



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.078/2
du 2 octobre 2013

advies 54.078/2
van 2 oktober 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'exécutant la loi du
14 janvier 2013 relative à
l'initiative citoyenne au sens
du règlement européen (UE)
n° 211/2011 du Parlement
européen et du Conseil du
16 février 2011'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van de
wet van 14 januari 2013
betreffende het burgerinitiatief
in de zin van de Europese
Verordening (EU) nr. 211/2011
van het Europees Parlement en
de Raad van 16 februari 2011'

Le 4 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'exécutant la loi du 14 janvier 2013 relative à l'initiative citoyenne au sens du règlement européen (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 octobre 2013. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 octobre 2013.

*

Op 4 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de wet van 14 januari 2013 betreffende het burgerinitiatief in de zin van de Europese Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 2 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2013.

*

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

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 3^o et le 4^o de la disposition à l'examen prévoient que, pour être agréés, les organismes concernés doivent « s'engager » à respecter diverses obligations.

En prévoyant de tels « engagements », le texte est de nature à susciter des difficultés, s'agissant de déterminer la source exacte des obligations envisagées : est-ce l'arrêté en projet ou l'« engagement » des intéressés ?

En réalité, les obligations en question ont vocation à s'appliquer directement à ceux-ci. Des « engagements » tels que ceux qui sont envisagés n'y ajoutent rien.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 2

1. Dans l'alinéa 1^{er}, la mention de l'adresse du service administratif que mentionne le texte n'a pas sa place dans un texte de portée normative.

Elle sera donc omise.

2. En ce qui concerne l'alinéa 3, si rien ne s'oppose à ce que, dans son dossier, l'organisme candidat à l'obtention de l'agrément mentionne les informations qui, à son estime, doivent « être considérées comme confidentielles ou se rapportant à des secrets techniques ou commerciaux », il n'est par contre pas admissible de prévoir que cette mention empêche dans tous les cas l'autorité saisie de la demande d'agrément de divulguer les informations en question.

En effet, il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' que, lorsqu'une autorité administrative fédérale est saisie d'une demande de consultation, d'explication ou de communication d'une copie d'un document administratif, elle ne peut rejeter cette demande en se prévalant du caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité, qu'après avoir constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emportait pas sur la protection des intérêts précités. Cette appréciation doit se faire cas par cas, de sorte qu'une disposition réglementaire ne peut

obliger l'autorité à rejeter une demande d'information pour un tel motif dans une catégorie déterminée d'hypothèses.

En conséquence, les mots « et ne pouvant dès lors être divulguées par l'autorité appelée à octroyer l'agrément sollicité » seront omis.

Article 3

L'alinéa 1^{er} s'expose à être compris en ce sens que, lorsque le ministre de l'Intérieur a, dans le délai indiqué par le texte, notifié à un organisme candidat que son dossier de candidature satisfaisait aux conditions requises, le Roi n'a d'autre choix que d'agréer cet organisme par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Ce faisant, il méconnaît le fait que l'article 2 de la loi du 14 janvier 2013 'relative à l'initiative citoyenne au sens du règlement européen (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011' réserve au Roi, au terme d'une délibération en Conseil des ministres, le pouvoir d'agréer les organismes qu'il vise.

Par ailleurs, il résulte de l'économie de la disposition précitée de cette même loi du 14 janvier 2013 qu'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres doit intervenir non seulement lorsqu'il s'agit d'agréer un organisme, mais aussi en cas de décision de refus d'agrément. Contrairement à ce que prévoit l'alinéa 2, le ministre de l'Intérieur n'est donc pas compétent pour prendre et notifier seul une décision de refus d'agrément.

Enfin, dans l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de mentionner que l'autorité qui refuse un agrément doit en indiquer les motifs. Il ne s'agit là, en effet, que d'un rappel d'une obligation applicable en vertu de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'. Un tel rappel est inutile. Le rappel, dans un arrêté, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

L'article 3 sera revu pour tenir de ces observations.

Article 4

Dans le quatrième tiret, comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, il y a lieu de préciser que le taux de déclarations de soutien non valides est un taux maximum.

*

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

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

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 1

Om erkend te worden, moeten de betreffende organen, luidens de bepalingen onder 3° en 4° van de voorliggende bepaling, “zich ertoe verbinden” aan verschillende verplichtingen te voldoen.

Doordat de tekst dergelijke “verbintenissen” voorschrijft, is het wellicht moeilijk precies vast te stellen of de bedoelde verplichtingen uitgaan van het ontworpen besluit dan wel van de “verbintenis” van de betrokkenen.

De verplichtingen in kwestie gelden in werkelijkheid rechtstreeks voor de betrokkenen. “Verbintenissen” zoals die welke hier worden vermeld, voegen daar niets aan toe.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 2

1. De vermelding van het adres van de administratieve dienst, in het eerste lid van de tekst, hoort niet in een regelgevende tekst.

Deze vermelding moet dus worden weggelaten.

2. Wat het derde lid betreft, staat niets eraan in de weg dat het orgaan dat kandidaat is om erkend te worden, in zijn dossier de informatie vermeldt die naar zijn mening “beschouwd moet worden als zijnde vertrouwelijk of als zijnde betrekking hebbende op technische of commerciële geheimen”. De bepaling dat deze vermelding de overheid die om erkenning is verzocht in alle gevallen verhindert de betreffende informatie te verspreiden, is echter niet aanvaardbaar.

Uit artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ volgt immers dat een federale overheidsdienst die verzocht is om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, deze aanvraag op grond van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de

overheid zijn meegedeeld enkel kan afwijzen nadat zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de voornoemde belangen. Deze beoordeling moet voor elk geval afzonderlijk plaatsvinden zodat een verordeningsbepaling de overheid niet kan verplichten een aanvraag om informatie in een bepaalde categorie van gevallen af te wijzen op grond van een dergelijke reden.

De woorden “die derhalve niet verspreid mogen worden door de overheid die de gevraagde erkenning moet verlenen” moeten dienovereenkomstig worden weggelaten.

Artikel 3

Het eerste lid kan worden opgevat in die zin dat de Koning geen andere keuze heeft dan de kandidaat-instelling bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad te erkennen wanneer de minister van Binnenlandse Zaken, binnen de in de tekst gestelde termijn, deze instelling ter kennis heeft gebracht dat haar kandidatuur aan de vereiste voorwaarden voldoet. Aldus wordt voorbijgegaan aan het feit dat artikel 2 van de wet van 14 januari 2013 ‘betreffende het burgerinitiatief in de zin van de Europese Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011’ de bevoegdheid om de bedoelde organen te erkennen na overleg in de Ministerraad, uitsluitend in handen legt van de Koning.

Voorts blijkt uit de opzet van de voornoemde bepaling van dezelfde wet van 14 januari 2013 dat een koninklijk besluit waarover is overlegd in de Ministerraad niet alleen noodzakelijk is wanneer het erom gaat een orgaan te erkennen, maar ook wanneer wordt beslist de erkenning te weigeren. Anders dan zoals het tweede lid wordt bepaald, is de minister van Binnenlandse Zaken dus niet bevoegd om als enige te beslissen een erkenning te weigeren en deze beslissing ter kennis te brengen.

In het tweede lid, ten slotte, hoeft niet te worden vermeld dat de overheid die een erkenning weigert daarvoor de redenen moet opgeven. Zulks is immers enkel een herhaling van een verplichting die toepasselijk is krachtens de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Een dergelijke herhaling is nutteloos. In een besluit herinneren aan de verplichting om een regel te respecteren die voortvloeit uit een wetgevende bepaling heeft ook het nadeel verwarring te kunnen stichten over de precieze juridische aard van de betrokken regel.

Artikel 3 moet worden herzien teneinde met deze opmerkingen rekening te houden.

Artikel 4

In de bepaling onder het vierde streepje moet, zoals de gemachtigde ambtenaar heeft beaamd, worden aangegeven dat het percentage ongeldige steunbetuigingen een maximumpercentage is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Robert ANDERSEN