997 over een voorontwerp van wet ‘houdende instelling van een Hoge Raad voor de Justitie’, dat verband hield met een voorontwerp tot grondwetsherziening dat nog niet door de Ministerraad was goedgekeurd, laat staan dat het reeds bij het parlement was ingediend: “Bij gebrek aan een definitieve tekst kan de afdeling wetgeving van de Raad van State het ontwerp dat aan haar is voorgelegd niet in het licht van dat artikel [151 van de Grondwet] onderzoeken; ze moet haar onderzoek van dit ontwerp dus beperken tot een toetsing aan de geldende grondwetsbepalingen door te wijzen op de bepalingen die daarmee in strijd blijken te zijn of een grondwettelijke basis vereisen die thans ontbreekt.”

⁶ Zie in die zin, o.m., R.v.St., afd. Wetgeving., advies 30.289/2/V van 2 augustus 2000 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 18 juli 2002 ‘tot waarborging van een gelijke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten van de kandidaturen voor de verkiezingen van de federale Wetgevende Kamers en van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap’ (*Parl. St.*, Senaat, 2000-01, nr. 2-1023/1, p. 12).

⁷ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1563/1, p. 3.

Voorts wordt in de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet het volgende gesteld:

“[De bepalingen betreffende de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op dezelfde dag als dit lid in werking treden] maken het voorwerp uit van een wetsvoorstel dat tegelijk met de voorgestelde grondwettelijke bepaling zal worden bekrachtigd en afgekondigd (stuk Senaat, nr. 5-1563/1- 2011/2012).

Het onderhavig voorstel tot herziening van de Grondwet moet dus worden samengelezen met dit wetsvoorstel. Deze twee voorstellen gaan namelijk uit van eenzelfde intentie. De wet die uit dit voorstel zal voortvloeien wordt op die manier geconsolideerd door de voorgestelde nieuwe grondwetsbepaling. Zij zal in de toekomst slechts gewijzigd kunnen worden bij een wet die is aangenomen met een bijzondere meerderheid. Door te verwijzen naar de wet die de nieuwe bevoegdheden en beraadslagingen van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt voor de geschillen betreffende de randgemeenten en door erin te voorzien dat de bepaling terzake in de toekomst alleen nog gewijzigd zullen kunnen worden bij een wet die is aangenomen met een bijzondere meerderheid, heeft de voorgestelde grondwettekst tot gevolg dat de grondwetgever zich akkoord verklaart met de door de wetgever gemaakte keuzes en dat de andere grondwettelijke beginselen deze keuzes niet in de weg staan (verg. Arbitragehof, arrest nr. 2004/201, overw. B.7.2 tot en met B.8.3).”⁸

7. Deze toelichting bevestigt de zeer nauwe band die er bestaat tussen het voorliggende wetsvoorstel en het voorgestelde artikel 160, derde lid, van de Grondwet.

Uit die nauwe band met het voorgestelde artikel 160, derde lid, van de Grondwet volgt echter niet dat de voorgestelde wet zelf een grondwettelijke kracht zou hebben. Het voorgestelde artikel 160, derde lid, van de Grondwet houdt immers niet zelf de bepalingen in die in het wetsvoorstel zijn opgenomen, maar beperkt zich ertoe te bepalen dat in die bepalingen geen verandering kan worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid.

De omstandigheid dat de voorgestelde tekst kracht van wet heeft, impliceert dat de Raad van State bevoegd is om het wetsvoorstel te beoordelen uit het oogpunt van de verenigbaarheid met de Grondwet en de internationale verdragen die ter zake relevant zijn.

Bij die beoordeling dient de Raad van State uiteraard wel rekening te houden met de toelichting bij het voorstel tot herziening van de Grondwet. Die toelichting brengt immers tot uiting dat de grondwetgever zelf van oordeel is dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de Grondwet, en dat er met name geen probleem rijst uit het oogpunt van de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de beginselen van gelijkheid en

⁸ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1564/1, pp. 1-2.

niet-discriminatie, gewaarborgd bij onder meer de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het komt de Raad van State niet toe dit oordeel van de grondwetgever tegen te spreken.

Zelfs indien de Raad van State uitsluitend de tekst van het voorgestelde artikel 160, derde lid, van de Grondwet in overweging zou nemen, zou hij overigens niet tot een ander oordeel komen, gelet op hetgeen volgt.

Zoals onder meer uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof blijkt, is het bij de beoordeling van diverse onderdelen van een hervorming van de staat van belang om aandacht te hebben voor het geheel van de hervorming.⁹ Waar een evenwicht wordt nagestreefd binnen de federale staat, te realiseren door middel van een complex geheel van regels¹⁰, kan een bepaalde beperking van grondrechten of een bepaald verschil in behandeling tussen categorieën personen zijn verantwoording vinden in het met de hele hervorming nagestreefde doel¹¹ – “de beveiliging van een hoger openbaar belang”¹² –, in zoverre althans de genomen maatregelen redelijkerwijze kunnen worden aangezien als niet onevenredig met het door de wetgever nagestreefde doel.¹³ Dit is des te meer het geval waar “het [...] tot stand gebrachte evenwicht steunt op een ruime consensus tussen de gemeenschappen”.¹⁴

Het is in een dergelijke aangelegenheid bij uitstek de taak van de wetgever om te oordelen hoe het beoogde evenwicht gerealiseerd moet worden.¹⁵

Gelet op het samen met het wetsvoorstel aan te nemen voorstel tot herziening van de Grondwet - met de daartoe vereiste grondwettelijke meerderheid -, op de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever in de betrokken aangelegenheid beschikt, op de doelstelling die de indieners van het wetsvoorstel nastreven, namelijk het bereiken van de communautaire pacificatie, en op het bijzonder statuut van de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966, is ook de Raad van State van oordeel dat het voorliggende wetsvoorstel niet strijdig is met de

⁹ Zie GwH, 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.16.6; 27 maart 2003, nr. 36/2003, B.7; 26 mei 2004, nr. 96/2004, B.12.3; 27 april 2005, nr. 78/2005, B.22.3.

¹⁰ Rdpl. E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, *Reeks A*, vol. 113, § 57. Het Hof heeft het in dit arrest over “a complex pattern of checks and balances”.

¹¹ Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3. Uit de toelichting bij het voorstel tot herziening van artikel 160 van de Grondwet blijkt dat de voorgestelde hervorming “raakt aan de kern van de grote evenwichten die bijdragen aan de communautaire vrede” (*Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1564/1, p. 2).

¹² Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2; 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.3.

¹³ Rdpl. GwH, 23 mei 1990, nr. 18/90, B.9.2.

¹⁴ Rdpl. GwH, 25 maart 2003, nr. 35/2003, B.13.4.

¹⁵ Rdpl. GwH, 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.9.6.

Grondwet, en dat het meer bepaald geen schending inhoudt van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De Raad van State ziet voorts geen reden om, wat betreft de toetsing van het wetsvoorstel aan het internationaal verdragsrecht, tot een andere conclusie te komen.

8. In de bespreking hierna zal de Raad van State, gelet op hetgeen hiervóór is uiteengezet, zich toespitsen op de interne samenhang van de bepalingen van het wetsvoorstel en op de samenhang van die bepalingen met andere regelingen. Waar nodig, zal hij ook opmerkingen van wetgevingstechnische aard maken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

OPSCHRIFT

9. Ter wille van de duidelijkheid zou het opschrift van het wetsvoorstel kunnen worden aangevuld met de woorden “wat de behandeling van geschillen betreft door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, op verzoek van personen gevestigd in de randgemeenten”.¹⁶

Artikel 2

10. In het voorgestelde artikel 93, § 1, eerste lid, en § 4, wordt bepaald dat een zaak bij de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak aanhangig kan worden gemaakt wanneer de verzoekende, de verwerende of de tussenkomende partij “gevestigd” is in één van de randgemeenten bedoeld in artikel 7 van de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966. De wetgevende Kamers worden ertoe uitgenodigd om bij voorkeur in de tekst zelf, of toch minstens in de parlementaire voorbereiding, nadere uitleg te verschaffen over de inhoud van het begrip “gevestigd”.

Terwijl de woonplaats van een natuurlijk persoon - die trouwens verschilt naargelang de ter zake geldende wetgeving¹⁷ - ongetwijfeld de vestiging is die vereist is volgens de paragrafen 1 en 4 van het voorgestelde artikel 93 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, rijst de vraag of op dezelfde wijze moet worden geredeneerd wanneer het

¹⁶ Zie *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be, aanbeveling nr. 14.1, *in fine*.

¹⁷ Vgl. immers artikel 36 van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 102 van het Burgerlijk Wetboek.

gaat om een in een van de randgemeenten gelegen verblijfplaats, maatschappelijke zetel of hoofdzetel¹⁸, bedrijfszetel of plaats waar een beroepsactiviteit uitgeoefend wordt.

11. Het voorgestelde artikel 93, § 1, 1°, van de wetten op de Raad van State bevat de volgende bewoordingen: “het voorwerp van de aanvraag, de moeilijkheid of het beroep is gelegen [...]”. Het woord “gelegen” is niet duidelijk. Omwille van de rechtszekerheid wordt voorgesteld gebruik te maken van de terminologie die wordt gebezigd in artikel 17, § 1, A, van de gecoördineerde wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ en het woord “gelegen” te vervangen door de woorden “gelocaliseerd of localiseerbaar”.

12. In het voorgestelde artikel 93, § 1, eerste lid, 3°, wordt als voorwaarde voor de toewijzing van een zaak aan de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak gesteld dat het schrijven waarmee de persoon vraagt dat zijn zaak door de algemene vergadering wordt behandeld “een formele verwijzing [bevat] naar de garanties, rechtsstelsels en taalrechten die in die gemeenten van toepassing zijn”.

In de toelichting bij het voorstel wordt over deze bepaling het volgende gesteld:

“De inleidende akte moet een formele referentie bevatten naar de garanties, rechtsstelsels en taalrechten die in deze gemeenten van toepassing zijn. Het betreft een [puur] formele eis, die niet veronderstelt dat een middel in die zin ontwikkeld wordt: de zaak blijft aanhangig bij de algemene vergadering, zelfs indien zij, als alle overige voorwaarden vervuld zijn, vaststelt dat die garanties, rechtsstelsels en taalrechten niet in het geding zijn.”¹⁹

Noch de draagwijdte van dit formeel vereiste, noch het nut ervan zijn voor de Raad van State duidelijk.

De moeilijkheid vloeit meer bepaald hieruit voort dat de uitdrukking “garanties, rechtsstelsels en taalrechten” een zeer algemeen karakter vertoont en in feite verwijst naar welke rechtsregel dan ook.

Indien de wetgever deze bepaling wenst te handhaven, komt het aan de wetgevende Kamers toe de betekenis van dit vereiste te preciseren.

Er zou op zijn minst moeten worden gepreciseerd of het voldoende is dat in de gedinginleidende akte de generieke vermelding “garanties, rechtsstelsels en taalrechten die in [de gemeenten bedoeld in artikel 7 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen

¹⁸ In verband met het criterium van de maatschappelijke zetel, zie Grondwettelijk Hof, 16 september 2010, nr. 98/2010, alsmede F. Gosselin, “Les Cours suprêmes et la loi du 15 juin 1935 relative à l’emploi des langues en matière judiciaire: vers la consécration d’un pragmatisme linguistique dans l’arrondissement judiciaire de Bruxelles”, *J.T.*, 2011, (253), p. 258.

¹⁹ *Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1563/1, p. 6, nr. 4.

in bestuurszaken] van toepassing zijn” wordt opgenomen, zonder verdere precisering, dan wel of verder gegaan moet worden, en in de akte een min of meer uitgebreide omschrijving van de betrokken “garanties, rechtsstelsels en taalrechten” moet worden gegeven, via een verwijzing naar de relevante normatieve teksten.²⁰

13. In het voorgestelde artikel 93, § 4, inleidende zin, schrijve men: “Elke verwerende of tussenkomende partij ...”.

14. Het voorgestelde artikel 93, § 1, tweede lid, en § 4, derde lid, bepaalt dat de algemene vergadering de zaak terug dient te verwijzen naar de kamer, overeenkomstig de bepalingen van titel VI, hoofdstuk II, afdeling I, wanneer zij van oordeel is dat de in het eerste lid bedoelde voorwaarden niet vervuld zijn, “onverminderd de terugverwijzing naar de algemene vergadering in toepassing van artikel 92, § 1”.

De wetten ‘op de Raad van State’ voorzien echter in een verwijzing van de zaak door een kamer naar de algemene vergadering, niet enkel “om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren” (artikel 92, § 1), maar ook “telkens wanneer een kamer erkent dat er aanleiding bestaat tot herziening of vernietiging wegens machtsafwendings” (artikel 91)²¹.

De twee voorgestelde bepalingen dienen daarom te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 91 van de wetten ‘op de Raad van State’.

15. Het voorgestelde artikel 93, § 5, eerste lid, bepaalt onder meer: “de twee aldus aangewezen leden van het auditoraat stellen samen een verslag op”. Aangezien in het tweede lid van deze bepaling uitdrukkelijk wordt gesteld dat de twee auditeurs tot verschillende conclusies kunnen komen, rijst de vraag of het niet logischer zou zijn om voor te schrijven dat er twee afzonderlijke verslagen worden opgesteld die gelijktijdig ter kennis zouden worden gebracht.

²⁰ Los van wat voorafgaat, zou men zich voor de tekst hoe dan ook kunnen laten inspireren door het vereiste dat vervat is in artikel 2, § 1, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, in de artikelen 8, eerste lid, 1°, en 16, §§ 2, 1°, en 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ en in artikel 3, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’, waarin eraan gedacht is aan de indieners van verzoekschriften bij de Raad van State voor te schrijven om in het opschrift van dit verzoekschrift het precieze onderwerp ervan te vermelden (“verzoekschrift tot nietigverklaring”, “beroep tot nietigverklaring en vordering tot schorsing”, “verzoekschrift tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid”, “beroep tot nietigverklaring en vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid” of “cassatieberoep”), bij ontstentenis waarvan het verzoek volgens de gemeenrechtelijke regels zou worden behandeld. Deze opmerking geldt eveneens voor het voorgestelde artikel 93, § 4, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

²¹ Naar die mogelijkheid wordt trouwens uitdrukkelijk verwezen in de toelichting (*Parl. St.*, Senaat, 2011-12, nr. 5-1563/1, p. 1).

De formulering “en geven elk hun advies tijdens de openbare zitting op het einde van de debatten” moet worden verkozen boven die welke wordt vermeld in het voorgestelde artikel 93, § 5, eerste lid, *in fine*.

16. Luidens het voorgestelde artikel 93, § 7, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, is inzonderheid artikel 30, § 2*bis*, derde lid, van dezelfde gecoördineerde wetten niet van toepassing op de zaken die, krachtens het voorgestelde artikel 93, § 1²², behandeld worden door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Door dat lid uitdrukkelijk niet van toepassing te verklaren, zijn de indieners van het voorstel van oordeel dat de regels betreffende de versnelde procedure die de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad kan bepalen voor het onderzoek van de beroepen bedoeld in artikel 122 van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ en in artikel 36/22 van de wet van 22 februari 1998 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België’²³, toepassing zullen vinden, met uitzondering van die welke vastgesteld zijn met toepassing van het voornoemde artikel 30, § 2*bis*, derde lid, telkens als de zaak moet worden behandeld voor de algemene vergadering wanneer de voorwaarden opgesomd in het voorgestelde artikel 93, § 1, eerste lid, vervuld zijn. In de toelichting bij deze paragraaf wordt in dit verband aangegeven dat het nagestreefde doel erin bestaat de verschillende gevallen uit te sluiten waarin een zaak door één enkele rechter kan worden behandeld.

Indien dit de bedoeling van de indieners van het voorstel is, zou in de voorgestelde paragraaf 7 alleen de eerste zin van artikel 30, § 2*bis*, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State mogen worden vermeld. Er lijkt immers geen reden te bestaan om de tweede zin van dit lid, die de Koning in staat stelt om “voor de beroepen bedoeld in artikel 122 van de voormelde wet van 2 augustus 2002 en in artikel 36/22 van de voormelde wet van 22 februari 1998” verschillende regels vast te stellen, eveneens niet van toepassing te verklaren.

17. Steeds in verband met het voorgestelde artikel 93, § 7, rijst de vraag of daarin, buiten naar paragraaf 1, niet eveneens moet worden verwezen naar paragraaf 4 van deze bepaling, aangezien ook de verwerende partij en de tussenkomende partij kunnen vragen dat de zaak aanhangig wordt gemaakt bij de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

²² Waaraan misschien paragraaf 4 moet worden toegevoegd (zie opmerking 17).

²³ Zie het koninklijk besluit van 15 mei 2003 ‘tot regeling van de versnelde procedure in geval van beroep bij de Raad van State tegen sommige beslissingen van de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten’.

18. Volgens het voorgestelde artikel 93, § 3, voeren de eerste voorzitter en de voorzitter gezamenlijk een onderzoek uit naar de toelaatbaarheid van een cassatieberoep.

Luidens het voorgestelde artikel 93, § 4, tweede lid, kunnen de eerste voorzitter en de voorzitter, wanneer hen het bevelschrift wordt meegedeeld waarin de kamer waarbij een verzoek is ingediend tot verwijzing naar de algemene vergadering van een zaak waarvan sprake is in het eerste lid van deze bepaling, “vaststelt dat duidelijk niet voldaan is aan de voorwaarde van het gevestigd zijn bedoeld in het eerste lid, of de voorwaarden bedoeld in het eerste lid, 1° of 2°,” “elk beslissen de zaak naar de algemene vergadering te verwijzen”.

Het verdient aanbeveling om in die bepalingen, zoals in het voorgestelde artikel 95, § 4, te voorzien in een regeling voor de vervanging van de eerste voorzitter of de voorzitter in geval van afwezigheid of verhindering.

Artikel 3

19. In de inleidende zin van artikel 3 van het wetsvoorstel dient te worden geschreven dat artikel 95 van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ is hersteld (niet: “vervangen”) bij de wet van 16 juni 1989 en dat de bestaande tekst van dat laatste artikel, die paragraaf 1 ervan zal vormen, “wordt aangevuld met de paragrafen 2, 3 en 4” (niet: “met een tweede paragraaf”).

20. In de Nederlandse tekst van het voorgestelde artikel 95, § 4, van de wetten ‘op de Raad van State’ is het woord “oudste” tweemaal te vervangen door het woord “oudstbenoemde” (zie de huidige tekst van het artikel, die paragraaf 1 wordt).

Artikel 4

21. In het voorgestelde artikel 97, derde lid, dient niet alleen naar de paragrafen 2 en 3 van artikel 95, maar ook naar paragraaf 4 van dat artikel te worden verwezen; zo niet zou in de in die laatste paragraaf vermelde hypothese bij staking van stemmen geen beslissende stem kunnen worden uitgebracht.

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

Messieurs
de Heren

M. VAN DAMME,

Y. KREINS,
P. LEMMENS,
P. LIÉNARDY,

J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

B. SEUTIN,

W. VAN VAERENBERGH,
S. BODART,

J. VELAERS,
M. RIGAUX,
M. TISON,
A. WEYEMBERGH,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

L. DENYS,

Y. DE CORDT,
S. VAN DROOGHENBROECK,
Chr. BEHRENDT,

Madame
Mevrouw

D. LANGBEEN,

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'État,
staatsraden,

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

greffier en chef,
hoofdgriffier.

Les rapports ont été présentés par Messieurs X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section, L. DONNAY et P. T'KINDT, auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, L. DONNAY en P. T'KINDT, auditeurs.

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

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

LE GREFFIER EN CHEF –
DE HOOFDGRIFFIER

LE PRÉSIDENT –
DE VOORZITTER

D. LANGBEEN

M. VAN DAMME