

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2019-2020

8 NOVEMBRE 2019

Rapport d'activité 2017-2018 du Conseil d'État

VERSLAG

fait au nom de la commission
des Affaires institutionnelles
par

MM. **Vanlouwe** et **Eerdekens**

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2019-2020

8 NOVEMBER 2019

Activiteitsverslag 2017-2018 van de Raad van State

RAPPORT

namens de commissie
voor de Institutionele Aangelegenheden
uitgebracht door
de heren **Vanlouwe** en **Eerdekens**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie:

Présidente / Voorzitster: Sabine Laruelle

Membres / Leden.

N-VA:	Allessia Claes, Karolien Grosemans, Karl Vanlouwe,
Ecolo-Groen:	Stijn Bex, John Pitseys, France Masai,
Vlaams Belang:	Adeline Blancquaert, Leo Pieters, Klaas Sloomans,
PS:	Jean-Frédéric Eerdekens, Julien Uyttendaele,
MR:	Georges-Louis Bouchez, Sabine Laruelle, Jean-Paul Wahl,
CD&V:	Sabine de Bethune, Peter Van Rompuy,
Open Vld:	Rik Daems, Carina Van Cauter,
PVDA-PTB:	Jos D'Haese, Samuel Nemes,
sp.a:	Bert Anciaux.

I. INTRODUCTION

Le 8 novembre 2019, la commission des Affaires institutionnelles a invité les quatre chefs de corps du Conseil d'État, à savoir M. Roger Stevens, premier président, M. Luc Vermeire, auditeur général, M. Jacques Jaumotte, président, et M. Eric Thibaut, auditeur général adjoint, à venir présenter le rapport d'activité 2017-2018 du Conseil d'État.

Le présent rapport constitue le compte rendu de cette audition et de l'échange de vues qui a suivi.

*
* *

II. PRÉSENTATION DE LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE LES QUATRE CHEFS DE CORPS

Exposé de M. Stevens, premier président

Chacun des quatre chefs de corps a une responsabilité spécifique.

A. Siège

Le premier président et le président font partie du siège du Conseil d'État, c'est-à-dire du Conseil d'État au sens strict.

En vertu de l'article 73/1, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 (1), le premier président du Conseil d'État, M. Stevens, est responsable de l'ensemble de la section du contentieux administratif, laquelle se subdivise en une chambre bilingue, cinq chambres néerlandophones et cinq chambres francophones. En vertu de ce même article 73/1, alinéa 2, le premier président assume en outre la responsabilité finale de la gestion de l'institution dans son ensemble, en

(1) Art. 73/1. Le premier président détermine, en concertation avec le président, s'il prend la responsabilité de la section de législation et du Bureau de Coordination ou de la section du contentieux administratif, de façon à ce qu'un chef de corps justifiant de la connaissance de la langue française et néerlandaise ait toujours la responsabilité de la section de législation. L'autre titulaire du mandat de chef de corps a donc la responsabilité de l'autre section. Les deux chefs de corps se concertent pour déterminer si l'exercice de leurs compétences distinctes en la matière ont une influence sur leurs compétences respectives.

La désignation des membres du personnel administratif ainsi que la répartition des moyens mis à disposition est réalisée par le premier président conformément à son plan de gestion, en étroite concertation avec le président et les chefs de corps de l'Auditorat.

Le premier président communique au ministre de l'Intérieur la répartition des tâches en application de cette disposition.

I. INLEIDING

Op 8 november 2019 heeft de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden de vier korpschefs van de Raad van State uitgenodigd – de heer Roger Stevens, eerste voorzitter, de heer Luc Vermeire, auditeur-generaal, de heer Jacques Jaumotte, voorzitter, en de heer Eric Thibaut, adjunct-auditeur-generaal –, om het activiteitenverslag 2017-2018 van de Raad van State voor te stellen.

Dit verslag bevat de notulen van deze vergadering en de daaropvolgende gedachtewisseling.

*
* *

II. VOORSTELLING VAN EN TAAKVERDELING TUSSEN DE VIER KORPSCHEFS

Toelichting door de heer Stevens, eerste voorzitter

De vier korpschefs hebben elk een specifieke verantwoordelijkheid.

A. Zetel

De eerste voorzitter en de voorzitter behoren tot de zetel van de Raad van State, d.i. de Raad van State *sensu stricto*.

De heer Stevens is als eerste voorzitter, met toepassing van artikel 73/1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973 (1), verantwoordelijk voor de volledige afdeling bestuursrechtspraak, die is ingedeeld in een tweetalige kamer, vijf Nederlandstalige en vijf Franstalige kamers. Bovendien draagt hij, met toepassing van het voormelde artikel 73/1, tweede lid, als eerste voorzitter de eindverantwoordelijkheid voor het beheer van de instelling

(1) Art. 73/1. De eerste voorzitter bepaalt, in overleg met de voorzitter, of hij de afdeling wetgeving en het Coördinatiebureau dan wel de afdeling bestuursrechtspraak tot zijn verantwoordelijkheid neemt, derwijze dat een korpschef die het bewijs levert van het Nederlands en het Frans, steeds de afdeling wetgeving tot zijn verantwoordelijkheid heeft. De andere houder van het mandaat van korpschef heeft dan de verantwoordelijkheid over de andere afdeling. De beide korpschefs plegen met elkaar overleg indien de uitoefening van hun onderscheiden bevoegdheden terzake een weerslag hebben (*lees : heeft*) op elkaars bevoegdheden.

De aanwijzing van de leden van het administratief personeel en de verdeling van de ter beschikking staande middelen geschiedt door de eerste voorzitter volgens zijn beleidsplan, in nauw overleg met de voorzitter en de korpschefs van het Auditoraat.

De eerste voorzitter laat aan de minister van Binnenlandse Zaken de met toepassing van deze bepaling bepaalde taakverdeling kennen.

ce qui concerne entre autres le personnel administratif, l'infrastructure et le budget. Il prend les décisions dans ces domaines en étroite concertation avec le président et les chefs de corps de l'Auditorat.

En application dudit article 73/1, alinéa 1^{er}, le président, M. Jaumotte, dirige l'ensemble de la section de législation, laquelle se compose de deux chambres néerlandophones et deux chambres francophones.

B. Auditorat

La répartition des tâches entre les deux chefs de corps de l'auditorat que sont l'auditeur général et l'auditeur général adjoint n'est pas à l'image de la répartition des tâches entre les deux chefs de corps du siège. Elle est même asymétrique.

MM. Luc Vermeire, auditeur général, et Eric Thibaut, auditeur général adjoint, assurent en effet respectivement la direction de la section néerlandophone et de la section francophone de l'auditorat en ce qui concerne tant la section de législation que la section du contentieux administratif. L'appellation de la fonction de l'auditeur général adjoint porte donc quelque peu à confusion puisque l'auditeur général et l'auditeur général adjoint exercent les mêmes compétences, l'un à l'égard de la section néerlandophone, l'autre à l'égard de la section francophone de l'auditorat. Il s'agit d'une répartition administrative des tâches.

Alors que pour le siège, c'est un critère fonctionnel ou organique qui est utilisé (section de législation ou section du contentieux administratif), c'est le critère de l'appartenance linguistique qui s'applique pour l'auditorat.

III. PRÉSENTATION DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 2017-2018

M. Stevens, premier président, déclare qu'il est assez regrettable que le rapport d'activité 2017-2018 n'ait été déposé que récemment. Ce retard est imputable entre autres au manque de personnel auquel le Conseil d'État est confronté (*cf. infra*). Entre temps, les statistiques relatives à l'année judiciaire 2018-2019 sont déjà disponibles. Elles ont été mises à la disposition des membres de la commission en même temps qu'une première analyse (1). Le rapport d'activité 2018-2019 ne pourra toutefois être publié qu'au début de 2020 parce que, pour ce qui concerne la gestion du Conseil d'État, c'est l'année civile qui est prise comme période de référence,

(1) Ces nouvelles données chiffrées ont été mises à la disposition des membres de la commission via la plateforme *FileCloud* du Sénat les 7 et 8 novembre 2019.

in haar geheel, onder andere inzake het administratief personeel, de infrastructuur en de begroting. Hij neemt de beslissingen dienaangaande in nauw overleg met de voorzitter en de korpschefs van het auditoraat.

De heer Jaumotte leidt als voorzitter van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 73/1, eerste lid, de volledige afdeling wetgeving, die uit twee Nederlandstalige en twee Franstalige kamers bestaat.

B. Auditoraat

De taakverdeling tussen de twee korpschefs van het auditoraat, zijnde de auditeur-generaal en de adjunct-auditeur-generaal, vormt geen spiegelbeeld van de taakverdeling tussen de twee korpschefs van de zetel. Ze is zelfs asymmetrisch.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, en de heer Eric Thibaut, adjunct-auditeur-generaal, hebben namelijk de leiding over respectievelijk de Nederlandstalige en de Franstalige afdeling van het auditoraat, zowel wat de afdeling wetgeving als de afdeling bestuursrechtspraak betreft. De functiebenaming adjunct-auditeur-generaal is bijgevolg enigszins misleidend omdat de auditeur-generaal en de adjunct-auditeur-generaal vrijwel dezelfde bevoegdheden hebben ten opzichte van respectievelijk de Nederlandstalige en de Franstalige afdeling van het auditoraat. Het gaat om een beheersmatige taakverdeling.

Waar voor de zetel een functioneel of organiek criterium geldt (afdeling wetgeving of afdeling bestuursrechtspraak), geldt voor het auditoraat het criterium van de taalaanhorigheid.

III. VOORSTELLING VAN HET ACTIVITEITEN-VERSLAG 2017-2018

De heer Stevens, eerste voorzitter, verklaart dat het enigszins te betreuren valt dat het activiteitenverslag 2017-2018 pas recent werd ingediend. Die vertraging is onder andere toe te schrijven aan het personeelsgebrek waarmee de Raad van State te kampen heeft (*cf. infra*). Inmiddels zijn er reeds cijfers beschikbaar betreffende het gerechtelijk jaar 2018-2019. Zij zijn samen met een eerste analyse ter beschikking van de leden van de commissie gesteld (1). Het activiteitenverslag 2018-2019 zal echter pas begin 2020 kunnen worden gepubliceerd omdat, wat het beheer van de Raad van State betreft, het kalenderjaar als referentieperiode wordt genomen,

(1) Dit nieuw cijfermateriaal is op 7 en 8 november 2019 via de platform *FileCloud* van de Senaat ter beschikking gesteld van de leden van de commissie.

en l'occurrence 2019, alors que, pour ce qui concerne le fonctionnement de la section de législation et de la section du contentieux administratif, on se base sur l'année judiciaire, laquelle, en l'espèce, s'étend du 1^{er} ou du 15 septembre 2018 au 31 août 2019.

Que nous apprennent les chiffres pour l'année judiciaire 2018-2019?

Ils révèlent un renforcement des tendances observées dans le rapport d'activité 2017-2018.

A. Section du contentieux administratif

1) Sièges

Exposé de M. Stevens, premier président

a) Analyse chiffrée

1. Flux entrant: nombre d'affaires introduites

Les chiffres concernant les années judiciaires 2015-2016 à 2018-2019 (voir les pages 8 à 18 du rapport d'activité 2017-2018 et les nouveaux chiffres fournis pour l'année judiciaire 2018-2019) montrent que le nombre de nouvelles affaires introduites (en langues française et néerlandaise) est globalement en légère augmentation. Une petite diminution peut néanmoins être observée du côté néerlandophone (voir le rapport d'activité 2017-2018, p. 13). Cette tendance s'amplifie au fil des ans.

Une autre tendance structurelle frappante se dessine depuis quelques années: le nombre d'affaires introduites en langue française est considérablement plus élevé que le nombre d'affaires introduites en langue néerlandaise. Le rapport propose un début d'analyse, mais selon le premier président, le phénomène nécessite presque une étude sociologique. Par exemple, comment expliquer que les recours en annulation introduits contre des décisions administratives concernant des fonctionnaires soient bien plus nombreux du côté francophone que du côté néerlandophone?

Dans le cadre de cette analyse, il convient certainement de tenir compte du fait que la Communauté flamande et la Région flamande ont créé plusieurs juridictions administratives qui ont repris une série de compétences du Conseil d'État au niveau fédéral (*op. cit.*, p. 50-51, 64 et 69). Les répercussions en sont clairement perceptibles dans le contentieux en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, pour lequel la protection juridique à l'égard des décisions relatives aux permis est assurée par le *Vlaamse Raad*

in casu 2019, terwijl, wat de werking van de afdeling wetgeving en de afdeling bestuursrechtspraak betreft, het gerechtelijk jaar als uitgangspunt wordt genomen, dat *in casu* loopt van 1 of 15 september 2018 tot 31 augustus 2019.

Wat leren ons de cijfers voor het gerechtelijk jaar 2018-2019?

Zij versterken de tendensen die in het activiteitenverslag 2017-2018 zijn uiteengezet.

A. Afdeling bestuursrechtspraak

1) Zetel

Toelichting door de heer Stevens, eerste voorzitter

a) Cijfermatige analyse

1. Instroom: aantal ingeleide zaken

Uit het cijfermateriaal betreffende de gerechtelijke jaren 2015-2016 tot 2018-2019 (blz. 8-18 van het activiteitenverslag 2017-2018 en het nieuw geleverd cijfermateriaal voor het gerechtelijk jaar 2018-2019) blijkt dat het aantal nieuw ingeleide zaken (Frans- en Nederlandstalig) globaal genomen licht stijgt. Aan Nederlandstalige kant doet zich echter een lichte daling voor (activiteitenverslag 2017-2018, blz. 13). Die tendens komt met de jaren sterker tot uiting.

Een andere in het oog springende structurele trend is dat er de laatste jaren substantieel meer Franstalige dan Nederlandstalige zaken worden ingeleid. Het verslag bevat een begin van analyse, maar volgens de eerste voorzitter vergt dit fenomeen een bijna sociologisch onderzoek. Hoe komt het bijvoorbeeld dat er langs Franstalige kant veel meer annulatieberoepen worden ingediend tegen administratieve beslissingen betreffende ambtenaren, dan langs Nederlandstalige kant?

Een factor die bij de analyse zeker in rekening moet worden gebracht, betreft het gegeven dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest een aantal bestuursrechtscolleges hebben opgericht, die een aantal bevoegdheden van de federale Raad van State hebben overgenomen (*o.c.*, blz. 51-52, 65 en 70). De impact daarvan is duidelijk voelbaar in het contentieux inzake het omgevingsrecht, meer bepaald inzake ruimtelijke ordening en leefmilieu, waar de rechtsbescherming tegen vergunningsbeslissingen wordt gewaarborgd

voor vergunningsbetwistingen (Conseil flamand pour les contestations de permis). Il en résulte que moins de recours sont introduits au Conseil d'État à l'encontre de décisions en matière d'aménagement ou d'environnement, par exemple dans le domaine de l'urbanisme. Le Conseil d'État agit néanmoins en tant que juge en cassation dans ce contentieux. En effet, les arrêts des juridictions administratives, telles que le *Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen* ou le Conseil du contentieux des étrangers, peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, étant entendu que de tels recours sont d'abord soumis à une procédure de filtrage. Cette procédure prévoit, par exemple dans le contentieux des étrangers, que le Conseil d'État examine dans les huit jours calendrier si le recours en cassation est admissible et entre en ligne de compte en vue d'un traitement ultérieur. Si le recours est déclaré inadmissible, la procédure est clôturée définitivement sans possibilité de recours.

Ainsi, au cours de la période de référence, environ quatre-vingts recours en cassation ont été introduits par an à l'encontre d'arrêts du *Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen* et, dans une moindre mesure, du *Vlaamse Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen* (Conseil flamand pour les contestations relatives aux décisions sur la progression des études). Ce nombre est toutefois nettement inférieur à celui des recours en cassation à l'encontre de décisions du Conseil du contentieux des étrangers (*op. cit.*, p. 16).

En guise de conclusion provisoire, on peut indiquer que la création de juridictions administratives flamandes a certes une incidence chiffrée sur le fonctionnement du Conseil d'État, mais qu'elle n'explique qu'en partie la différence entre le nombre d'affaires introduites en langue néerlandaise et le nombre d'affaires introduites en langue française. Une étude approfondie s'impose.

2. Nombre d'affaires pendantes

a. Comment évoluent le nombre d'affaires pendantes et la charge de travail y afférente?

Deux facteurs sont importants à ce propos: le nombre d'affaires entrantes (le flux entrant) et le nombre d'affaires sortantes (le flux sortant). Une affaire est qualifiée de sortante lorsque le recours en annulation a été traité et qu'un arrêt final a été prononcé. Cela ne concerne pas les arrêts en suspension et en référé, lesquels, en principe, ne clôturent pas une affaire dès lors que le recours en annulation doit encore être traité. Ces arrêts intermédiaires impliquent toutefois une grande charge de travail.

door de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat heeft tot gevolg dat er bij de Raad van State minder beroepen worden ingeleid tegen omgevingsbeslissingen, bijvoorbeeld inzake stedenbouw. De Raad van State treedt in dat contentieux wel op als cassatierechter. Arresten van bestuursrechtscolleges, zoals de Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen of de Raad voor vreemdelingenbetwistingen, kunnen immers in cassatie bij de Raad van State worden aangevochten, met dien verstande dat de cassatieberoepen eerst een filterprocedure moeten doorlopen. Deze filterprocedure houdt bijvoorbeeld inzake het vreemdelingencontentieux in dat de Raad binnen acht kalenderdagen nagaat of het cassatieberoep toelaatbaar is en in aanmerking komt voor een verdere behandeling. Als het beroep niet toelaatbaar wordt verklaard, is de procedure definitief afgesloten zonder mogelijkheid tot beroep.

Zo zijn er in de referentieperiode jaarlijks ongeveer tachtig cassatieberoepen ingediend tegen arresten van de Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen en, in mindere mate, tegen arresten van de Vlaamse Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen. Maar dat aantal wordt ruim overschreden door het aantal cassatieberoepen tegen beslissingen van de Raad voor vreemdelingenbetwistingen (*o.c.*, blz. 16).

Bij wijze van voorlopige conclusie kan worden gesteld dat de oprichting van Vlaamse bestuursrechtscolleges weliswaar een cijfermatige impact heeft op de werking van de Raad van State, maar slechts ten dele het verschil verklaart tussen het aantal Nederlandstalige en Franstalige ingeleide zaken. Nader onderzoek dringt zich op.

2. Aantal hangende zaken

a. Hoe evolueert het aantal hangende zaken en de daarmee gepaard gaande werklast?

Twee factoren zijn hier van tel: aan de ene kant, het aantal inkomende zaken, de instroom, aan de andere kant, het aantal uitgaande zaken, de uitstroom. Een zaak wordt als uitgaand beschouwd wanneer het annulatieberoep is afgehandeld en er een eindarrest is gevelde. Schorsings- en kortgedingarresten vallen daar niet onder omdat ze een zaak in principe niet afsluiten. Het annulatieberoep moet immers nog worden behandeld. Nochtans brengen dergelijke tussenarresten een grote werklast met zich mee.

Un arrêt final peut uniquement être prononcé si le rapport final de l'auditorat est disponible. Le traitement d'un recours en annulation se caractérise par un double examen. L'auditorat examine d'abord le recours, pour ainsi dire à partir d'une feuille blanche, et instruit le dossier à cet effet. Il en découle un rapport qui est d'abord soumis aux parties, lesquelles ont la possibilité d'y réagir. En vue du second examen, ce rapport est ensuite transmis au siège, qui prononcera un arrêt final. Ce n'est qu'alors que l'affaire est considérée comme traitée.

b. Quels enseignements tirer des chiffres sur le flux sortant?

Premièrement, le nombre d'arrêts finaux illustre une tendance à la baisse, principalement du côté néerlandophone où ce nombre est légèrement inférieur à celui du côté francophone, alors que les magistrats francophones sont un peu moins nombreux que leurs homologues néerlandophones. Ce dernier élément est dû à la pyramide des âges, sur laquelle personne n'a pris. Ainsi, au cours des dernières années, un plus grand nombre de magistrats francophones ont atteint l'âge de la retraite. À cela s'ajoute la lourdeur de la procédure de nomination. Même lorsque le Conseil d'État lance cette procédure à l'avance, il faut environ six mois avant que la nomination prenne cours effectivement. Voilà pourquoi, du côté francophone, il faut fonctionner en permanence avec un effectif inférieur aux prescriptions légales pendant la durée de ces procédures de nomination.

Deuxièmement, les chiffres révèlent l'absence d'arriéré au niveau des chambres (c'est-à-dire le siège). Celles-ci sont quasiment en mesure de traiter les affaires directement lorsqu'elles entrent. Concrètement, les affaires sont clôturées par un arrêt final dans un délai de cinq à six mois après la saisine de la chambre compétente. Cela a eu pour conséquence qu'un conseiller d'État du côté néerlandophone a été mis à la disposition de la section de législation en 2019 afin de contribuer à supporter l'énorme charge de travail qui pèse sur cette section.

Dans le mémorandum qu'ils ont adressé aux décideurs politiques le 4 juillet 2019 à la suite des élections parlementaires du 26 mai 2019, les chefs de corps du Conseil d'État ont formulé diverses recommandations visant à réduire le délai de traitement des affaires. Ils ont ainsi proposé un renforcement de l'auditorat au niveau de la section du contentieux administratif, ainsi que l'introduction d'une nouvelle répartition des tâches entre l'auditorat et le siège.

Een eindarrest kan slechts worden gevelld wanneer er een eindverslag van het auditoraat voorligt. De behandeling van een annulatieberoep wordt gekenmerkt door een dubbel onderzoek. Eerst onderzoekt het auditoraat het beroep, als het ware vanaf een wit blad, en instrueert het daartoe het dossier. Dat resulteert in een verslag dat eerst aan de partijen wordt voorgelegd die daarop kunnen reageren. Vervolgens wordt dit verslag voor het tweede onderzoek naar de zetel gestuurd die een eindarrest zal vellen. Pas op dat ogenblik wordt de zaak als afgehandeld beschouwd.

b. Wat leert het cijfermateriaal over de uitstroom?

In de eerste plaats vertoont het aantal eindarresten een dalende tendens, vooral langs Nederlandstalige kant, waar het aantal lager ligt dan aan Franstalige kant, terwijl het aantal magistraten aan die kant dan weer iets lager ligt dan aan Nederlandstalige kant. Dat laatste is toe te schrijven aan de leeftijds piramide, waar niemand vat op heeft. Zo bereiken er de laatste jaren meer Franstaligen de pensioenleeftijd. Daarbij komt de logge benoemingsprocedure. Zelfs wanneer de Raad van State die procedure op voorhand opstart, duurt het ongeveer zes maanden vooraleer de benoeming effectief plaatsvindt. Dat verklaart waarom men aan Franstalige kant tijdens die benoemingsprocedures constant met minder effectieven moet werken dan wettelijk is bepaald.

Ten tweede doet er zich op het niveau van de kamers (dat wil zeggen de zetel) geen achterstand voor. Zij kunnen de zaken zodra ze binnenkomen, vrijwel onmiddellijk behandelen. *In concreto* betekent dit dat de zaken binnen vijf à zes maanden nadat ze bij de bevoegde kamer aanhangig zijn gemaakt, met een eindarrest worden afgedaan. Dat heeft ertoe geleid dat er in 2019 aan Nederlandstalige kant een staatsraad ter beschikking van de afdeling wetgeving is gesteld om de enorme werklust die op die afdeling drukt, te helpen dragen.

In het memorandum dat de korpschefs van de Raad van State in het zog van de parlementsverkiezingen van 26 mei 2019 op 4 juli 2019 aan de beleidsmakers hebben gericht, worden verschillende aanbevelingen geformuleerd om tot een snellere doorlooptijd van de zaken te komen. Zo wordt, wat de afdeling bestuursrechtspraak betreft, een versterking van het auditoraat voorgesteld, alsook de invoering van een nieuwe taakverdeling tussen het auditoraat en de zetel.

b) Analyse du contenu

Le rapport d'activité 2017-2018 comprend aussi une analyse du contenu (p. 21 e.s.) (1). Elle débute par l'examen des conséquences de la réforme du Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014, laquelle portait, d'une part, sur la modernisation du référé administratif et, d'autre part, sur les mesures prises en vue du règlement définitif du contentieux. L'analyse se poursuit ensuite avec l'examen de la procédure d'octroi de l'indemnité réparatrice.

c) E-justice

Dans le mémorandum précité du 4 juillet 2019, les chefs de corps proposent d'imposer d'une manière générale le recours à la procédure électronique, notamment pour les avocats et les autorités (p. 12). À l'heure actuelle, cette procédure est utilisée sur base volontaire. L'inconvénient est que dans 60 % des dossiers, une partie suit la procédure écrite et l'autre la procédure électronique. Il en résulte que tous les documents transmis ou déposés par voie électronique doivent être imprimés et scannés afin de pouvoir être remis en version papier à la partie qui applique la procédure écrite. Le mémorandum adresse un appel au législateur afin qu'il rende la procédure électronique obligatoire pour certaines catégories de praticiens du droit, tels que les avocats et les autorités, qui sont censés avoir les moyens et le savoir-faire nécessaires à cet effet.

2) Auditorat

Exposé de M. Vermeire, auditeur général, assisté de M. Thibaut, auditeur général adjoint

a) Tâche de l'auditorat

Au sein de la section du contentieux administratif, la tâche de l'auditorat consiste à veiller à l'accomplissement des mesures préalables en ce qui concerne les requêtes entrantes (2). Ainsi, l'auditeur corrigera les erreurs éventuelles dans l'indication de la partie adverse et désignera au besoin des intéressés, en précisant qui doit éventuellement se charger de les faire connaître.

Dans une phase ultérieure, les parties échangent des mémoires. Sur cette base, l'auditeur établit un rapport

(1) Pour la période 2018-2019 aussi, une analyse du contenu a déjà été transmise à la commission.

(2) Il est fait abstraction des requêtes en cassation, qui font l'objet d'une procédure particulière.

b) Inhoudelijke analyse

Het activiteitenverslag 2017-2018 bevat ook een inhoudelijke analyse (blz. 21 e.v.) (1). Daarin wordt in de eerste plaats ingegaan op de gevolgen van de hervorming van de Raad van State door de wet van 20 januari 2014. Die betrof enerzijds de modernisering van het administratief kort geding en anderzijds de maatregelen voor de definitieve geschillenbeslechting. Ten tweede wordt ingegaan op de procedure inzake schadevergoeding tot herstel.

c) E-justice

In het hiervoor vermelde memorandum van 4 juli 2019 stellen de korpschefs voor om het gebruik van de elektronische procedure algemeen verplichtend te stellen, onder meer voor advocaten en overheden (blz. 11-12). Op dit ogenblik wordt deze procedure op vrijwillige basis gebruikt. Het nadeel daarvan is dat in 60 % van de dossiers de ene partij de schriftelijke procedure volgt en de andere de elektronische. Dat heeft tot gevolg dat alle stukken die via de elektronische procedure worden overgezonden of ingediend, geprint en gescand moeten worden om ze op papier aan de partij te bezorgen die de schriftelijke procedure toepast. Het memorandum bevat een oproep aan de wetgever om de e-procedure verplicht te maken voor bepaalde categorieën van rechtsbeoefenaars, zoals advocaten en overheden, die geacht moeten worden daartoe de middelen en *knowhow* te hebben.

2) Auditoraat

Toelichting door de heer Vermeire, auditeur-generaal, met medewerking van de heer Thibaut, adjunct-auditeur-generaal

a) Taak van het auditoraat

In de afdeling bestuursrechtspraak bestaat de taak van het auditoraat erin om met betrekking tot de inkomende verzoekschriften (2) te waken over de voorafgaande maatregelen. Zo zal de auditeur de in het verzoekschrift eventuele verkeerde aanwijzing van de verwerende partij verbeteren, hij zal eventueel belanghebbenden aanwijzen en aangeven door wie ze al of niet bekendgemaakt moeten worden.

In een volgende fase wisselen de partijen memories uit. Op grond hiervan maakt de auditeur een verslag op,

(1) Ook voor de periode 2018-2019 werd reeds een inhoudelijke analyse aan de commissie bezorgd.

(2) Er wordt abstractie gemaakt van de verzoekschriften tot cassatie, waarvoor een bijzondere procedure geldt.

dans lequel il résume et examine les faits de la cause et les arguments des parties, et livre son appréciation dans un rapport complet et motivé, qui se termine par une proposition de règlement du litige. Il faut noter que l'auditeur part d'une feuille blanche. En premier lieu, il doit compléter le dossier et attendre les réponses aux questions qu'il a posées aux parties. Dans sa proposition de règlement du litige, il peut considérer que le recours est recevable ou irrecevable et que les moyens invoqués doivent être considérés comme fondés ou non fondés. Dans la plupart des affaires, le rapport est d'abord communiqué aux parties, qui peuvent réagir à celui-ci en déposant un dernier mémoire dans un délai déterminé. L'auditeur examinera ensuite si ces derniers mémoires l'obligent à modifier son rapport. Doit-il apporter un complément de réponse à certains arguments? Doit-il revoir sa position, par exemple à la lumière d'une nouvelle jurisprudence de la Cour constitutionnelle ou de la Cour de Justice européenne? Lorsque le rapport est considéré comme définitif, l'affaire est traitée par le siège en audience publique, lors de laquelle l'auditeur commente son avis.

b) Nombre de requêtes entrées

Le nombre de requêtes entrantes a tendance à diminuer, surtout du côté néerlandophone (p. 49). Dans son exposé, le premier président a déjà parlé des facteurs pouvant expliquer cette diminution (p. 51-52).

Il est à noter que le nombre de requêtes correspond au nombre de nouveaux numéros de rôle attribués au cours de l'année judiciaire de référence. Un numéro de rôle correspond à une affaire, mais il peut exiger de l'auditeur et de la chambre l'accomplissement de diverses prestations. Ainsi, un recours en annulation auquel un numéro de rôle a été attribué peut aller de pair avec une demande de suspension et / ou une demande de suspension en extrême urgence. Dans le rapport d'activité et les statistiques, toutes ces procédures sont comptabilisées comme une seule et même affaire entrante, alors que l'auditeur a peut-être rédigé jusqu'à quatre rapports et que la chambre a prononcé un ou deux arrêts interlocutoires avant l'arrêt définitif. Le fait que plusieurs rapports soient déposés pour une même cause explique pourquoi le nombre d'affaires pendantes ne diminue pas pour autant.

waarin hij de feiten van de zaak en de argumenten van de partijen samenvat en onderzoekt, en zijn beoordeling neerschrijft in een uitgebreid en beredeneerd verslag, waarin als besluit een voorstel wordt geformuleerd tot oplossing van het geschil. Aan te stippen valt dat de auditeur met een leeg blad begint. In de eerste plaats moet hij het dossier vervolledigen en de antwoorden afwachten op de vragen die hij aan de partijen heeft gesteld. In zijn voorstel met betrekking tot de oplossing van het geschil kan hij van oordeel zijn dat het beroep ontvankelijk dan wel onontvankelijk is en dat de aangevoerde middelen als gegrond of ongegrond moeten worden beschouwd. Het verslag wordt in de meeste zaken eerst aan de partijen meegedeeld die hierop binnen een bepaalde termijn met een laatste memorie kunnen reageren. De auditeur zal dan nagaan of die laatste memories er hem toe nopen zijn verslag te wijzigen. Moet hij op bepaalde argumenten een aanvullend antwoord formuleren? Moet hij zijn standpunt herzien, bijvoorbeeld in het licht van nieuwe rechtspraak van het Grondwettelijk Hof of het Europees Hof voor Justitie? Wanneer het verslag als definitief wordt beschouwd, wordt de zaak door de zetel op een openbare terechtzitting behandeld, waar de auditeur zijn advies toelicht.

b) Aantal ingekomen verzoekschriften

Het aantal ingekomen verzoekschriften vertoont, zeker langs Nederlandstalige kant, een dalende tendens (blz. 49). De eerste voorzitter is in zijn uiteenzetting reeds ingegaan op de factoren die deze daling verklaren (blz. 51-52).

Er moet op worden gewezen dat het aantal verzoekschriften overeenstemt met het aantal nieuwe rolnummers die tijdens het gerechtelijk referentiejaar werden toegekend. Een rolnummer betekent een zaak, maar een rolnummer kan van de auditeur en de kamer verschillende prestaties vereisen. Zo kan een annulatieberoep waaraan een rolnummer is toegekend, gepaard gaan met een vordering tot schorsing en/of een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN-procedure). In het activiteitenverslag en de statistieken worden al deze procedures als een enkele inkomende zaak geteld, hoewel de auditeur misschien tot vier verslagen heeft opgesteld en de kamer voor het eindarrest een of twee tussenarresten heeft gevelde. Het feit dat er in een zaak verschillende verslagen zijn neergelegd, verklaart waarom het aantal hangende zaken desondanks niet daalt.

c) Diminution du nombre d'auditeurs

Le rapport d'activité attire l'attention sur la diminution du nombre d'auditeurs (p. 55-56). Initialement, les effectifs de personnel correspondaient au cadre légal de quatre-vingts unités, à savoir l'auditeur général, l'auditeur général adjoint, les premiers auditeurs-chefs de section, les premiers auditeurs, les auditeurs et les auditeurs adjoints. Ce cadre a été complété temporairement par un cadre «arriéré» comptant douze premiers auditeurs, auditeurs ou auditeurs adjoints. Ce cadre devait permettre, d'une part, de résorber l'arriéré dans la section du contentieux administratif et d'empêcher qu'il ne se représente et, d'autre part, de préserver le fonctionnement de la section de législation. Du côté néerlandophone, le cadre «arriéré» a complètement disparu depuis 2014. À l'heure actuelle, on recommence à fonctionner, dans le meilleur des cas, avec le cadre légal, fût-ce avec une sous-occupation dans la section néerlandophone.

La nomination d'auditeurs adjoints prend du temps, tout comme c'est le cas pour la nomination d'un conseiller d'État. Ceux-ci sont en effet nommés au terme d'un concours. Toutefois, si le nombre de lauréats est insuffisant pour pourvoir aux postes vacants, comme ce fut le cas lors de l'avant-dernier examen lorsqu'il n'y avait que deux lauréats pour quatre postes vacants, il faut organiser un nouveau concours sans attendre. Cette procédure d'examen dure environ cinq mois. Cela entraîne un retard dans la procédure de nomination.

En outre, douze auditeurs doivent être affectés par priorité à la section de législation (article 76, § 1^{er}, dernier alinéa, des lois coordonnées sur le Conseil d'État) (p. 56). Cette section étant excessivement sollicitée depuis longtemps, l'objectif est d'y affecter des auditeurs supplémentaires.

Par ailleurs, il faut souligner aussi le nombre d'absences de longue durée pour raisons médicales. Sur ce plan, la situation au cours de l'année judiciaire 2017-2018 s'est même aggravée (p. 54).

D'après le rapport d'activité, le résultat a été le suivant: «Bien qu'en 2017-2018, 27 auditeurs étaient affectés aux sections néerlandophones du contentieux administratif, celles-ci ont donc de fait travaillé avec 26 auditeurs (outre l'auditeur général) et en fait avec 24,25 ETP seulement.» (p. 54). Cela a évidemment eu une incidence sur le volume d'activités.

c) Daling van het aantal auditeurs

Het activiteitenverslag vestigt de aandacht op de daling van het aantal auditeurs (blz. 55-56). Aanvankelijk stemde de personeelsformatie overeen met het wettelijk kader van tachtig eenheden, zijnde de auditeur-generaal, de adjunct-auditeur-generaal, eerste auditeurs-afdelingshoofden, eerste auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs. Dat kader werd tijdelijk uitgebreid met het zogenaamde «achterstandskader» van twaalf eerste auditeurs, auditeurs of adjunct-auditeurs. Dat achterstandskader had tot doel, enerzijds, de achterstand in de afdeling bestuursrechtspraak op te lossen en te vermijden dat die zich opnieuw zou voordoen, en, anderzijds, de werking van de afdeling wetgeving te vrijwaren. Aan Nederlandstalige kant is het achterstandskader sinds 2014 helemaal verdwenen. Thans wordt in het beste geval weer gewerkt met het wettelijk kader, weliswaar met een onderbezetting in de Nederlandstalige afdeling.

Net zoals de benoeming van een staatsraad neemt de benoeming van adjunct-auditeurs enige tijd in beslag. Zij worden immers benoemd na een vergelijkend examen. Maar wanneer er te weinig geslaagden zijn om de vacatures in te vullen, zoals dat het geval was bij het voorlaatste examen toen er slechts twee geslaagde kandidaten waren, terwijl er vier vacatures waren, dan dient er onmiddellijk een nieuw vergelijkend examen te worden uitgeschreven. Die examenprocedure duurt ongeveer vijf maand. Dat veroorzaakt een vertraging in de benoemingsprocedure.

Verder dienen bij voorrang twaalf auditeurs te worden toegewezen aan de afdeling wetgeving (artikel 76, § 1, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) (blz. 56). Gelet op de overbevraging waarmee deze afdeling al geruime tijd geconfronteerd wordt, is zo lang mogelijk gepoogd er meer auditeurs aan toe te wijzen.

Voorts moet worden gewezen op een aantal langdurige afwezigheden om medische redenen. Op dat vlak is de toestand in het gerechtelijk jaar 2017-2018 zelfs verslechterd (blz. 55).

Dat alles heeft ertoe geleid dat, «alhoewel in 2017-2018 27 auditeurs waren toegewezen aan de Nederlandstalige afdelingen Bestuursrechtspraak, deze aldus *de facto* met 26 auditeurs (de auditeur-generaal niet inbegrepen) werkten en in feite slechts met 24,25 FTE» (blz. 55). Dat heeft uiteraard een impact op de *output*.

M. Thibaut, auditeur général adjoint, fait observer que le nombre des auditeurs ne cessant de diminuer depuis quelques années, la capacité de production diminue également. Lorsque le Conseil d'État a bénéficié de l'extension de cadre, le nombre d'auditeurs a pu passer pendant quelques années de 80 à 92. L'extension de cadre étant terminée, on est revenu peu à peu à l'effectif légal de quatre-vingts auditeurs.

L'auditorat n'a pas un budget distinct de celui du Conseil d'État en général, pas plus qu'un personnel dédié à chaque auditeur. Le travail d'auditeur est un travail solitaire, que ce soit en contentieux ou en section de législation. L'auditeur part d'une page blanche et effectue le travail seul jusqu'à la production de son rapport. Par exception, dans certaines affaires, il peut recevoir l'appui d'un attaché juriste.

Dans le système de répartition tel que voulu par le législateur, il faut en permanence, dans chaque rôle linguistique, douze auditeurs affectés à la section de législation. Cela signifie qu'en cas de décès ou d'attente de nomination, ce sont les collègues de la section du contentieux qui doivent venir compléter l'effectif en section de législation. Pour le moment, par contre, l'activité législative n'ayant pas encore complètement repris, ce sont des auditeurs de la section de législation qui travaillent sur des dossiers du contentieux.

d) Attachés administratifs et banque de données

M. Vermeire, auditeur général, a déjà expliqué que les membres de l'auditorat traitaient un dossier de manière individuelle, à partir d'une feuille blanche. Ils peuvent pour ce faire bénéficier dans une certaine mesure de l'assistance d'attachés administratifs. Le problème est toutefois que, depuis quelques années, le nombre d'attachés administratifs diminue systématiquement (p. 61). De plus, certains d'entre eux travaillent à temps partiel, ce qui réduit encore le nombre d'équivalents temps plein (ETP). L'une des missions légales de l'auditorat est la tenue à jour des banques de données. Tous les arrêts du Conseil d'État sont intégrés dans un répertoire, accompagnés d'un résumé sous forme de mots clés. C'est cette banque de données interne qui constitue la base de *Juridict* dans laquelle des personnes extérieures, comme des avocats, peuvent rechercher la jurisprudence. La gestion et l'alimentation de ces banques de données prennent beaucoup de temps. Les attachés administratifs qui, du côté néerlandophone, ne sont même pas quatre, n'ont pas le temps de réaliser un travail de fond et de prêter main-forte à l'auditeur pour la préparation du rapport (p. 61). Il conviendrait donc de confier autant que possible des

De heer Thibaut, adjunct-auditeur-generaal, merkt op dat aangezien het aantal auditeurs al enkele jaren blijft afnemen, de productiecapaciteit ook afneemt. Toen de Raad van State een uitbreiding van de personeelsformatie verkreeg, is het aantal auditeurs in enkele jaren van 80 naar 92 kunnen gaan. Nu deze uitbreiding voorbij is, zijn we stilaan teruggekomen naar de wettelijke personeelsformatie van tachtig auditeurs.

Het auditoraat heeft geen eigen budget dat los staat van dat van de Raad van State in het algemeen en de auditeurs hebben geen eigen personeel. Een auditeur werkt alleen, zowel in de afdeling bestuursrechtspraak als in de afdeling wetgeving. Een auditeur vertrekt vanaf een wit blad en werkt alleen tot zijn verslag klaar is. In sommige zaken kan hij bij uitzondering de bijstand krijgen van attaché-jurist.

In de verdeling die de wetgever gewild heeft, moeten er te allen tijde in elke taalrol twaalf auditeurs werkzaam zijn in de afdeling wetgeving. Dit betekent dat in geval van overlijden of in afwachting van een benoeming, de collega's van de bestuursrechtspraak moeten inspringen om het tekort in de afdeling wetgeving op te vangen. Nu de wetgevende activiteiten nog niet helemaal zijn opgestart, zijn het daarentegen de auditeurs van de afdeling wetgeving die meewerken aan dossiers van de bestuursrechtspraak.

d) Bestuurlijke attachés en de databank

De heer Vermeire, auditeur-generaal, heeft al verklaard dat de leden van het auditoraat een dossier individueel behandelen vanaf een wit blad. Zij kunnen zich daarbij in zekere mate laten bijstaan door bestuurlijke attachés. Het probleem is echter dat het aantal bestuurlijke attachés sinds enkele jaren systematisch daalt (blz. 62). Daarenboven werkt een aantal van hen deeltijds zodat het aantal *fulltime*-equivalent (FTE) nog lager ligt. Een van de wettelijke opdrachten van het auditoraat betreft het *up-to-date* houden van de databanken. Alle arresten van de Raad van State worden, met een samenvatting onder trefwoorden, in een repertorium opgenomen. Die interne databank vormt de basis van *Juridict*, waarin externen, zoals advocaten, rechtspraak kunnen opzoeken. Het beheer en het voeren van die databanken zijn tijdsintensief. Met minder dan vier bestuurlijke attachés aan Nederlandstalige kant ontbreekt hun de tijd om inhoudelijk werk te verrichten en de auditeur bij te staan bij de voorbereiding van het verslag (blz. 62). Het is dan ook een aandachtspunt om de weinige bestuurlijke attachés die er nog zijn, zoveel mogelijk juridisch werk te laten verrichten, zoals zoekwerk en het opstellen

tâches juridiques, comme des recherches et la rédaction de projets de rapports, aux quelques attachés restants et, ce faisant, de réduire leur charge de travail en ce qui concerne les banques de données.

M. Thibaut, auditeur général adjoint, fait observer que pour un travail précis, il est nécessaire de disposer de banques de données à jour. Ces banques de données internes et externes de la section contentieux ou législation sont mises à jour sous le contrôle des auditeurs. Pour le reste, l'orateur renvoie aux chiffres figurant dans le rapport d'activité annuel ainsi que dans les éléments complémentaires qui ont été communiqués.

B. Section de législation

Exposé par M. Jaumotte, président

M. Jacques Jaumotte, président, commence son exposé sur la section de législation par la conclusion qui figure dans le rapport d'activité 2017-2018, à la page 45: «La section de législation se heurte de plus en plus, depuis quelques années, aux limites de ce qui est réalisable dans le cadre juridique existant et avec les ressources humaines et matérielles dont elle dispose; seules des réformes structurelles, dont notamment un renforcement de cette section, permettront à cette dernière de continuer à jouer pleinement son rôle de conseiller juridique préventif sous la forme d'une protection de l'État de droit et d'une protection juridique préventive, et ce au profit tant de l'autorité fédérale que des Communautés et des Régions.»

Les chiffres de la section de législation viennent d'être communiqués. Ils doivent encore être peaufinés mais ils montrent une tendance. Un tableau montre le nombre total de demandes d'avis et le nombre total d'avis donnés depuis 1980 jusqu'à septembre 2019. On est passé en quarante ans de plus ou moins cinq cents demandes d'avis à environ deux mille, soit une multiplication par quatre de la charge de travail de la section de législation. Bien que l'effectif soit resté constant, le nombre d'avis a suivi la progression.

La conclusion est simple: depuis 1980, les effectifs de la section de législation sont restés les mêmes: quatre chambres, douze conseillers d'État dont quatre présidents de chambre et quatre greffiers. Comme les chambres se réunissent toujours à trois, la charge de travail doit se diviser par quatre. L'auditorat a vu son cadre augmenter pour passer à vingt-quatre en 2003. C'est essentiel, car sans les rapports des auditeurs,

van ontwerpverslagen, en zodoende de werklast met betrekking tot de databanken te verminderen.

De heer Thibaut, adjunct-auditeur-generaal, merkt op dat men over geactualiseerde databanken moet kunnen beschikken om nauwkeurig werk te kunnen verrichten. Deze interne en externe databanken van de afdeling bestuursrechtspraak of wetgeving worden bijgehouden onder controle van de auditeurs. Voor het overige verwijst spreker naar de cijfers in het jaarlijks activiteitenverslag en in de bijkomende informatie die verstrekt werd.

B. Afdeling wetgeving

Uiteenzetting van de heer Jaumotte, voorzitter

De heer Jacques Jaumotte, voorzitter, begint zijn uiteenzetting over de afdeling wetgeving met het besluit op blz. 46 van het activiteitenverslag 2017-2018: «de afdeling wetgeving botst sinds enkele jaren meer en meer tegen de grenzen aan van het bereikbare, in het bestaande juridische kader en met de menselijke en materiële middelen waarover ze beschikt; alleen structurele hervormingen, waaronder met name een versterking van deze afdeling, zullen die laatste in staat stellen om volop haar rol te blijven spelen van preventieve juridische raadgever, in de vorm van een bescherming van de rechtsstaat en van een preventieve juridische bescherming ten behoeve van zowel de federale overheid als van de Gemeenschappen en de Gewesten.»

De cijfers van de afdeling wetgeving zijn net vrijgegeven. Zij moeten nog verfijnd worden, maar geven de trend aan. Een tabel toont het totale aantal adviesaanvragen en het totale aantal verstrekte adviezen van 1980 tot september 2019. In veertig jaar tijd is dat aantal gestegen van ongeveer vijf honderd adviesaanvragen tot ongeveer twee duizend. Dat is een verviervoudiging van de werklast van de afdeling wetgeving. Hoewel het personeelsbestand constant is gebleven, is het aantal verstrekte adviezen evenredig gestegen.

De conclusie is simpel. Sinds 1980 is het personeelsbestand van de afdeling wetgeving gelijk gebleven: vier kamers, twaalf staatsraden waaronder vier kamer-voorzitters en vier griffiers. Aangezien de kamers altijd met drie vergaderen, moet de werklast door vier gedeeld worden. Het personeelsbestand van het auditoraat werd uitgebreid tot veertien leden in 2003. Dat is essentieel, want zonder de verslagen van de auditeurs zouden de

les conseillers de la section législation n'auraient manifestement plus le temps d'étudier les dossiers et de rendre des avis.

La tendance est lourde. Les statistiques de la section de législation pour les trois dernières années judiciaires montrent par exemple l'évolution du nombre de demandes d'avis par numéro de rôle allant jusqu'à 2 000 demandes, avec même 2 313 demandes pour la dernière année judiciaire, alors même que le gouvernement fédéral était démissionnaire depuis quelques mois. On en arrive à la conclusion qu'au cours des trois dernières années judiciaires, le nombre de demandes d'avis a augmenté de 274, soit 10 %. En moyenne, l'augmentation représente 3 % par an.

La tendance lourde se confirme aussi quant à l'évolution du nombre d'articles examinés en fonction de l'ensemble des demandes d'avis: ce chiffre tourne autour de 40 000 articles par an, soit 18 articles par dossier.

Dans l'évolution des avis donnés, il faut distinguer les avis qui clôturent une demande d'avis et qui sont rendus par une seule chambre, et les avis impliquant une charge de travail pour plusieurs chambres. Au point 3, la tendance est relativement lourde aussi dans la mesure où le Conseil d'État parvient à donner par numéro de rôle 1 943 avis en 2016-2017, 1 839 en 2017-2018 et 1 884 en 2018-2019. Ce sont des avis rendus au demandeur d'avis. Cependant, si l'on calcule en termes de charge de travail (c'est-à-dire trois conseillers, et le cas échéant des assesseurs), en 2018-2019, on passe de 1 884 à 2 088 charges de travail.

Comment expliquer cette différence? Il s'agit de tous les dossiers renvoyés aux chambres réunies, notamment quand il y a un problème de conflits de compétences. Or la sixième réforme de l'État a eu pour conséquence davantage de travail en chambres réunies dans les matières où, pour la première fois, les demandeurs d'avis soumettaient des textes dans le cadre de leurs nouvelles compétences. Chaque fois qu'il y avait une hésitation, la section de législation a travaillé chambres réunies.

À côté de ces avis officiellement «chambres réunies», on compte encore des communications officieuses de projets d'avis pour voir si, dans les grands principes généraux, le Conseil d'État garde une jurisprudence uniforme, quelle que soit la chambre et quel que soit le demandeur d'avis. Cela a représenté une charge de travail importante, notamment pour l'adoption des premiers textes sur les allocations familiales: cela représente quatre avis au lieu d'un seul précédemment, sans compter les avis sur les accords de coopération. Ces derniers

staatsraden van de afdeling wetgeving in geen geval nog tijd hebben om dossiers te bestuderen en adviezen uit te brengen.

De trend is duidelijk naar een verzwaring van de werklust. De statistieken van de afgelopen drie gerechtelijke jaren van de afdeling wetgeving tonen bijvoorbeeld de evolutie aan van het aantal adviesaanvragen per rolnummer, tot 2 000 en zelfs 2 313 aanvragen voor het laatste gerechtelijk jaar, ondanks het feit dat de regering toen al enkele maanden ontslagnemend was. De conclusie is dus dat het aantal adviesaanvragen de afgelopen drie jaar gestegen is met 274, of 10 %. Gemiddeld gaat het om een stijging van 3 % per jaar.

Deze verzwarende trend ziet men ook in de evolutie van het aantal artikelen dat onderzocht wordt in vergelijking met het geheel van de adviesaanvragen: het gaat om zo'n 40 000 artikelen per jaar, of 18 per dossier.

In de evolutie van de uitgebrachte adviezen moet er een onderscheiding worden gemaakt tussen adviezen die een adviesaanvraag afsluiten, en die door slechts één kamer worden uitgebracht, en adviezen waaraan verschillende kamers werken. In punt 3 is de trend ook vrij verzwarend voor de werklust omdat de Raad van State erin slaagde om per rolnummer 1 943 adviezen uit te brengen in 2016-2017, 1 839 in 2017-2018, en 1 884 in 2018-2019. Dit gaat om adviezen die verstrekt worden aan de aanvrager van het advies. Indien men echter de werklust berekent (dus drie staatsraden en, in voorkomend geval, assessoren), is die in 2018-2019 gestegen van 1 884 naar 2 088.

Hoe valt dit verschil te verklaren? Het betreft alle zaken die naar de verenigde kamers worden verwezen, met name wanneer er sprake is van bevoegdheidsconflicten. De zesde Staatshervorming heeft er echter toe geleid dat er in de verenigde kamers meer werk is verricht in zaken waarin de adviesaanvragers voor het eerst teksten hebben ingediend in het kader van hun nieuwe bevoegdheden. Telkens wanneer er twijfel rees, werkte de afdeling wetgeving in verenigde kamers.

Naast deze officiële adviezen van de verenigde kamers zijn er ook nog informele mededelingen van ontwerp-adviezen om na te gaan of de Raad van State, wat de algemene beginselen betreft, een uniforme rechtspraak handhaaft, ongeacht de kamer en ongeacht de adviesaanvrager. Dit heeft een aanzienlijke werklust teweeggebracht, met name voor de goedkeuring van de eerste teksten over de kinderbijslag: dit zijn vier adviezen in plaats van één in het verleden, zonder rekening te houden met de adviezen over de samenwerkingsakkoorden.

sont systématiquement examinés, la première fois qu'ils sont soumis, par des chambres réunies, de manière à formuler un avis bilingue. C'est ce texte qui sert ensuite de base pour les autres accords de coopération. Cela évite des avis contradictoires entre une chambre francophone et une chambre néerlandophone sur les mêmes textes. Ceci vaut aussi pour les textes d'assentiment aux traités internationaux.

Les plus gros dossiers, tels que réformes de l'État, réformes du Conseil d'État, dossiers qui touchent à de grands problèmes de société tels que le port du foulard, sont quant à eux examinés en assemblée générale.

Se réunir en chambres réunies ou en assemblée générale représente une charge de travail importante: cela signifie pour l'auditorat deux rapports, l'un d'un auditeur francophone et l'un d'un auditeur néerlandophone. En outre, pour une assemblée générale, il faut un quorum, ce qui n'est pas toujours évident.

Comment a-t-on pu faire face à cette charge de travail?

Jusqu'en 2003, il existait deux types de procédures d'avis de la section de législation: les affaires urgentes en trois jours et les «sans délai». Cependant, le pouvoir politique a mis en cause le rythme de travail du Conseil d'État, estimant que le délai dans lequel celui-ci rendait ses avis était incompatible avec le calendrier politique et l'urgence du moment. On ne pouvait pas se permettre d'attendre huit mois à un an pour obtenir un avis sur un projet qui avait l'accord politique des partis formant le gouvernement ou au niveau du Parlement.

En 2003, l'auditorat a été renforcé, tandis que les procédures de demandes d'avis étaient adaptées. La procédure en urgence est passée de trois jours à cinq jours ouvrables et le législateur a introduit la demande d'avis en trente jours, en plus de la demande d'avis sans délai. Le Conseil d'État, à l'époque, avait expressément recommandé d'utiliser la procédure en trente jours de manière parcimonieuse.

Si l'on ventile les demandes d'avis en fonction du délai imparti par le demandeur, pour l'année 2018-2019, 91 % des demandes d'avis sont des demandes en trente jours. Cela veut dire que dans les 1 884 avis rendus, 1 768 l'ont été en trente jours. Deux pour cent des demandes ont été introduites dans un nouveau délai, à savoir soixante jours, introduit en 2014; 6 % des demandes sont en

Die worden systematisch onderzocht, de eerste keer dat ze worden ingediend, door verenigde kamers, teneinde een tweetalig advies te formuleren. Deze tekst dient vervolgens als basis voor de andere samenwerkingsakkoorden. Zo worden tegenstrijdige adviezen tussen een Franstalige en een Nederlandstalige kamer over dezelfde teksten vermeden. Dit geldt ook voor de teksten tot instemming met internationale verdragen.

De grootste dossiers, zoals staatshervormingen, hervormingen van de Raad van State, kwesties die verband houden met grote maatschappelijke problemen, zoals het dragen van de hoofddoek, worden in de algemene vergadering behandeld.

Vergaderen in verenigde kamers of in de algemene vergadering vormt een aanzienlijke werklast: voor het auditoraat betekent dat twee verslagen, één van een Franstalige auditeur en één van een Nederlandstalige auditeur. Daarnaast is voor een algemene vergadering een quorum vereist, wat niet altijd even vanzelfsprekend is.

Hoe is men met deze werklast omgegaan?

Tot 2003 waren er twee soorten adviesprocedures in de afdeling wetgeving: dringende zaken met een termijn van drie dagen en zaken «zonder termijn». De politiek had echter vragen bij het werktempo van de Raad van State, omdat de termijn waarbinnen de Raad zijn adviezen uitbracht onverenigbaar was met het politieke tijdschema en de urgentie van het moment. Men kon het zich niet veroorloven acht maanden tot een jaar te wachten op een advies over een ontwerp waarover de regeringspartijen of het Parlement een politiek akkoord hadden bereikt.

In 2003 werd het auditoraat uitgebreid en werden de procedures voor adviesaanvragen aangepast. De urgentieprocedure werd verlengd van drie dagen tot vijf werkdagen en de wetgever heeft de adviesaanvraag met een termijn van dertig dagen ingevoerd, naast de adviesaanvraag zonder termijn. De Raad van State had destijds uitdrukkelijk aanbevolen zuinig om te springen met de procedure met een termijn van dertig dagen.

Als we de adviesaanvragen opsplitsen volgens de door de aanvrager gestelde termijn, zijn voor het jaar 2018-2019 91 % van de adviesaanvragen aanvragen met een termijn van dertig dagen. Dit betekent dat van de 1 884 uitgebrachte adviezen 1 768 adviezen binnen een termijn van dertig dagen werden uitgebracht. Twee procent van de aanvragen werden ingediend binnen een nieuwe termijn

cinq jours ouvrables et 1 % sont des demandes d'avis sans délai.

Il faut donc bien se rendre compte que depuis 2003, la façon de travailler a complètement changé en section de législation. La demande d'avis sans délai est devenue l'exception des exceptions à l'heure actuelle.

En 2003, le Conseil d'État avait aussi négocié avec le législateur pour obtenir qu'en cas de demande d'avis dans les trente jours, l'examen puisse être adapté au délai. Il a le choix de limiter dans ce cas son avis à trois points: le respect des formalités préalables, la compétence de l'auteur de l'acte et la répartition des compétences entre les Communautés et les Régions, le fondement juridique. Or, dans l'état actuel des choses, ce n'est plus un choix. La haute juridiction est obligée de se limiter à ces trois points pour faire face à la charge de travail. Mille sept cent soixante-huit avis «trente jours» sur une année judiciaire représentent pratiquement quarante-huit avis par chambre et par mois, soit deux à trois avis par jour ouvrable. L'orateur se dit d'ailleurs très fier du travail de l'auditorat et des quatre chambres de législation. Les chambres reçoivent parfois le rapport le vendredi soir ou le samedi matin pour une séance fixée le lundi. C'est donc devenu une habitude de devoir travailler aussi les week-ends pour pouvoir préparer les séances du lundi.

La conclusion est claire. Le Conseil d'État ne voit de possibilité d'opérer un examen plus complet, voire de poursuivre l'examen tel qu'il le fait actuellement, que si on lui en donne les moyens nécessaires. Un strict minimum consiste en une chambre supplémentaire dans chaque rôle linguistique. Cela représente deux présidents, quatre conseillers et quatre greffiers. Pour alimenter ces chambres, il faut aussi une adaptation de l'auditorat, cette fois-ci centrée sur la section de législation.

Le chiffrage budgétaire figure dans l'annexe au memorandum.

Le Conseil d'État est obligé, dans la situation actuelle, de recourir à deux «bouées de secours» qui lui ont été accordées en 2003.

Pour les projets de textes législatifs, il a été convenu que le dépassement du délai de trente jours ne dessaisissait

van zestig dagen, die in 2014 is ingevoerd; 6 % waren aanvragen met een termijn van vijf werkdagen en 1 % waren adviesaanvragen zonder termijn.

Daarom moet men zich terdege realiseren dat de manier van werken in de afdeling wetgeving sinds 2003 volledig is veranderd. De adviesaanvraag zonder termijn is tegenwoordig de uitzondering geworden.

In 2003 had de Raad van State ook met de wetgever onderhandeld om ervoor te zorgen dat als er een advies werd gevraagd met een termijn van dertig dagen, het onderzoek aan de termijn kan worden aangepast. In dit geval heeft de Raad de mogelijkheid om zijn advies te beperken tot drie punten: de naleving van de voorafgaande vormvereisten, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschappen en de Gewesten, en de rechtsgrond. In de huidige stand van zaken is dit echter geen optie meer. Het hoge rechtscollege is verplicht zich tot deze drie punten te beperken om het hoofd te kunnen bieden aan de werklast. Duizend zevenhonderd achtenzestig adviezen met een termijn van dertig dagen per gerechtelijk jaar komen overeen met bijna achtenveertig adviezen per kamer per maand, dat wil zeggen twee tot drie adviezen per werkdag. Spreker is trouwens erg trots op het werk van het auditoraat en van de vier wetgevingskamers. De kamers ontvangen het verslag soms op vrijdagavond of zaterdagochtend voor een zitting op maandag. Het is dan ook een gewoonte geworden om ook in het weekend te werken om zich voor te bereiden op de zittingen van maandag.

De conclusie is duidelijk. De Raad van State ziet geen mogelijkheid om een uitgebreider onderzoek uit te voeren, of zelfs maar om het onderzoek voort te zetten zoals het nu gebeurt, tenzij de Raad de nodige middelen krijgt. Een strikt minimum bestaat uit een bijkomende kamer in elke taalrol. Dit betekent twee voorzitters, vier staatsraden en vier griffiers. Om deze kamers te kunnen voorzien van de nodige middelen, is ook een aanpassing van het auditoraat noodzakelijk, ditmaal toegespitst op de afdeling wetgeving.

De begrotingscijfers zijn opgenomen in de bijlage bij het memorandum.

De Raad van State is in de huidige situatie verplicht zijn toevlucht te nemen tot twee «reddingsboeien» die hem in 2003 zijn toegewezen.

Wat de ontwerpen van wetgevende teksten betreft, is overeengekomen dat het overschrijden van de termijn

pas le Conseil d'État. On savait que si un projet de loi retournait au Parlement sans l'avis du Conseil d'État, il était plus que probable que l'avis serait alors demandé par le président du Parlement.

La section de législation a dès lors intentionnellement laissé passer le délai dans certains dossiers, tout en essayant d'aller le plus vite possible. Il faut en effet combiner le travail avec les avis sur les projets d'arrêtés réglementaires pour lesquels l'écoulement du délai de trente jours a, lui, pour effet de dessaisir le Conseil d'État. L'affaire est alors rayée du rôle. C'est ce qu'on appelle la procédure de «laissez-passer». En 2016-2017, il y avait à peine 65 applications de cette procédure (3 % des demandes d'avis); en 2017-2018, ce chiffre est monté à 219, soit 10 % des demandes d'avis; et en 2018-2019, c'est maintenant 19 % des demandes d'avis (450 applications) qu'on doit laisser passer.

Dans une législature normale (c'est-à-dire sous un gouvernement de plein exercice), on peut considérer que 20 % des demandes ne donneront pas lieu à un avis. Cela vaut parfois des reproches de la part du demandeur qui préfère un avis préalable pour se prémunir ensuite d'un refus d'application par le juge judiciaire sur la base de l'article 159 de la Constitution, mais par ailleurs il refuse d'accorder au Conseil d'État un délai plus long parce qu'«il est tenu politiquement». On en arrive à des situations où le Conseil d'État conclut un arrangement avec le demandeur: celui-ci ne demande pas officiellement l'avis dans les trente jours mais le Conseil d'État s'engage à le lui rendre pour une date déterminée. Ce fut le cas notamment pour les projets de révision du Code civil, le projet de réforme du Code pénal, le projet de réforme du Code des sociétés.

Une répartition peut également être opérée sur la base du demandeur d'avis. En 2017-2018, les autorités fédérales ont introduit 952 demandes d'avis, soit 45 % du total, et les autorités régionales et communautaires 1 163 demandes, soit 55 % du total. Toutefois, si le gouvernement fédéral n'avait pas démissionné, la répartition serait plutôt à part égale entre les deux. Il est donc aussi important de noter que, dans l'état actuel des choses, la section de législation joue son rôle à l'égard aussi bien du pouvoir fédéral que des autorités régionales et communautaires. Elle a encore cette caractéristique privilégiée de concentrer en son sein toutes les chambres qui donnent les avis, ce qui permet de garder une certaine uniformité dans la jurisprudence du Conseil d'État.

van dertig dagen de aanvraag niet aan de Raad van State onttrekt. Het was bekend dat als een wetsontwerp zonder advies van de Raad van State naar het Parlement terugkeerde, het meer dan waarschijnlijk was dat het advies dan door de voorzitter van het Parlement zou worden gevraagd.

De afdeling wetgeving heeft daarom in sommige zaken de termijn opzettelijk laten verstrijken, waarbij werd getracht zo snel mogelijk te werken. Men moet het werk immers combineren met de adviezen over de ontwerpen van reglementaire besluiten waarvoor het verstrijken van de termijn van dertig dagen tot gevolg heeft dat de aanvraag aan de Raad van State wordt onttrokken. De zaak wordt dan van de rol gehaald. Dit staat bekend als de «overlaat»-procedure. In 2016-2017 waren er nauwelijks 65 toepassingen van deze procedure (3 % van de adviesaanvragen); in 2017-2018 steeg dit cijfer tot 219, of 10 % van de adviesaanvragen; en in 2018-2019 gaat het nu om 19 % van de adviesaanvragen (450 aanvragen) die men moet laten voorbijgaan.

In een normale zittingsperiode (dat wil zeggen onder een volwaardige regering) kan men ervan uitgaan dat 20 % van de aanvragen niet eindigen met een advies. Dit leidt soms tot kritiek van de aanvrager, die graag een voorafgaand advies krijgt om zich achteraf in te dekken tegen een weigering van toepassing door de rechter op grond van artikel 159 van de Grondwet, maar die tegelijk ook weigert om de Raad van State een langere termijn toe te kennen omdat «hij politiek gebonden is». Dit leidt tot situaties waarin de Raad van State een regeling treft met de aanvrager: de aanvrager vraagt het advies niet officieel binnen dertig dagen, maar de Raad van State verbindt zich ertoe het uit te brengen tegen een bepaalde datum. Dit was met name het geval voor de ontwerpen van herziening van het Burgerlijk Wetboek, het ontwerp van hervorming van het Strafwetboek en het ontwerp van hervorming van het Wetboek van vennootschappen.

Er kan ook een verdeling worden gemaakt op basis van de adviesaanvrager. In 2017-2018 hebben de federale overheden 952 adviesaanvragen ingediend, dat wil zeggen 45 % van het totaal, en de gewest- en gemeenschapsoverheden 1 163 aanvragen, dat wil zeggen 55 % van het totaal. Als de federale regering geen ontslag had genomen, zou de verdeling gelijkmatiger zijn geweest. Het is dus ook belangrijk op te merken dat de afdeling wetgeving op dit moment haar rol vervult ten aanzien van zowel de federale overheid als de gewest- en gemeenschapsoverheden. Ze biedt immers nog steeds het voordeel dat ze alle kamers die adviezen geven, verenigt, wat het mogelijk maakt een zekere uniformiteit in de jurisprudentie van de Raad van State

Et même si nous sommes dans un État à compétences partagées, il est quand même essentiel que, quand la Belgique transpose une directive par exemple, les grands principes soient les mêmes. C'est pourquoi les chefs de corps du Conseil d'État plaident pour un renforcement de la section de législation.

C. Gestion et budget

M. Stevens, premier président, explique que, comme toutes les autres institutions fédérales, le Conseil d'État a été confronté, durant la dernière législature, à des économies linéaires, à savoir une réduction linéaire des crédits de personnel de 14 %. Le Conseil est néanmoins parvenu à maintenir les effectifs prévus au cadre légal des titulaires de fonction. En revanche, des dizaines de postes du cadre administratif, par exemple des postes d'attachés administratifs, sont vacants. Ils ne peuvent être pourvus en raison des économies linéaires imposées, ce qui a bien sûr des répercussions négatives sur la «production» du Conseil, par exemple, sur le nombre d'arrêts, de rapports, d'avis, etc.

La diminution des crédits de fonctionnement et d'investissement de 20 % durant les cinq dernières années risque en outre d'avoir une incidence négative sur le fonctionnement du service informatique, par exemple, alors que l'objectif était justement d'améliorer la performance de ce service.

C'est pourquoi les chefs de corps ont réclamé des moyens supplémentaires dans leur mémorandum du 4 juillet 2019. Une nouvelle réduction des crédits semblable à celle réalisée durant la précédente législature, ne serait plus tenable. Elle hypothéquerait le fonctionnement de l'institution.

M. Jaumotte, président, ajoute un exemple. Dans son plan de gestion, le président souhaiterait mettre en place une procédure électronique pour l'introduction des demandes d'avis. Il faut actuellement introduire le dossier papier en trente exemplaires et la demande d'avis doit être signée par le ministre. L'objectif est de permettre d'utiliser la carte d'identité électronique. Le ministre pourra déléguer, il ne devra plus systématiquement signer la demande d'avis. Cependant, pour développer cette procédure, le Conseil d'État ne dispose ni du budget nécessaire, ni du personnel compétent. Résultat, le Conseil d'État est obligé de continuer à imposer la procédure papier.

te handhaven. Ook al bevinden we ons in een Staat met gedeelde bevoegdheden, toch is het van essentieel belang dat, wanneer België bijvoorbeeld een richtlijn omzet, de voornaamste beginselen dezelfde zijn. Daarom pleiten de korpschefs van de Raad van State voor een uitbreiding van de afdeling wetgeving.

C. Beheer en budget

De heer Stevens, eerste voorzitter, verklaart dat de Raad van State tijdens de voorbije legislatuur, net zoals alle andere federale instellingen, geconfronteerd werd met een lineaire besparing, zijnde een lineaire vermindering van de personeelskredieten met 14 %. Toch is de Raad erin geslaagd om het wettelijk kader van de ambtsdragers opgevuld te houden. Er staan echter tientallen vacatures open in het administratief kader, bijvoorbeeld voor bestuurlijke attachés. Die kunnen wegens de lineaire besparingen niet worden ingevuld. Dat heeft uiteraard negatieve gevolgen voor de «productie» van de Raad, bijvoorbeeld voor het aantal arresten, verslagen, adviezen, enz.

De vermindering van de werkings- en investeringskredieten met 20 % gedurende de voorbije vijf jaar dreigt voorts een negatieve impact te hebben op de werking van bijvoorbeeld de informaticadienst, terwijl het de bedoeling was die dienst juist performanter te maken.

De korpschefs hebben daarom in hun memorandum van 4 juli 2019 bijkomende middelen gevraagd. Een verdere vermindering van de kredieten, zoals die in de voorbije legislatuur is doorgevoerd, is niet langer houdbaar. Dat zou de werking van de instelling dreigen te hypothekeren.

De heer Jaumotte, voorzitter, geeft nog een voorbeeld. In zijn beheersplan zou de voorzitter een elektronische procedure willen invoeren voor het indienen van verzoeken om advies. Momenteel moeten dertig exemplaren van het papieren dossier worden ingediend en moet het verzoek om advies door de minister worden ondertekend. Het is de bedoeling de elektronische identiteitskaart te kunnen gebruiken. De minister zal kunnen delegeren, hij zal het verzoek om advies niet meer systematisch moeten ondertekenen. Om deze procedure te ontwikkelen, beschikt de Raad van State echter niet over het nodige budget en ook niet over het bevoegde personeel om dit te doen. Bijgevolg moet de Raad van State de papieren procedure blijven opleggen.

IV. ÉCHANGE DE VUES

Mme Laruelle, présidente, remercie les représentants du Conseil d'État pour leur présentation très claire. Le Sénat a bien entendu la demande principale relative à des moyens supplémentaires. Le Conseil d'État voit-il aussi des possibilités de fonctionner plus rapidement et plus efficacement, indépendamment de l'existence de moyens supplémentaires?

A. Questions

M. Vanlouwe pose aux chefs de corps les questions suivantes.

1. *E-justice*. Pourquoi certaines autorités et certains avocats appliquent-ils toujours la procédure écrite classique et ne passent-ils pas à la procédure électronique? Le Conseil d'État plaide pour une intervention législative qui permettrait de contraindre les autorités et les avocats à adopter la procédure électronique, avec échange électronique des pièces de procédure via une plateforme numérique. Dans notre monde où le numérique est roi, ce mode de fonctionnement devrait être une évidence pour ces deux catégories de praticiens du droit.

2. *Jurisprudence administrative*. Selon l'analyse des données chiffrées de l'année budgétaire 2018-2019, le nombre d'affaires francophones nouvellement introduites a augmenté de 8,5 % tandis que celui des affaires néerlandophones a diminué de 3,5 %. Cette dernière évolution s'explique par la création de juridictions administratives flamandes en matière de droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement et en matière de décisions sur la progression des études. Dans le contentieux de cassation concernant les étrangers, le nombre d'affaires introduites en français ne cesse d'être nettement supérieur au nombre d'affaires introduites en néerlandais. Comment cela s'explique-t-il? Il n'existe en effet pas de juridictions administratives régionales dans ce domaine.

3. *Avis de la section de législation*. Concernant la répartition des avis de la section de législation en fonction du délai dans lequel ils doivent être rendus, M. Vanlouwe aimerait savoir si les proportions citées sont les mêmes pour les avis en néerlandais et pour les avis en français. Les avis relatifs à des matières fédérales doivent être rédigés dans les deux langues. Peut-on dire, par exemple, que la version néerlandaise d'un avis est disponible en premier lieu et la version française un mois plus tard? M. Vanlouwe se pose la même question concernant la procédure dite de «laissez-passer», dans laquelle aucun

IV. GEDACHTEWISSELINGEN

Mevrouw Laruelle, voorzitter, bedankt de vertegenwoordigers van de Raad van State voor hun zeer duidelijke uiteenzetting. De Senaat heeft het belangrijkste verzoek, namelijk extra middelen, goed begrepen. Ziet de Raad van State ook mogelijkheden om sneller en efficiënter te werken, los van aanvullende middelen?

A. Vragen

De heer Vanlouwe legt de korpschefs de volgende vragen voor.

1. *E-justice*. Waarom voeren bepaalde overheden en advocaten nog steeds de klassieke schriftelijke procedure en stappen ze niet over naar de elektronische? De Raad van State pleit voor een wetgevend optreden om de overheden en advocaten ertoe te verplichten de elektronische procedure toe te passen, met de elektronische uitwisseling, via een digitaal platform, van de procedurestukken. In deze digitale wereld zou dat voor deze twee categorieën rechtsbeoefenaars toch de evidentie moeten zijn.

2. *Bestuursrechtspraak*. Volgens de inhoudelijke analyse van de cijfers voor het gerechtelijk jaar 2018-2019 steeg het aantal Franstalige zaken die nieuw werden ingeleid, met 8,5 %, terwijl het aantal nieuwe Nederlandstalige zaken met 3,5 % afnam. Dat laatste heeft te maken met de oprichting van Vlaamse bestuursrechtscolleges inzake omgevingsrecht en studievoortgangsbepalingen. In het cassatiecontentieux betreffende vreemdelingenzaken ligt het aantal zaken aan Franstalige kant echter constant aanzienlijk hoger dan het aantal zaken aan Nederlandstalige kant. Wat is daar de verklaring voor? In dit domein bestaan er immers geen gewestelijke bestuursrechtscolleges.

3. *Adviezen van de afdeling wetgeving*. Met betrekking tot de onderverdeling van de adviezen van de afdeling wetgeving volgens de termijn waarbinnen ze dienen te worden verstrekt, wenst de heer Vanlouwe te weten of de geciteerde verhoudingen dezelfde zijn voor de Nederlandstalige en Franstalige adviezen. Adviezen over federale materies dienen tweetalig te zijn. Is het bijvoorbeeld zo dat de Nederlandstalige versie van een advies eerst voorhanden is en de Franstalige versie pas een maand later? Dezelfde vraag geldt ook voor de zogenaamde «overlaatprocedure», waarbij er

avis n'est rendu. L'obligation de rendre certains avis dans les deux langues joue-t-elle un rôle à cet égard?

M. Uyttendaele juge très inquiétant et tout à fait injustifiable de voir qu'une juridiction, quelle qu'elle soit, ne dispose pas des moyens nécessaires à la réalisation des ambitions du pouvoir politique. Il espère vivement que le plaidoyer des représentants du Conseil d'État ne sera pas vain et que les moyens de la haute juridiction pourront être revus à la hausse.

Le membre remarque que l'ensemble des chefs de corps sont de sexe masculin. Serait-il possible de disposer d'une répartition selon le sexe de la composition du siège et de l'auditorat?

Dans *La Libre Belgique* du 8 novembre 2019, M. Philippe Bouvier, ancien auditeur général, aborde le mode de désignation des chefs de corps. Il indique que la procédure se déroule en interne et peut donner lieu à des tensions interpersonnelles qui seraient préjudiciables au fonctionnement de l'institution. En outre, le fait que le chef de corps, à sa sortie de charge, retrouve sa position antérieure, serait également source potentielle de difficultés relationnelles, *a fortiori* du fait que ce sont les membres du Conseil d'État eux-mêmes qui peuvent défaire les titulaires de ces mandats.

Les représentants du Conseil d'État confirment-ils ces propos? Quel est leur avis sur cette procédure de désignation et quelles sont les solutions qui permettraient de pallier ces sources de tension?

Dans son précis de contentieux administratif, M. Michel Leroy examine les différentes conditions à remplir pour être nommé conseiller d'État. Outre les conditions d'âge, de diplôme et d'expérience personnelle, il existe dans les faits une condition «non dite» de soutien politique.

M. Uyttendaele est d'avis qu'on se situe ici dans un «entre-deux» qui peut poser problème. Soit on s'aligne sur les conditions de la Cour constitutionnelle, avec un véritable pluralisme des sensibilités politiques, une proportionnalité des représentations actuelles au niveau politique; soit on adopte le principe de dépolitisation comme dans les procédures de nomination pour les cours et tribunaux judiciaires. Les deux options peuvent être défendues mais elles devraient être débattues et le lieu le plus approprié pour ce faire est sans conteste la commission des Affaires institutionnelles du Sénat.

geen advies wordt uitgebracht. Speelt de vereiste dat bepaalde adviezen in de twee talen dienen te worden verstrekt, daarin een rol?

De heer Uyttendaele vindt het zeer verontrustend en ongerechtvaardigd dat een rechtbank, ongeacht welke, niet over de nodige middelen beschikt om de ambities van de politieke macht te verwezenlijken. Spreker hoopt van harte dat het pleidooi van de vertegenwoordigers van de Raad van State niet tevergeefs zal zijn en dat de middelen van het hoge rechtscollege kunnen worden opgetrokken.

Spreker merkt op dat alle korpschefs mannen zijn. Zou het mogelijk zijn inzage te krijgen in de verdeling van de samenstelling van het rechtscollege en het auditoraat volgens geslacht?

In *La Libre Belgique* van 8 november 2019 stipt de heer Philippe Bouvier, voormalig auditeur-generaal, de wijze aan waarop de korpschefs worden aangewezen. Hij geeft aan dat de procedure intern verloopt en aanleiding kan geven tot interpersoonlijke spanningen die nadelig zouden zijn voor de werking van de instelling. Bovendien zou het feit dat de korpschef bij het verlaten van zijn functie terugkeert naar zijn vroegere functie ook een potentiële bron van relationele moeilijkheden zijn, *a fortiori* omdat de leden van de Raad van State zelf de houders hun mandaat kunnen afnemen.

Kunnen de vertegenwoordigers van de Raad van State deze opmerkingen bevestigen? Wat is hun mening over deze aanwijzingsprocedure en welke oplossingen zouden deze bron van spanning kunnen wegnemen?

In zijn overzicht van het bestuurlijke contentieux onderzoekt de heer Michel Leroy de verschillende voorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot staatsraad te kunnen worden benoemd. Naast leeftijd, diploma en persoonlijke ervaring, is er in werkelijkheid een «onuitgesproken» voorwaarde van politieke steun.

De heer Uyttendaele meent dat we ons tussen twee uitersten bevinden, wat problematisch kan zijn. Ofwel nemen we de voorwaarden over het Grondwettelijk Hof, met echt pluralisme en proportionele vertegenwoordiging van de actuele gevoeligheden op politiek niveau; ofwel kiezen we voor het beginsel van depolitisering zoals in de benoemingsprocedures voor de hoven en rechtbanken. Beide opties kunnen worden verdedigd, maar ze moeten worden besproken en de meest geschikte plaats om dat te doen is ongetwijfeld de commissie Institutionele Aangelegenheden van de Senaat. Wat

Que pensent les chefs de corps de cette condition non écrite qui semble d'application?

Par ailleurs, le contrôle juridictionnel de cette procédure de nomination revient au Conseil d'État en tant que juge du contentieux administratif d'annulation. Est-il bien la juridiction la plus à même de juger ce qu'elle a elle-même fait?

M. Eerdekens est d'avis que la possibilité d'introduire un dossier par voie numérique est primordiale en termes d'accès à la justice pour le citoyen. Il se dit surpris par le coût – qui lui paraît peu élevé – de 152 000 euros pour un informaticien, mentionné dans l'annexe au memorandum du 4 juillet 2019. On a eu dans le passé des expériences malheureuses, par exemple pour le registre des gages. N'y a-t-il pas une sous-estimation du coût réel de l'introduction numérique, nonobstant le fait qu'il y aurait chez les praticiens la coutume de la version papier?

Parmi les éléments susceptibles d'accroître la charge de travail pour le Conseil d'État, il y a la complexification et la multiplication des sources, notamment européennes. Dans quelle proportion des avis sont-ils émis sur la base du non-respect du droit européen? Cela pourrait être intéressant pour le pouvoir politique d'avoir une idée de sa méconnaissance du droit européen et de soumettre ainsi des textes plus conformes.

Le Conseil d'État a-t-il déjà eu des retours des décideurs politiques au sujet du memorandum et des différentes demandes qu'il formule?

M. Bouchez fait remarquer que, quels que soient l'institution ou le secteur de la société qu'on auditionne, la question des moyens supplémentaires sera toujours posée. Il est donc fort probable, malheureusement, que les vœux du Conseil d'État ne seront pas exaucés ou en tout cas pas à la hauteur de ses attentes. Il faut dès lors essayer de trouver d'autres solutions. Parmi celles-ci, le membre épingle deux éléments.

Le premier concerne le recours à l'électronique. Les avocats qui introduisent les dossiers sont, eux, en principe, équipés sur ce plan-là. Pourrait-on envisager une procédure 100 % électronique dans un avenir plus ou moins proche (trois ans ou cinq ans, avec une phase transitoire)? Cela permettrait d'alléger les formalités et par la même occasion certains coûts, même si ce ne sont pas les plus importants.

vinden de korpschefs van deze ongeschreven voorwaarde die van toepassing lijkt te zijn?

Bovendien valt de rechterlijke toetsing van deze benoemingsprocedure onder de bevoegdheid van de Raad van State als rechter in het bestuurlijke vernietigingscontentieux. Is de Raad van State echt het meest geschikte rechtscollege om een oordeel te vellen over zijn eigen daden?

De heer Eerdekens geeft aan dat de mogelijkheid om een dossier digitaal in te dienen cruciaal is om de burger toegang te geven tot het gerecht. Spreker is verrast over de kosten van 152 000 euro voor een informaticus – die volgens hem niet hoog lijken – die in de bijlage bij het memorandum van 4 juli 2019 worden vermeld. In het verleden zijn er enkele jammerlijke ervaringen geweest, zoals het pandregister. Is er geen onderschatting van de werkelijke kosten van de digitale indiening, ondanks het feit dat beroepsbeoefenaars vasthouden aan de papieren versie?

Een van de elementen die de werklast voor de Raad van State kunnen verhogen, is de toenemende complexiteit en het groeiend aantal bronnen, meer bepaald de Europese. Wat is het aandeel adviezen dat wordt uitgebracht op grond van niet-naleving van het Europees recht? Het zou interessant kunnen zijn voor de politieke macht om een idee te hebben over hun gebrek aan kennis over het Europees recht en dus om teksten in te dienen die meer in overeenstemming zijn met dat recht.

Heeft de Raad van State al een reactie gekregen van politieke besluitvormers op het memorandum en op zijn verschillende verzoeken?

De heer Bouchez stipt aan dat, ongeacht de instelling of de sector van de samenleving die wordt gehoord, het probleem van bijkomende middelen altijd aan de orde zal zijn. Het is dan ook helaas zeer waarschijnlijk dat de wensen van de Raad van State niet zullen worden ingewilligd of in ieder geval niet op een manier die aan zijn verwachtingen voldoet. Er moet dus gezocht worden naar alternatieve oplossingen. Spreker wijst hierbij op twee elementen.

Het eerste betreft het gebruik van elektronica. De advocaten die de dossiers indienen, zijn in principe daartoe uitgerust. Kan in een min of meer nabije toekomst een 100 % elektronische procedure worden overwogen (drie jaar of vijf jaar, met een overgangsfase)? Dit zou de formaliteiten minder zwaar kunnen maken en tegelijk bepaalde kosten doen afnemen, ook al zijn dat niet de belangrijkste.

Le deuxième volet concerne la répartition de la charge financière entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions. Si l'État fédéral est à l'origine de moins de 50 % des avis demandés aujourd'hui, il assume pourtant 100 % de la charge financière. Il serait logique que les entités fédérées participent et qu'on les incite à mettre sur pied des juridictions administratives. On constate une différence de traitement entre la Flandre et la Wallonie pour différents contentieux puisque la Flandre a installé des juridictions administratives pour le contentieux de l'urbanisme par exemple. Il conviendrait donc de prévoir une clé de répartition financière adaptée pour que les Régions, soit se dotent de tribunaux administratifs, soit contribuent davantage au financement du Conseil d'État.

Le recours à l'urgence est demandé dans 99 % des cas, que ce soit à soixante, trente ou cinq jours. Plutôt que de demander des moyens supplémentaires, ne faudrait-il pas envisager une réforme de la procédure en tant que telle? Le délai de principe pour un avis serait revu, il passerait par exemple à quarante-cinq jours. Une liste de questions sommaires seraient traitées dans cet avis. Cela permettrait au Conseil d'État d'appréhender le travail d'une autre manière. Si le législateur souhaite que l'avis soit plus fouillé, il aurait la possibilité de demander une procédure plus longue.

Il faut quand même avoir le courage de reconnaître que l'avis du Conseil d'État est souvent utilisé comme instrument politique plutôt que pour l'analyse juridique.

Que pensent les chefs de corps de cette idée de réformer la procédure, en partant de l'idée que l'avis de base ne serait pas forcément très étayé mais permettrait de vérifier des aspects tels que la répartition des compétences et quelques aspects légistiques? Cela obligerait le pouvoir politique à avoir plus de rigueur dans le travail et à déposer ses textes à temps au lieu de demander systématiquement un avis en urgence.

Enfin, la possibilité d'introduire un recours en suspension en cours de procédure est assez peu utilisée. Le Conseil d'État pourrait-il jouer un rôle proactif, à l'instar des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, en indiquant d'initiative à une partie qu'il serait judicieux de procéder à une suspension si le conseiller ou l'auditeur se rend compte que la mesure risque d'avoir des conséquences difficilement réparables?

Mme de Bethune estime qu'il est de la compétence et de la responsabilité du pouvoir législatif et du pouvoir

Het tweede aspect gaat over de verdeling van de financiële lasten tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten. Hoewel de Federale Staat vandaag minder dan 50 % van de adviezen vraagt, draagt hij de financiële lasten toch voor 100 %. Het zou logisch zijn dat de deelstaten hierin bijdragen en dat zij worden aangemoedigd om bestuurlijke rechtscolleges op te richten. Er is een verschil in behandeling tussen Vlaanderen en Wallonië inzake bepaalde geschillen, aangezien Vlaanderen bestuurlijke rechtscolleges heeft opgericht voor stedenbouwkundige geschillen. Daarom zou het raadzaam zijn te voorzien in een aangepaste financiële verdeelsleutel, zodat de Gewesten ofwel bestuurlijke rechtscolleges oprichten, ofwel meer bijdragen tot de financiering van de Raad van State.

In 99 % van de gevallen wordt om hoogdringende behandeling gevraagd, ongeacht of het om zestig, dertig of vijf dagen gaat. Zou men, veeleer dan om bijkomende middelen te vragen, geen hervorming van de procedure als dusdanig kunnen overwogen? De standaardtermijn voor een advies kan worden herzien, bijvoorbeeld vijfenveertig dagen. Een lijst met beknopte vragen kan in het advies worden behandeld. Dit zou de Raad van State in staat stellen het werk op een andere manier te benaderen. Als de wetgever een grondiger advies wil, zou om een langere procedure kunnen worden verzocht.

We moeten toch durven erkennen dat het advies van de Raad van State vaak wordt ingezet als politiek instrument in plaats van voor een juridische analyse.

Wat vinden de korpschefs van dit idee om de procedure te hervormen, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het basisadvies niet noodzakelijk grondig onderbouwd is, maar waarmee aspecten kunnen worden nagegaan zoals de verdeling van de bevoegdheden en enkele wetgevende aspecten? Dit zou de politieke macht dwingen nauwkeuriger te werken en hun teksten op tijd in te dienen in plaats van systematisch om een advies bij hoogdringendheid te vragen.

Ten slotte wordt de mogelijkheid om een vordering tot schorsing in te stellen in de loop van de procedure vrij weinig gebruikt. Zou de Raad van State een proactieve rol kunnen vervullen, net als de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde, door op eigen initiatief een partij erop te wijzen dat het verstandig zou zijn om tot schorsing over te gaan wanneer de raadsheer of de auditeur beseft dat de maatregel moeilijk te herstellen gevolgen zal hebben?

Mevrouw de Bethune acht het de bevoegdheid én de verantwoordelijkheid van de wetgevende en de uitvoerende

exécutif de veiller à ce que le Conseil d'État dispose des moyens nécessaires pour pouvoir remplir correctement les missions qui lui ont été confiées en vertu de l'article 160 de la Constitution. Cette compétence appartient aussi au Sénat qui est une branche du pouvoir législatif et qui a une fonction de trait d'union entre le niveau fédéral et celui des entités fédérées. Le Conseil d'État dispense en effet des avis aux législateurs des deux niveaux de pouvoir et, à travers ses avis et ses arrêts, veille à un fonctionnement harmonieux de notre État de droit.

L'intervenante est impressionnée par l'augmentation de la charge de travail de la section de législation, consécutive notamment à la nouvelle culture politique et à la sixième réforme de l'État (par exemple l'adoption d'une nouvelle législation organique) qui imposent que de plus en plus d'avis soient délivrés par les chambres réunies. En outre, les économies contraignent le Conseil à assumer cette charge de travail accrue avec moins de moyens.

Concernant la section du contentieux administratif, Mme de Bethune est par principe favorable à la généralisation de la procédure électronique. La question est de savoir si les moyens nécessaires seront mis à disposition, faute de quoi la réforme risquerait de se solder par un échec. Le Conseil d'État a-t-il déjà estimé le coût de cette réforme?

Il incombe à la politique de faire en sorte que les moyens nécessaires soient mis à la disposition du Conseil d'État et ce, afin de maintenir la sécurité juridique et la confiance du citoyen dans l'État de droit.

Dans le mémorandum du 4 juillet 2019, les chefs de corps proposent de créer une troisième chambre au sein de la section de législation et d'élargir proportionnellement l'auditorat et le nombre de greffiers. Mme de Bethune souhaiterait savoir si d'autres stratégies peuvent être proposées pour améliorer le traitement des demandes d'avis, par exemple, en hiérarchisant celles-ci. L'intervenante pèse ses mots mais ne pourrait-on dire que certaines demandes d'avis sont moins pertinentes que d'autres? Pourrait-on y instaurer un ordre de priorité ou s'agit-il d'une piste dangereuse?

Veiller à la qualité de la législation n'est pas la responsabilité exclusive du Conseil d'État. Tous les acteurs qui participent au processus législatif doivent prendre leurs responsabilités à cet égard. Que ce soit au niveau du gouvernement ou au Parlement, on n'apporte pas toujours le soin nécessaire à la rédaction des textes législatifs. Sans

macht om ervoor te zorgen dat de Raad van State over de nodige middelen beschikt om zijn in artikel 160 van de Grondwet bepaalde opdrachten naar behoren te kunnen vervullen. Die bevoegdheid komt ook de Senaat toe als medewetgever vanwege zijn schakelfunctie tussen het federale en het deelstatelijke niveau. De Raad van State treedt immers op als wetgevingsadviseur voor de beide beleidsniveaus en zorgt door zijn adviezen en arresten voor een harmonisch functioneren van onze rechtsstaat.

Spreekster is getroffen door de toegenomen werkdruk van de afdeling wetgeving ingevolge onder andere de gewijzigde beleidscultuur en de zesde Staatshervorming (bijvoorbeeld de goedkeuring van nieuwe organieke wetgeving), waardoor er veel meer adviezen door de verenigde kamers dienen te worden verleend. Bovendien moet er door de besparingen met minder middelen aan de toegenomen werkdruk het hoofd worden geboden.

Wat de afdeling bestuursrechtspraak betreft, betoont mevrouw de Bethune zich principieel voorstandster van de veralgemening van de elektronische procedure. De vraag is of hiervoor in de nodige middelen wordt voorzien. Anders dreigt de hervorming spaak te lopen. Heeft de Raad van State de kostprijs hiervan becijferd?

Het is de verantwoordelijkheid van de politiek om ervoor te zorgen dat de nodige middelen ter wille van de rechtszekerheid en het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat ter beschikking van de Raad van State worden gesteld.

In het memorandum van 4 juli 2019 stellen de korpschefs voor om in de afdeling wetgeving een derde kamer op te richten, met een corresponderende uitbreiding van het auditoraat en het aantal griffiers. Mevrouw de Bethune wenst te weten of er andere strategieën kunnen worden aangereikt om een efficiëntere behandeling van de adviesaanvragen mogelijk te maken, bijvoorbeeld door er een hiërarchie in aan te brengen. Spreekster wikt haar woorden, maar is het niet zo dat bepaalde adviesaanvragen minder relevant zijn dan andere? Kan daar een gradatie worden ingebouwd of is dat een gevaarlijke piste?

De bewaking van de wetgevingskwaliteit is niet de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Raad van State. Alle in het wetgevingsproces betrokken actoren dienen hierin hun verantwoordelijkheid op te nemen. Er wordt zowel op regeringsniveau als in het Parlement niet altijd even zorgvuldig gehandeld bij de redactie van

vouloir généraliser, l'intervenante estime que tous les acteurs doivent être responsabilisés dans ce domaine. Faire en sorte que les textes qui sont soumis au Conseil d'État soient de qualité supérieure est une responsabilité collective. Durant la précédente législature, le Sénat a adopté, le 10 février 2017, à une large majorité une résolution visant à optimiser la qualité légistique des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État (doc. Sénat, n° 6-212/1-4). Au cours de l'examen, la commission des Affaires institutionnelles a auditionné M. Yves Kreins qui, à l'époque, était le premier président du Conseil d'État, ainsi que M. Jeroen Van Nieuwenhove, collaborateur scientifique volontaire à la KU Leuven (Institut de droit constitutionnel) et conseiller d'État (Conseil d'État, section de législation). L'objectif était de créer un groupe de travail technique *ad hoc*, composé d'experts des services législatifs des différents Parlements de Belgique, des services de la Chancellerie des différentes autorités de Belgique, du Conseil d'État et des facultés de droit des universités belges, ainsi que de parlementaires. Le groupe de travail était chargé «de formuler des recommandations générales visant à optimiser la qualité légistique et rédactionnelle des textes législatifs au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'État» (doc. Sénat, n° 6-212/4). Ce groupe de travail n'a toutefois pas été installé. Il y a peut-être ici une occasion à saisir. Les chefs de corps peuvent-ils donner leur avis à ce sujet?

Mme Van Cauter estime elle aussi qu'un financement correct du Conseil d'État est fondamental pour le fonctionnement de notre État de droit.

L'intervenante pose les questions suivantes.

1. *Délais de remise des avis.* Manifestement, les avis législatifs sont systématiquement demandés dans un délai de trente jours, particulièrement à l'approche de la fin d'une législature, lorsque l'on souhaite faire adopter par le Parlement certaines initiatives législatives urgentes. S'agit-il d'une évolution récente ou d'une pratique apparue voici plusieurs législatures?

2. *Procédure électronique.* En pratique, dans la section du contentieux administratif, les pièces sont échangées électroniquement et les arrêtés communiqués par voie électronique. Tous ces documents sont cependant encore envoyés par la poste par la suite. Les chefs de corps plaident pour une mise à jour du système informatique du Conseil d'État. La procédure électronique

wetteksten. Zonder te willen veralgemenen, moeten alle actoren hiervoor worden geresponsabiliseerd. Het is een collectieve verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de teksten die aan de Raad van State worden voorgelegd, van een hogere kwaliteit zijn. Tijdens de vorige legislatuur heeft de Senaat in dat verband op 10 februari 2017 met een ruime meerderheid een resolutie goedgekeurd tot optimalisatie van de legistische vormgeving van wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de staatshervorming (stukken Senaat, nrs. 6-212/1-4). Tijdens de bespreking heeft de commissie voor de Institutionele Aangelegenheden de toenmalige eerste voorzitter van de Raad van State gehoord, de heer Yves Kreins, alsook de heer Jeroen Van Nieuwenhove, vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan de KU Leuven (Instituut voor constitutioneel recht) en staatsraad (Raad van State, afdeling wetgeving). De bedoeling was een technische werkgroep *ad hoc* op te richten met deskundigen van de wetgevende diensten van de verschillende Parlementen van België, van de diensten van de Kanselarij van de verschillende overheden van België, van de Raad van State en van de rechtsfaculteiten van de Belgische universiteiten, en met parlementsleden. De werkgroep had als opdracht «het formuleren van algemene aanbevelingen voor de optimalisatie van de wetgevingstechnische en redactionele kwaliteit van de wetgeving op federaal en deelstatelijk niveau in het kader van de uitvoering van de staatshervorming» (stuk Senaat, nr. 6-212/4). Die werkgroep is echter niet geïnstalleerd. Misschien ligt er hier een opportuniteit. Kunnen de korpschefs hun advies over deze problematiek geven?

Mevrouw Van Cauter deelt de opvatting dat een behoorlijke financiering van de Raad van State fundamenteel is voor de werking van de rechtsstaat.

Spreekster legt de volgende vragen voor.

1. *Adviestermijnen.* Blijkbaar wordt er systematisch een wetgevingsadvies binnen dertig dagen gevraagd, zeker naar het einde toe van een legislatuur, wanneer men bepaalde dringende wetgevingsinitiatieven nog voor de ontbinding door het Parlement wenst te loodsen. Is dat een recente evolutie of is dat een praktijk die over verschillende legislaturen heen tot stand is gekomen?

2. *Elektronische procesvoering.* In de praktijk worden in de afdeling bestuursrechtspraak processtukken elektronisch uitgewisseld en arresten elektronisch meegedeeld. Al deze documenten worden achteraf echter nog eens per post overgezonden. De korpschefs pleiten voor een *update* van het informaticasysteem van de Raad van State. De elektronische procesvoering werkt dus in de

fonctionne donc en pratique. Pour quelles raisons la procédure électronique et la procédure écrite classique coexistent-elles encore? Est-ce l'absence de base légale qui empêche d'opérer la transition définitive vers la procédure électronique ou bien la plateforme électronique ne fonctionne-t-elle pas correctement?

3. *Indemnité réparatrice.* Dans leur exposé, les chefs de corps n'ont pas abordé la compétence du Conseil d'État de se prononcer sur une indemnité réparatrice. Est-il fréquemment fait usage de cette possibilité? Cette nouvelle compétence alourdit-elle la charge de travail de la section du contentieux administratif et quelle est son incidence sur la capacité de cette section?

4. *Droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement.* Les juridictions administratives flamandes sont compétentes pour une partie du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Le contentieux concernant une autre partie de ce droit, par exemple en matière de planification, relève toujours du Conseil d'État. Les chefs de corps jugent-ils souhaitable que le contentieux relatif à l'ensemble des compétences en matière de droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement soit confié aux juridictions administratives flamandes ou existe-t-il des raisons de maintenir la répartition actuelle?

5. *Information du justiciable.* À l'heure actuelle, un justiciable n'a pas la possibilité d'obtenir la confirmation qu'aucun recours en annulation n'a été introduit contre une décision le concernant. Il peut téléphoner au greffe pour signaler qu'il ne voit aucun recours en annulation enregistré mais ne peut pas en obtenir la confirmation officielle. Quelle solution peut-on proposer à cet égard?

M. Nemes lit à la page 43 du rapport d'activité, qu'il n'est plus fait appel à des assesseurs mais bien à des experts pour certains types de questions. Ce choix est-il dû à l'austérité budgétaire ou est-il lié à d'autres critères?

Par ailleurs, le Conseil d'État avait obtenu des renforts lors de négociations précédentes avec le gouvernement. Ce renforcement arrivant à son terme, combien de temps le Conseil d'État pense-t-il pouvoir continuer à remplir sa mission en l'état? En d'autres termes, à quel point la haute juridiction se trouve-t-elle dans l'urgence?

Mme Laruelle, présidente, tient à souligner l'intérêt que l'ensemble des sénateurs portent au travail du Conseil d'État.

praktijk. Maar wat maakt dat de elektronische en de klassieke schriftelijke procedures naast elkaar blijven bestaan? Ontbreekt de wettelijke grondslag om de definitieve stap naar de elektronische procesvoering te doen of werkt het elektronisch platform niet naar behoren?

3. *Rechtsherstel.* De korpschefs zijn in hun uiteenzetting niet ingegaan op de bevoegdheid van de Raad van State om zich over rechtsherstel uit te spreken. Wordt er frequent op deze mogelijkheid een beroep gedaan? Verzwaart dat de werklast van de afdeling bestuursrechtspraak en wat is de impact hiervan op de capaciteit van deze afdeling?

4. *Omgevingsrecht.* De Vlaamse bestuursrechtscolleges zijn bevoegd voor een deel van het omgevingsrecht. Het contentieux betreffende een ander deel van het omgevingsrecht, bijvoorbeeld inzake planologie, behoort nog steeds toe aan de Raad van State. Achten de korpschefs het wenselijk dat het contentieux betreffende het volledige bevoegdheidspakket inzake het omgevingsrecht aan de Vlaamse administratieve rechtscolleges wordt toegewezen of zijn er redenen die de bestaande opdeling verantwoorden?

5. *Informatie voor de rechtzoekende.* Op dit ogenblik beschikt een rechtzoekende niet over de mogelijkheid om de bevestiging te krijgen dat er geen annulatieberoep is ingediend tegen een beslissing die hem aanbelangt. De betrokkene kan de griffie telefoneren met de mededeling dat hij geen annulatieberoep geregistreerd ziet, maar hij kan daar geen officiële bevestiging van krijgen. Welke oplossing kan hiervoor worden aangereikt?

De heer Nemes leest op bladzijde 43 van het activiteitenverslag dat er voor bepaalde soorten vragen geen beroep meer wordt gedaan op assessoren, maar op deskundigen. Is die keuze ingegeven door zuinigheid of heeft ze met andere criteria te maken?

Tevens had de Raad van State versterking gekregen bij de vorige onderhandelingen met de regering. Hoe lang denkt de Raad van State zijn opdracht te kunnen blijven vervullen bij de huidige stand van zaken, nu de einddatum van die versterking eraan komt? Wanneer staat het Hoge rechtscollege met andere woorden voor een noodsituatie?

Mevrouw Laruelle, voorzitter, beklemtoont hoe belangrijk alle senatoren het werk van de Raad van State vinden.

B. Réponses

M. Stevens, premier président, remercie les membres de la commission pour leurs questions qui témoignent d'un grand intérêt pour le Conseil d'État.

1) Généralités**a) Conditions de nomination et équilibre hommes-femmes**

En ce qui concerne le Conseil, M. Jaumotte, président, déclare que M. Stevens et lui-même étaient les uniques candidats. Il était donc impossible de désigner une présidente. Quant aux conditions de nomination, le président déclare qu'il a pris la décision de ne plus faire référence à une appartenance politique. Cela vaut depuis son installation en 2017, période au cours de laquelle près de la moitié des conseillers francophones ont été remplacés.

Les candidats sont entendus, cette audition est suivie d'une réunion au cours de laquelle chacun exprime son point de vue. Cette réunion se termine par un vote à bulletin secret entre francophones, de manière à ce que personne ne se sente lié. Jusqu'à présent, il y a toujours eu une large majorité pour une liste qui est ensuite présentée à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Le président constate d'ailleurs avec plaisir que ces listes ont ensuite été confirmées au niveau du Parlement, même après l'audition des candidats. Les motivations étaient donc suffisamment convaincantes.

Enfin, si l'on compare la motivation d'une nomination d'un conseiller d'État il y a quinze ans avec la motivation aujourd'hui, cette dernière est nettement plus longue et comporte une véritable comparaison des titres et mérites.

Le Conseil d'État fait la présentation des candidats qu'il estime les plus aptes en tenant compte aussi des circonstances. En effet, il a fallu, à un moment, privilégier les recrutements internes venant de l'auditorat pour rester au sein de l'enveloppe budgétaire.

En ce qui concerne la politisation des fonctions, M. Stevens se rallie aux propos du président. Du côté néerlandophone, on a abandonné le système de politisation qui existait au sein du Conseil d'État au moment de la Marche blanche dans les années nonante.

Le système des mandats est, selon M. Stevens, un bon système. Il a été instauré en 2006, à une époque où l'arriéré était extraordinaire, où il était admis qu'une

B. Antwoorden

De heer Stevens, eerste voorzitter, dankt de leden van de commissie voor hun vragen die blijk geven van een grote belangstelling voor de Raad van State.

1) Algemeen**a) Benoemingsvoorwaarden en man-vrouwverhouding**

Wat de Raad betreft, verklaart voorzitter Jaumotte dat de heer Stevens en hijzelf de enige kandidaten waren. Een voorzitster aanwijzen was dus onmogelijk. Wat de benoemingsvoorwaarden betreft, verklaart de voorzitter dat hij de beslissing heeft genomen geen melding meer te maken van een politieke kleur. Dat geldt sinds hij voorzitter werd in 2017 en in die periode werd bijna de helft van de Franstalige staatsraden vervangen.

De kandidaten worden gehoord en die hoorzitting wordt gevolgd door een vergadering waarin elkeen zijn standpunt naar voor brengt. Die vergadering eindigt met een stemming met geheim stemformulier onder Franstaligen, zodat niemand zich gebonden voelt. Tot dusver was er altijd een ruime meerderheid voor een lijst die vervolgens aan de algemene vergadering van de Raad van State wordt overgelegd.

De voorzitter stelt tevens met genoeg vast dat die lijsten vervolgens op het niveau van het Parlement bekrachtigd werden, zelfs na de hoorzitting met de kandidaten. De motiveringen waren dus overtuigend genoeg.

Wanneer men ten slotte de motivering van een benoeming van een staatsraad van vijftien jaar geleden vergelijkt met de motivering vandaag, dan is die laatste duidelijk langer en omvat ze een echte vergelijking van de aanspraken en verdiensten.

De Raad van State draagt de kandidaten voor die hij het geschiktst acht en houdt hierbij ook rekening met de omstandigheden. Op een bepaald moment moest men immers voor interne wervingen uit het auditoraat kiezen, om binnen de begrotingsenveloppe te blijven.

Wat de politisering van de ambten betreft, sluit de heer Stevens zich bij de woorden van de voorzitter aan. Aan Nederlandstalige kant heeft men het stelsel van politisering dat in de Raad van State bestond, opgegeven ten tijde van de Witte Mars in de jaren '90.

Het systeem van de mandaten is volgens de heer Stevens een goed systeem. Het werd in 2006 ingevoerd in een tijd dat de achterstand uitzonderlijk was en dat

affaire pouvait durer sept à huit ans. Le législateur a imposé à ce moment aux chefs de corps de s'occuper de la gestion de leur corps et de veiller à ce qu'un tel arriéré ne soit plus possible.

On peut naturellement discuter de la procédure de désignation, envisager des possibilités d'ouverture comme cela se fait pour le Conseil supérieur de la Justice, mais le système des mandats en soi doit être maintenu.

Par ailleurs, M. Stevens n'est pas d'accord avec M. Bouvier selon qui l'évaluation entraîne des conséquences négatives, telle qu'une bureaucratisation. Le système d'évaluation au sein du Conseil d'État est une formule très allégée, comparée à l'évaluation au sein de la Justice, mais qui laisse quand même des possibilités en termes de gestion et de management.

Quant à la proportion d'hommes et de femmes au sein du Conseil d'État et à la prépondérance des hommes parmi les chefs de corps, M. Stevens, premier président, déclare qu'il faut tenir compte non seulement des mandataires, c'est-à-dire des chefs de corps, mais aussi de l'ensemble des magistrats. Les chiffres sont à cet égard encourageants, même si le premier président admet qu'il reste beaucoup à faire pour atteindre l'équilibre des genres au sein du Conseil d'État. À l'heure actuelle, 11 des 44 membres du Conseil d'État, en ce compris les chefs de corps, sont des femmes (25 %). Parmi les auditeurs, on compte 46 hommes et 32 femmes (41 %). En revanche, depuis longtemps déjà, le greffe est majoritairement féminin (70 %). En ce qui concerne le plafond de verre, c'est surtout le pourcentage croissant de femmes au sein de l'auditorat qui est encourageant. En effet, la moitié au moins des conseillers d'État doivent être nommés parmi les membres de l'auditorat. Cela offre donc aux femmes des perspectives d'accès à la fonction de conseiller d'État, même si le problème de la parité est beaucoup plus grand du côté néerlandophone que du côté francophone.

En ce qui concerne l'équilibre hommes-femmes, M. Jaumotte déclare qu'il était jusqu'à présent très à l'aise pour le conseil francophone puisqu'il y avait 9 femmes sur 22, dont 3 présidentes de chambre sur 7 chambres. Cependant, 3 des 9 femmes ont décidé d'arrêter leur carrière à soixante ans, ce qui signifiera trois femmes de moins sur une période de neuf mois.

Dans les conditions de présentation et de nomination, il faut un certain nombre de membres de l'auditorat.

men aanvaardde dat een zaak zeven tot acht jaar kon duren. De wetgever heeft op dat moment geëist dat de korpschefs zich met het beheer van hun korps zouden bezighouden en erop zouden toezien dat een dergelijke achterstand niet meer mogelijk zou zijn.

Uiteraard kan men discussiëren over de aanwijzingsprocedure, kan men mogelijkheden overwegen om ze verder open te stellen, zoals dat voor de Hoge Raad voor de Justitie gebeurt, maar het mandatsysteem op zich moet men in stand houden.

Overigens is de heer Stevens het niet eens met de heer Bouvier, die meent dat de evaluatie negatieve gevolgen veroorzaakt, zoals een bureaucratisering. Het evaluatiesysteem in de Raad van State is zeer licht in vergelijking met de evaluatie bij Justitie, maar het biedt toch mogelijkheden inzake beheer en management.

Met betrekking tot de man-vrouwverhouding in de Raad van State en het mannelijk overwicht bij de korpschefs verklaart de heer Stevens, eerste voorzitter, dat niet alleen de mandaathouders, zijnde de korpschefs, maar het geheel van de magistraten in ogenschouw moeten worden genomen. De cijfers zijn op dat vlak hoopgevend, hoewel de eerste voorzitter toegeeft dat er nog een hele weg af te leggen valt naar een genderevenwicht in de Raad van State. Momenteel zijn 11 van de 44 leden van de Raad van State, met inbegrip van de korpschefs, vrouwelijk (25 %). In het auditoraat zijn er 46 mannelijke en 32 vrouwelijke auditeurs (41 %). De griffie is dan weer sinds geruime tijd overwegend vrouwelijk (70 %). Wat het glazen plafond betreft, is vooral het stijgend percentage vrouwen in het auditoraat hoopgevend. Ten minste de helft van de staatsraden moet immers benoemd worden uit de leden van het auditoraat. Dat biedt perspectieven voor de doorstroming van vrouwen naar het ambt van staatsraad, hoewel het probleem van de gelijke vertegenwoordiging veel groter is aan Nederlandstalige dan aan Franstalige kant.

In verband met de man-vrouwverhouding verklaart de heer Jaumotte dat hij tot nu toe voor de Franstalige raad in een heel comfortabele situatie zat, aangezien er 9 vrouwen op 22 waren, waaronder 3 kamervoorzitsters op 7 kamers. 3 van de 9 vrouwen hebben echter beslist op zestig jaar een punt achter hun loopbaan te zetten. Dat zal betekenen dat er in een periode van negen maanden drie vrouwen minder zullen zijn.

In de voorwaarden voor voordracht en benoeming is een bepaald aantal leden van het auditoraat vereist.

Le président essaie de maintenir le quota de femmes au-dessus du tiers, mais il tient compte de la jurisprudence de la Cour de Justice européenne et de la Cour constitutionnelle et, en l'absence de mesure d'incitation dans la législation, il ne peut que choisir le candidat le plus valable. Autrement dit, le critère d'une représentation équilibrée n'intervient que face à un homme et une femme candidats qui ont des titres et mérites comparables.

M. Stevens ajoute que c'est l'assemblée générale, dans sa totalité, qui décide.

M. Thibaut précise qu'il n'y a pas eu de tensions interpersonnelles. Au niveau du Conseil, il n'y avait qu'un candidat; au niveau de l'auditorat, il y avait deux candidats pour chacun des mandats disponibles. Il y a peut-être quelques tensions au moment de la «campagne électorale» mais ce sont des tensions sur le plan intellectuel ou humain, et qui sont enrichissantes. En effet, chaque candidat doit présenter à l'assemblée de corps un projet de gestion. Dans le projet de l'un comme de l'autre se trouvent des idées enrichissantes, c'est un moyen de faire progresser l'institution.

M. Uyttendaele fait remarquer que, d'après M. Bouvier, le problème se posait aussi à la sortie du mandat puisque le chef de corps a peut-être pris des mesures qui ne plaisaient pas à tous.

Mme Laruelle réplique que c'est le propre de tous les mandats. Le problème se pose dans tous les organismes qui connaissent des mandats à durée déterminée.

M. Uyttendaele se dit pleinement rassuré au sujet des conditions de nomination des conseillers d'État. En ce qui concerne la présence des femmes, il reste un plafond de verre qui pourra peut-être s'atténuer par la présence plus importante de femmes au sein de l'auditorat. L'assemblée générale ne pourrait-elle utiliser cet argument pour assurer un quota minimum de femmes au siège? Cela permettrait de l'appliquer de manière assumée.

Les chefs de corps pourraient-ils aussi donner leur avis sur le fait que le contrôle juridictionnel des nominations revient au Conseil d'État lui-même?

M. Stevens, premier président, reconnaît que, si, juridiquement, le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours contre les nominations en son sein, la question du bien-fondé de cette compétence peut être débattue. Il est possible qu'un jour, la question soit posée à la Cour européenne des droits de l'homme.

De voorzitter probeert het quotum voor vrouwen boven een derde te houden, maar houdt rekening met de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof en, bij gebrek aan stimulans in de wetgeving, kan hij enkel de beste kandidaat kiezen. Het criterium van een evenwichtige vertegenwoordiging speelt met andere woorden alleen mee wanneer een man en een vrouw met vergelijkbare aanspraken en verdiensten kandidaat zijn.

De heer Stevens voegt eraan toe dat het de volledige algemene vergadering is die beslist.

De heer Thibaut preciseert dat er geen spanningen tussen personen waren. Bij de Raad was er slechts een kandidaat, bij het auditoraat waren er twee kandidaten voor elk van de beschikbare mandaten. Misschien zijn er wat spanningen tijdens de «verkiezingscampagne», maar dat zijn spanningen op intellectueel of menselijk gebied en die zijn een verrijking. Elke kandidaat moet immers de korpsvergadering een beheersproject voorstellen. Het project van elkeen bevat verrijkende ideeën, het is een middel om de instelling erop vooruit te laten gaan.

De heer Uyttendaele wijst erop dat het probleem er volgens de heer Bouvier ook was bij het beëindigen van het mandaat, aangezien de korpschef misschien maatregelen heeft getroffen die niet iedereen aanstonden.

Mevrouw Laruelle repliceert dat dit eigen is aan alle mandaten. Het probleem rijst in alle instellingen met mandaten van bepaalde tijd.

De heer Uyttendaele zegt volledig gerustgesteld te zijn wat de benoemingsvoorwaarden van de staatsraden betreft. Wat de aanwezigheid van vrouwen betreft, blijft er een glazen plafond dat misschien kan worden afgezwakt door de grotere aanwezigheid van vrouwen in het auditoraat. Kan de algemene vergadering dat argument niet gebruiken om voor een minimumquota voor vrouwen bij de zittende magistratuur te zorgen? Het kan dan op een bewustere wijze worden toegepast.

Kunnen de korpschefs ook hun mening geven over het feit dat de rechterlijke controle op de benoemingen de Raad van State zelf toekomt?

De heer Stevens, eerste voorzitter, erkent dat de Raad van State inderdaad bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen tegen de benoemingen in de eigen instelling, en dat gedebatteerd kan worden over de gegrondheid van die bevoegdheid. Het is mogelijk dat de vraag op een dag aan het Europees Hof voor de rechten van

Le Conseil d'État essaie en tout cas de donner toutes les garanties d'impartialité et d'objectivité possibles en étant attentif au choix de l'auditeur et de la chambre amenés à traiter le dossier.

M. Uyttendaele demande s'il y a déjà eu une annulation d'une nomination au Conseil d'État.

M. Stevens n'en a pas souvenir. Certains recours se sont soldés par un désistement ou une perte d'intérêt. Il y a des dossiers pendants de recours contre des nominations à l'auditorat.

b) Contribution financière des Communautés et des Régions

À titre personnel, M. Jaumotte ne pense pas que ce soit une bonne idée de demander une contribution financière des Communautés et des Régions au fonctionnement du Conseil d'État. Il craint en effet que les entités fédérées préfèrent créer leur propre conseil de législation, plutôt que de financer le Conseil d'État. Comment, dès lors, garder une certaine uniformité de jurisprudence au regard de la Constitution et du droit international? Comment toutes ces petites sections de législation vont-elles se confronter entre elles quand il y aura un problème de répartition de compétences, par exemple?

Le Conseil d'État reste le seul organe, unique et central, à veiller à ce qu'il y ait encore une cohérence interne et à ce que chaque législateur ne dépasse pas ses limites. C'est absolument essentiel.

2) Section du contentieux administratif

a) Procédure électronique

M. Stevens, premier président, déclare que le Conseil d'État met tout en œuvre pour encourager l'emploi de la procédure électronique. Le recours à cette procédure s'accroît; de plus en plus de parties au procès l'utilisent. Le problème reste toutefois d'arriver à ce que toutes les parties au procès dans une affaire y aient recours. Il en résulte que seule une très petite minorité de procédures se déroulent totalement de manière électronique. Une enquête de satisfaction menée par le Conseil d'État à cet égard révèle que la procédure électronique obtient une note de 7 à 8 sur 10 auprès des avocats. Si la procédure est bien notée, il n'empêche que de nombreux avocats et même des cabinets d'avocats ne l'utilisent pas. Il règne manifestement une certaine frilosité, en particulier lorsqu'il s'agit de déposer une requête comprenant de nombreuses annexes. Dans pareil cas, il existe une

de mens wordt gesteld. In elk geval probeert de Raad van State alle mogelijke waarborgen van onpartijdigheid en objectiviteit te geven, waarbij hij ook aandacht heeft voor de keuze van de auditeur en de kamer die het dossier moeten behandelen.

De heer Uyttendaele vraagt of er al een benoeming bij de Raad van State vernietigd is.

De heer Stevens kan het zich niet herinneren. Enkele beroepen zijn op een intrekking uitgelopen of dienden geen doel meer. Er lopen beroepsdossiers tegen benoemingen bij het auditoraat.

b) Financiële bijdrage van Gemeenschappen en Gewesten

Persoonlijk denkt de heer Jaumotte niet dat het een goed idee is de Gemeenschappen en Gewesten een financiële bijdrage te vragen voor de werking van de Raad van State. Hij vreest immers dat de deelstaten liever hun eigen wetgevingsraad oprichten, in plaats van de Raad van State te financieren. Hoe kan men dan in de jurisprudentie voor eenvormigheid ten opzichte van de Grondwet en het internationaal recht zorgen? Hoe zullen al die kleine wetgevingsafdelingen de confrontatie met elkaar aangaan wanneer er bijvoorbeeld een probleem van bevoegdheidsverdeling rijst?

De Raad van State blijft het enige en centrale orgaan dat erop moet toezien dat er nog interne samenhang is en dat geen enkele wetgever zijn limieten te buiten gaat. Dat is absoluut essentieel.

2) Afdeling bestuursrechtspraak

a) Elektronische procedure

De heer Stevens, eerste voorzitter, verklaart dat de Raad van State alles in het werk stelt om het gebruik van de elektronische procedure aan te moedigen. Dat gebruik gaat in stijgende lijn. Steeds meer procespartijen doen er een beroep op. Maar het gezamenlijk gebruik ervan door alle procespartijen in een zaak blijft problematisch. Dat heeft tot gevolg dat er slechts een zeer kleine minderheid van de procedures volledig elektronisch verloopt. Uit een tevredenheidsenquête die de Raad van State hierover heeft gehouden, blijkt dat de elektronische procedure bij de advocatuur kan rekenen op een score tussen 7 à 8 op 10. De procedure wordt hoog ingeschat, maar veel advocaten en zelfs advocatenkantoren doen er toch geen beroep op. Blijkbaar heerst er koudwatervrees, zeker wanneer een verzoekschrift wordt ingediend met veel bijlagen. In dat geval bestaat er een grote schroom

grande réticence à utiliser la procédure électronique. Par conséquent, le Conseil d'État a déjà organisé plusieurs séances d'information à l'intention des barreaux en vue d'encourager l'utilisation de la procédure électronique. En outre, le Conseil d'État tente de rendre cette procédure la plus conviviale possible. Il plaide pour que la procédure électronique soit rendue obligatoire pour les avocats et les autorités et pour que les demandes d'avis à la section de législation puissent être introduites par voie électronique (mémoire des chefs de corps du Conseil d'État du 4 juillet 2019, p. 9 et 12). Le premier président se réjouit d'entendre plusieurs membres de la commission déclarer que le Conseil d'État demande trop peu de moyens pour maintenir le système opérationnel et le développer. Le Conseil d'État fait preuve de retenue et demande uniquement la possibilité de recruter un attaché-informaticien et deux programmeurs de manière à pouvoir optimiser la procédure électronique (*op. cit.*, p. 12). Le Conseil d'État n'a pas jugé judicieux de demander un budget exorbitant et a donc demandé le minimum. Lors de l'avant-dernier contrôle budgétaire, le Conseil d'État avait sollicité des moyens supplémentaires, qui ont toutefois été refusés. Un ton plus réaliste a dès lors été employé dans le mémoire du 4 juillet 2019 et «il est tenu compte de la situation précaire actuelle des finances publiques» (voir le point 3.3, p. 7, du mémoire). En atténuant quelque peu ses demandes, le Conseil d'État espère obtenir des moyens supplémentaires.

En ce qui concerne le service TIC (technologies de l'information et de la communication), le Conseil d'État se trouve face à une question existentielle. Dans quelle mesure une institution relativement petite comme le Conseil d'État peut-elle continuer à gérer ce service elle-même? Le Conseil d'État est l'une des rares juridictions qui gèrent ce service elles-mêmes. Le *Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen* a confié entièrement son service TIC à un partenaire externe, ce qui aura peut-être un coût encore plus élevé.

Le premier président conclut que le Conseil d'État espère pouvoir améliorer le système existant et ainsi faire un pas en avant, à condition que les moyens demandés lui soient fournis. Par ailleurs, il faut être conscient du fait qu'un recours généralisé aux procédures électroniques, aussi nécessaire qu'il soit, ne résoudra pas tous les problèmes auxquels le Conseil d'État est confronté. Les besoins en personnel demeurent aigus et il s'agirait d'y remédier.

M. Jaumotte, président, fait observer qu'il ressort de l'expérience des juridictions d'autres États que les

om de elektronische procedure te gebruiken. De Raad van State heeft daarom al verschillende informatiesessies georganiseerd voor de balies om het gebruik van de elektronische procedure aan te moedigen. Voorts wordt gepoogd deze procedure zo gebruiksvriendelijk mogelijk te maken. De Raad van State pleit ervoor de elektronische procedure verplicht te maken voor advocaten en overheden, alsook om een elektronische procedure in te voeren voor adviesaanvragen bij de afdeling wetgeving (memorandum van de korpschefs van de Raad van State van 4 juli 2019, blz. 9 en 11-12). Het verheugt de eerste voorzitter dat verschillende leden van de commissie hebben verklaard dat de Raad van State te weinig middelen vraagt om het systeem operationeel te houden en uit te bouwen. De Raad is bescheiden en vraagt daarom enkel een attaché-informaticus en twee programmeurs om de elektronische procedure te kunnen optimaliseren (*o.c.*, blz. 12). Het leek de Raad geen goed idee om een exorbitant budget te vragen. Daarom werd het minimum gevraagd. Bij de voorlaatste begrotingscontrole werden extramiddelen gevraagd. Die werden echter geweigerd. In het memorandum van 4 juli 2019 wordt daarom een meer realistische toon aangeslagen en «wordt rekening gehouden met de huidige precaire situatie van de overheidsfinanciën» (zie punt 3.3, blz. 6 van het memorandum). Door iets minder te vragen, hoopt de Raad van State bijkomende middelen te verkrijgen.

Wat de ICT betreft, staat de Raad voor een existentiële vraag. In welke mate kan de Raad deze dienst als relatief kleine instelling zelf blijven beheren? De Raad van State is een van de weinige rechtscolleges die deze dienst zelf beheert. In de Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen is de ICT volledig aan een externe partner uitbesteed, wat mogelijk nog meer zal kosten.

De eerste voorzitter besluit dat de Raad van State het bestaande systeem hoopt te kunnen verbeteren om zo een stap voorwaarts te kunnen doen, op voorwaarde dat de gevraagde middelen ter beschikking worden gesteld. Men moet er zich voorts rekenschap van geven dat een veralgemeend gebruik van de elektronische procedures, hoe noodzakelijk ook, niet alle problemen zal oplossen, waarmee de Raad van State wordt geconfronteerd. De personele noden blijven acuut en zouden moeten worden opgelost.

De heer Jaumotte, voorzitter, wijst erop dat uit de ervaring van de rechtscolleges van andere staten blijkt dat

avocats jouent un rôle important dans la procédure électronique dans le contentieux. La France, notamment, vient d'imposer la procédure électronique après une période d'expérimentation. L'Italie vient également de le faire. Or ces hautes juridictions sont maintenant confrontées à un problème, à savoir que, parfois, les avocats introduisent les pièces de procédure de n'importe quelle manière et délèguent à la juridiction le soin de remettre de l'ordre. En principe, un inventaire est requis et chaque pièce doit y être reliée mais l'expérience montre que les avocats n'en tiennent pas compte.

Un second problème a trait à la longueur des fichiers. La procédure électronique peut encourager les avocats à alimenter beaucoup plus le dossier qu'en procédure «papier». C'est un constat qui a aussi été fait dans d'autres pays, même hors Europe. Il a fallu imposer une taille maximale de dossier pour éviter que les avocats ne suralimentent le dossier avec des pièces électroniques.

Si l'on impose la procédure électronique, il faudra veiller au respect des règles par les avocats pour éviter qu'ils ne noient la juridiction par le biais de cette procédure.

M. Eerdekens attire l'attention sur la nécessité d'éviter les couacs si la procédure électronique devient la voie principale ou unique d'introduction du dossier.

b) Différence d'afflux entre requêtes néerlandophones et requêtes francophones

En ce qui concerne la différence en termes d'afflux entre requêtes néerlandophones et requêtes francophones, M. Stevens, premier président, confirme que, s'agissant du contentieux des étrangers, les recours en cassation sont plus nombreux du côté francophone. Le constat est identique pour les recours en annulation concernant, par exemple, la fonction publique, où les francophones déposent davantage de requêtes que les néerlandophones. L'explication n'est pas si simple et tient de l'hypothèse.

M. Thibaut, auditeur général adjoint, n'en a pas davantage idée. Il faudrait se livrer à une étude du nombre de décisions du conseil du contentieux des étrangers rendues en français par rapport au nombre de décisions rendues en néerlandais et calculer le pourcentage de pourvois en cassation administratifs devant le Conseil d'État. Le calcul n'a pas été poussé aussi loin. Le Conseil d'État s'est borné à constater un fait. Il est extrêmement difficile d'évaluer si le justiciable a davantage tendance

de advocation een belangrijke rol spelen in de digitale afhandeling van het geschil. Frankrijk bijvoorbeeld heeft onlangs de digitale procedure na een experimentele periode verplicht. Italië heeft dat recent ook gedaan. Die hoge rechtscolleges hebben nu een probleem, namelijk dat de advocaten de procedurestukken soms op willekeurige wijze indienen en het aan het rechtscollege overlaten om er orde in te scheppen. In principe moet er een lijst worden gemaakt en moet elk stuk daaraan gelinkt zijn, maar de ervaring toont dat de advocaten daar geen rekening mee houden.

Een tweede probleem heeft met de lengte van de bestanden te maken. De digitale procedure kan de advocaten ertoe aanzetten het dossier veel meer te vullen dan bij de «papieren» procedure. Men heeft dat ook in andere landen, zelfs buiten Europa, vastgesteld. Men moest een maximumlimiet voor het dossier opleggen, om te voorkomen dat de advocaten te veel digitale stukken in het dossier staken.

Als men de digitale procedure oplegt, zal men erop moeten toezien dat de advocaten de regels naleven, om te voorkomen dat ze door middel van die procedure de rechtspraak verdrinken.

De heer Eerdekens vestigt er de aandacht op dat men gestuntel moet voorkomen als de digitale procedure de belangrijkste of enige manier wordt om een dossier in te dienen.

b) Verschil in instroom tussen Nederlandstalige en Franstalige verzoekschriften

Met betrekking tot het verschil in instroom tussen Nederlandstalige en Franstalige verzoekschriften bevestigt de heer Stevens, eerste voorzitter, dat er in het vreemdelingencontentieux aan Franstalige kant meer cassatieberoepen worden ingeleid. Eenzelfde vaststelling geldt ook voor de annulatieberoepen inzake bijvoorbeeld het openbaar ambt, waar de Franstaligen meer verzoekschriften indienen dan de Nederlandstaligen. Een verklaring hiervoor is niet zo eenvoudig en blijft giswerk.

De heer Thibaut, adjunct-auditeur-generaal, heeft er evenmin een idee van. Men zou een onderzoek moeten voeren naar de beslissingen van de Raad voor vreemdelingenbetwistingen in het Frans en hun verhouding tot het aantal beslissingen in het Nederlands en het percentage moeten berekenen van de administratieve cassatieberoepen voor de Raad van State. Men heeft het niet zo grondig berekend. De Raad van State heeft alleen een feit vastgesteld. Het valt heel moeilijk te bepalen of

à se conformer à la décision ou à la contester au nord ou au sud du pays.

Mme Van Cauter aimerait savoir s'il existe une différence notable en pourcentage entre le nombre d'arrêts en annulation du côté francophone et le nombre du côté néerlandophone.

M. Stevens, premier président, répond qu'en ce qui concerne le contentieux général en matière administrative, on ne tient pas de statistiques sur la base de ce critère. S'agissant du contentieux des étrangers, le Conseil d'État agit comme juge de cassation. Il est évident que si davantage de procédures sont menées en français devant le Conseil du contentieux des étrangers, la probabilité qu'il y ait davantage de pourvois en cassation déposés en français est grande.

M. Jaumotte, président, ajoute qu'il y a une explication historique à la différence entre le nombre de dossiers francophones et le nombre de dossiers néerlandophones dans le contentieux des étrangers devant le Conseil d'État. Avant la loi Tobback de 1996, chaque ressortissant étranger était entièrement libre de choisir la langue de la procédure. Lorsqu'il est apparu qu'au Conseil d'État, une jurisprudence différente s'était développée entre les chambres francophone et néerlandophone, les avocats des ressortissants étrangers ont commencé à opter de plus en plus pour la procédure francophone. C'est pourquoi la loi Tobback a introduit un nouveau critère dans la loi sur les étrangers de 1980, en obligeant les ressortissants étrangers à faire un choix définitif entre le français et le néerlandais au début de la procédure devant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ou l'Office des étrangers. Une fois que le choix de la langue a été posé, le rôle linguistique est déterminé pour le reste de la procédure, donc aussi pour l'examen d'un éventuel recours en cassation devant le Conseil d'État. Si le ressortissant étranger concerné ne fait pas ce choix, l'autorité publique concernée déterminera si le dossier est attribué au rôle linguistique néerlandais ou français. Une première explication concernant la différence de proportion entre les dossiers francophones et les dossiers néerlandophones dans le contentieux des étrangers devant le Conseil d'État est donc liée à la question de savoir combien d'étrangers ont choisi le français ou le néerlandais au début de la procédure ou ont laissé ce choix à l'autorité publique concernée. Le Conseil d'État n'a pas connaissance de ces chiffres. Une deuxième explication tient au nombre d'arrêts prononcés en français et en néerlandais par le Conseil du contentieux des étrangers. Existe-t-il un équilibre ou le nombre d'arrêts rendus en français est-il plus élevé?

de rechtzoekende in het noorden of het zuiden van het land meer geneigd is zich te schikken naar de beslissing dan wel ze te betwisten.

Mevrouw Van Cauter wenst te weten of er procentueel een aanmerkelijk verschil bestaat tussen het aantal annulatie-arresten aan Nederlandstalige en Franstalige kant.

De heer Stevens, eerste voorzitter, antwoordt dat er met betrekking tot het algemene contentieux in bestuurszaken geen statistieken op grond van dit criterium worden bijgehouden. Met betrekking tot het vreemdelingencontentieux treedt de Raad van State op als cassatierechter. Het is evident dat, wanneer er meer procedures in het Frans worden gevoerd voor de Raad voor vreemdelingenbetwistingen, de kans groot is dat er meer Franstalige cassatieberoepen worden ingesteld.

De heer Jaumotte, voorzitter, voegt daaraan toe dat er een historische verklaring bestaat voor het verschil tussen het aantal Franstalige en Nederlandstalige zaken in het vreemdelingencontentieux voor de Raad van State. Vóór de wet-Tobback van 1996 kon elke vreemdeling volkomen vrij de proceduretaal kiezen. Toen bleek dat er zich in de Raad van State een verschillende rechtspraak had ontwikkeld tussen de Franstalige en Nederlandstalige kamers, begonnen de advocaten van de vreemdelingen meer en meer voor de Franstalige procedure te opteren. Daarom heeft de wet-Tobback in de vreemdelingenwet van 1980 een nieuw criterium ingevoerd, waarbij de vreemdeling in het begin van de procedure voor de commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen of de Dienst Vreemdelingenzaken een definitieve taalkeuze tussen het Frans en het Nederlands dient te maken. Vanaf die taalkeuze ligt de taalrol voor de rest van de procedure vast, dus ook voor de behandeling van een eventueel cassatieberoep bij de Raad van State. Wanneer de betrokken vreemdeling die keuze niet maakt, bepaalt de betrokken overheidsinstantie of het dossier aan de Nederlandse of de Franse taalrol wordt toegewezen. Een eerste verklaring voor het verschil tussen het aantal Franstalige en Nederlandstalige zaken in het vreemdelingencontentieux voor de Raad van State, houdt dus verband met de vraag hoeveel vreemdelingen in het begin van de procedure voor het Frans of het Nederlands hebben gekozen, of die keuze hebben overgelaten aan de betrokken overheidsinstantie. De Raad van State kent die cijfers niet. Een tweede verklaring heeft te maken met het aantal arresten dat in het Frans en het Nederlands wordt uitgesproken door de Raad voor vreemdelingenbetwistingen. Bestaat er een evenwicht of worden er meer arresten in het Frans uitgesproken? Dat heeft uiteraard een invloed

Cela a évidemment une incidence sur la proportion linguistique dans le nombre de recours en cassation auprès du Conseil d'État.

c) Demande de suspension

En ce qui concerne la possibilité de déposer une demande de suspension pendant une procédure d'annulation et le rôle proactif que le Conseil d'État pourrait jouer à cet égard, M. Stevens, premier président, répond que le Conseil d'État agit de manière proactive, mais ne le fait peut-être pas encore assez. Le rapport d'activité 2015-2016 relevait déjà que le nombre d'avocats déposant simultanément un recours en annulation et une demande de suspension était encore trop élevé et que la nouvelle possibilité d'introduire la demande de suspension à un moment ultérieur à celui de la requête en annulation est peu utilisée jusqu'à présent.

Le dépôt d'une seule requête en annulation et en suspension a pour conséquence que, si la demande de suspension est rejetée, la durée totale de l'examen du recours en annulation est de toute façon prolongée de trois à six mois. En 2014, la procédure en référé a justement été réformée afin de permettre le dépôt d'une demande de suspension en cours de procédure, quand une suspension s'impose. Toutefois, cette possibilité n'est pas assez utilisée. Il ressort des contacts avec les barreaux que les avocats font encore preuve d'une trop grande frilosité à cet égard. Soucieux de ne prendre aucun risque, ils déposent systématiquement une seule requête en annulation et en suspension afin de préserver toutes leurs chances d'obtenir un jugement favorable pour leur client. Ils craignent qu'en déposant une demande de suspension en cours de procédure, ils se voient objecter qu'ils ont attendu trop longtemps et qu'il n'y a donc plus d'extrême urgence justifiant une suspension. C'est pourquoi, dans leur memorandum du 4 juillet 2019, les chefs de corps proposent de supprimer le référé ordinaire, «dont la nécessité ira d'ailleurs décroissant au regard de la durée de procédure fixée à quinze mois, et de limiter la possibilité de suspension aux cas d'extrême urgence, à savoir les affaires qui requièrent de statuer en quelques jours, voire tout au plus quelques semaines» (p. 10). Cela suppose toutefois un raccourcissement des délais de procédure tant en interne que pour les parties. Si la durée de la procédure ne dépasse pas quinze mois pour le recours en annulation, le recours à la procédure de suspension ordinaire ne sera plus aussi nécessaire. Il serait donc préférable de la supprimer. Seule la procédure d'extrême urgence serait alors maintenue, telle qu'elle existe actuellement

op de taalverhouding in het aantal cassatieberoepen bij de Raad van State.

c) Vordering tot schorsing

Met betrekking tot de mogelijkheid om tijdens een annulatieprocedure een vordering tot schorsing in te dienen en de proactieve rol die de Raad van State daarin zou kunnen spelen, antwoordt de heer Stevens, eerste voorzitter, dat de Raad van State proactief optreedt, maar misschien niet proactief genoeg. Reeds in het activiteitenverslag 2015-2016 werd vastgesteld dat nog te veel advocaten tegelijkertijd zowel een annulatieberoep als een vordering tot schorsing instellen en dat er tot op heden weinig gebruik wordt gemaakt van de nieuwe mogelijkheid om de vordering tot schorsing in te dienen op een later tijdstip dan het verzoekschrift tot nietigverklaring.

De indiening van een enig verzoekschrift tot nietigverklaring en tot schorsing heeft tot gevolg dat, wanneer de vordering tot schorsing wordt verworpen, de totale duur van de behandeling van het annulatieberoep sowieso met drie à zes maanden wordt verlengd. In 2014 werd de procedure van het kort geding juist hervormd om de indiening van een vordering tot schorsing in de loop van het geding mogelijk te maken, wanneer een schorsing zich opdringt. Van die gelegenheid wordt echter te weinig gebruik gemaakt. Uit contacten met de balies is gebleken dat hiervoor nogal wat koudwatervrees bestaat bij de advocaten. Zij wensen geen enkel risico te lopen en dienen daarom in het belang van hun cliënt stevast een enig verzoekschrift tot nietigverklaring en tot schorsing in om al hun kansen op een voor hen gunstige uitspraak te vrijwaren. Zij vrezen dat, wanneer zij de vordering tot schorsing in de loop van het geding indienen, hun zal worden tegengeworpen dat zij te lang hebben gewacht en er dus geen dringende noodzakelijkheid meer is die een schorsing rechtvaardigt. In hun memorandum van 4 juli 2019 stellen de korpschefs daarom voor om het gewoon kort geding af te schaffen, «dat overigens minder nodig zal zijn in het licht van de vooropgestelde doorlooptijd van vijftien maanden, en het beperken van de mogelijkheid tot schorsing tot de gevallen van uiterst dringende noodzakelijkheid, met name zaken die een uitspraak behoeven in enkele dagen of hooguit weken» (blz. 10). Dat veronderstelt wel dat de proceduretermijnen, zowel intern, als voor de partijen worden verkort. Indien voor het annulatieberoep een doorlooptijd van vijftien maanden kan worden gerealiseerd, zal er minder behoefte zijn aan een gewone schorsing. Die kan dus beter worden afgeschaft. Alleen de UDN-procedure

en matière de marchés publics, où elle est devenue la procédure de droit commun en matière de suspension.

M. Vermeire, auditeur général, confirme le fait que les avocats préfèrent introduire la demande de suspension concomitamment avec le recours en annulation pour ne prendre aucun risque. Ils craignent, s'ils attendent le déroulement de la procédure, que le Conseil d'État leur oppose que le fait d'avoir attendu montre bien qu'il n'y a pas urgence.

Dans son mémorandum du 4 juillet 2019, le Conseil d'État propose de revoir pour la énième fois le système de manière à mettre fin à la suspension ordinaire, à la condition que la haute juridiction reçoive les moyens lui permettant de garantir une procédure d'annulation d'une durée de quinze mois maximum. Pour cela, il faut raccourcir les délais de procédure pour les parties, mais aussi en interne via certaines mesures d'organisation, telles qu'un aménagement du double examen.

M. Thibaut, auditeur général adjoint, signale que le Conseil d'État joue déjà un rôle proactif dans les faits. Quand une procédure est lancée, qu'elle soit simplement en annulation, ou en annulation et suspension, si l'auditeur estime que l'affaire se prête à une résolution rapide, il peut déclencher une procédure de débats succincts qui permet de court-circuiter une partie de la procédure et d'obtenir un arrêt beaucoup plus rapidement.

Si une partie ne demande pas la suspension, il est difficile pour le Conseil d'État de se substituer à la volonté des parties; il ne peut accorder ce qui ne lui est pas demandé. Cela reviendrait à statuer *ultra petita*.

d) Indemnité réparatrice

M. Stevens, premier président, observe que, depuis 2014, le Conseil d'État dispose d'une compétence d'indemnisation. Les justiciables y ont peu à peu recours. Le Conseil d'État a lui-même plaidé pour obtenir cette compétence qui sert l'intérêt du justiciable le quel, par le passé, devait s'adresser au juge ordinaire (tribunal de première instance, cour d'appel et Cour de cassation), en vertu de l'article 1382 du Code civil, pour obtenir réparation.

M. Vermeire, auditeur général, attire l'attention sur l'augmentation du nombre de demandes d'indemnité réparatrice. Durant l'année judiciaire 2016-2017, on a

(uiterst dringende noodzakelijkheid) zou dan behouden blijven, zoals die nu bestaat inzake overheidsopdrachten, waar ze inzake schorsing de gemeenrechtelijke procedure is geworden.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, bevestigt dat de advocaten liever de vordering tot schorsing samen met het verzoekschrift tot nietigverklaring indienen om geen enkel risico te nemen. Ze vrezen dat, indien ze het verloop van de procedure afwachten, de Raad van State hun zal tegenwerpen dat het feit dat ze gewacht hebben, bewijst dat er geen dringende noodzakelijkheid is.

In zijn memorandum van 4 juli 2019 stelt de Raad van State voor dat het systeem voor de zoveelste keer wordt herzien om een eind te maken aan de gewone schorsing, op voorwaarde dat het hoge rechtscollege de nodige middelen krijgt om een procedure van nietigverklaring te garanderen van maximum vijftien maanden. Daartoe moeten de proceduretermijnen voor de partijen verkorten, en zijn ook interne organisatorische maatregelen vereist, zoals een aanpassing van het dubbele onderzoek.

De heer Thibaut, adjunct-auditeur-generaal, wijst erop dat de Raad van State in feite al een proactieve rol speelt. Wanneer een procedure opgestart wordt, alleen tot nietigverklaring of tot nietigverklaring en schorsing, en de auditeur meent dat de zaak zich leent voor een snelle oplossing, dan kan hij een procedure met korte debatten in gang zetten waardoor men een deel van de procedure kan overslaan en veel sneller een arrest kan verkrijgen.

Indien een partij niet om de schorsing verzoekt, kan de Raad van State zich moeilijk in de plaats van de wil van de partijen stellen. Hij kan niet toestaan wat hem niet wordt gevraagd. Dat zou *ultra petita* beslissen zijn.

d) Rechtsherstel

De heer Stevens, eerste voorzitter, merkt op dat de Raad van State sinds 2014 over een schadevergoedingsbevoegdheid beschikt. Stilaan maken de rechtzoekenden van deze mogelijkheid gebruik. De Raad van State heeft er trouwens zelf voor gepleit om deze bevoegdheid toegewezen te krijgen. Dat is in het voordeel van de rechtzoekende die zich vroeger op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek tot de gewone rechter diende te wenden (rechtbank van eerste aanleg, hof van beroep en Hof van Cassatie) om een schadevergoeding te verkrijgen.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, vestigt er de aandacht op dat het aantal verzoeken om schadevergoeding tot herstel in stijgende lijn gaat. In het gerechtelijk jaar

enregistré 30 demandes, durant l'année 2017-2018, 41 et durant l'année 2018-2019, 54.

L'auditeur général confirme que, comme le pensait Mme Van Cauter, la procédure d'indemnisation au Conseil d'État décharge les cours et tribunaux ordinaires. Il ajoute qu'elle offre au justiciable l'avantage de la rapidité puisqu'il n'est pas possible de faire appel.

e) Information relative à l'introduction d'un recours en annulation

M. Stevens, premier président, explique que la question de savoir comment une personne peut savoir si un recours en annulation a été introduit contre une décision administrative la concernant, revient régulièrement sur le tapis lors de la concertation semestrielle entre le Conseil d'État et les barreaux. Lorsqu'une décision administrative concernant directement une personne est contestée, celle-ci en est informée rapidement par écrit par le Conseil d'État qui lui précise qu'elle est éventuellement partie intéressée. La situation est plus délicate lorsque la personne n'est pas partie ni même partie intéressée potentielle susceptible d'intervenir dans la procédure. Dans quelle mesure cette personne a-t-elle le droit de savoir qu'un autre citoyen a contesté une décision administrative à laquelle elle n'a pas directement intérêt? C'est une question délicate au regard du respect de la vie privée. Il convient à cet égard de faire une distinction selon que le recours en annulation porte sur un arrêté réglementaire ou sur une décision administrative individuelle. Dans le premier cas, aucun problème ne se pose dès lors que, conformément à l'article 3^{quater} de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, un avis est toujours publié au *Moniteur belge* lorsque le Conseil d'État est saisi d'un recours en annulation d'un règlement. Cet avis mentionne l'identité du requérant et de son avocat. Dans le second cas, il reste difficile de concilier la demande d'information avec le droit au respect de la vie privée. Le Conseil d'État considère qu'une personne qui n'est pas partie à la procédure ne peut obtenir des informations sur cette affaire.

Mme Van Cauter précise que sa question porte sur le cas d'une partie intéressée par une décision administrative qui souhaite savoir le plus rapidement possible si un recours en annulation a été introduit contre cette décision. En pratique, un certain temps s'écoule entre l'introduction du recours et la notification écrite de celui-ci à l'intéressé par le Conseil d'État. L'intervenante juge

2016-2017 waren er 30, in het daaropvolgende jaar 41 en in het afgelopen gerechtelijk jaar 2018-2019 54.

De stelling van mevrouw Van Cauter dat de procedure van het rechtsherstel bij de Raad van State de gewone hoven en rechtbanken ontlast, wordt bevestigd door de auditeur-generaal die eraan toevoegt dat deze procedure de rechtzoekende het voordeel van de snelheid biedt omdat er geen beroepsmogelijkheid is.

e) Informatie over de indiening van een annulatieberoep

De heer Stevens, eerste voorzitter, verklaart dat de vraag hoe iemand kan weten of er een annulatieberoep is ingesteld tegen een administratieve beslissing die hem of haar betreft, geregeld aan bod komt in het halfjaarlijks overleg tussen de Raad van State en de balies. Wanneer een administratieve beslissing wordt aangevochten die een persoon rechtstreeks aanbelangt, wordt die laatste daar zeer snel schriftelijk door de Raad van State van op de hoogte gebracht met de melding dat hij mogelijk belanghebbende partij is. Delicater wordt het wanneer een persoon geen partij of zelfs geen potentieel belanghebbende partij is die in het geding zou kunnen tussenkomen. In welke mate heeft die het recht om te weten of een andere burger een administratieve beslissing heeft aangevochten, zonder dat hij daar een rechtstreeks belang bij heeft? Vanuit privacy-oogpunt is dat een delicate vraag. Er moet in dat verband een onderscheid worden gemaakt naargelang het annulatieberoep een reglementair besluit betreft, dan wel een individuele administratieve beslissing. In het eerste geval rijst er geen probleem omdat er overeenkomstig artikel 3^{quater} 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 het *Belgisch Staatsblad* steeds een bericht wordt gepubliceerd wanneer de nietigverklaring van een reglementair besluit wordt gevorderd. Daarin wordt de identiteit van de verzoeker en zijn advocaat vermeld. In het tweede geval blijft het een moeilijke opgave om het verzoek om informatie en het recht op privacy tegen elkaar af te wegen. De Raad van State stelt zich op het standpunt dat een persoon die geen partij is in het geding, geen informatie over die zaak kan krijgen.

Mevrouw Van Cauter preciseert dat haar vraag de situatie betreft waarin de belanghebbende bij een administratieve beslissing zo snel mogelijk wil weten of er tegen die beslissing een annulatieberoep is ingesteld. In de praktijk verloopt er enige tijd tussen de indiening van dat beroep en de schriftelijke kennisgeving ervan aan de betrokkene door de Raad van State. Een termijn

un délai de quatorze jours acceptable. Mais la personne concernée voudra évidemment être informée le plus vite possible. Mme Van Cauter se demande pourquoi une personne intéressée par une décision administrative ne peut recevoir du greffe une confirmation de l'absence de recours en annulation si cette information est disponible.

Le premier président répond qu'il doit être possible pour une personne à qui, par exemple, un permis a été accordé, de vérifier auprès du greffe du Conseil d'État si cette décision fait l'objet d'un recours en annulation.

f) Transfert éventuel de la compétence juridictionnelle vers les juridictions administratives régionales

Quant au point de vue du Conseil d'État sur l'opportunité d'un transfert intégral de la compétence juridictionnelle en matière de droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement vers les juridictions administratives régionales, M. Stevens, premier président, estime que pour les chefs de corps du Conseil d'État, il est trop délicat de se prononcer sur un thème politiquement aussi sensible. En dépit de cette réticence de principe à prendre position en tant que juridiction, certains constats peuvent être formulés. La Cour constitutionnelle a ainsi estimé que la création du *Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen* trouve son origine dans les «compétences implicites» (article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles). Concomitamment, la Cour a considéré que le Conseil d'État conservait bel et bien la compétence de traiter les recours en annulation d'arrêtés réglementaires, comme les plans d'exécution spatiaux, et les recours en cassation contre les arrêts du *Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen*. Enfin, le premier président ajoute que peu d'institutions aiment voir leurs attributions rabotées. C'est une attitude humaine, même de la part du Conseil d'État. Celui-ci n'est donc pas demandeur d'une diminution de ses compétences en matière d'aménagement du territoire. Mais il s'agit d'un choix politique sur lequel le Conseil d'État préfère ne pas se prononcer en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

g) La notion d'intérêt

M. Eerdekens rappelle que les chefs de corps ont signalé la possibilité de simplifier la formulation de l'exigence de l'intérêt. Pourraient-ils préciser leur pensée?

En ce qui concerne la notion d'intérêt, M. Stevens, premier président, fait observer que certaines autorités

van veertien dagen lijkt spreekster aanvaardbaar. Maar de betrokkene wil dat natuurlijk zo snel mogelijk weten. Mevrouw Van Cauter vraagt waarom iemand die belang heeft bij een administratieve beslissing, van de griffie niet de bevestiging kan krijgen dat er geen annulatieberoep is ingediend, wanneer die informatie voorhanden is.

De eerste voorzitter antwoordt dat het mogelijk moet zijn voor een persoon aan wie bijvoorbeeld een vergunning is verleend, om bij de griffie van de Raad van State na te gaan of er tegen die beslissing een annulatieberoep is ingediend.

f) Eventuele overheveling van jurisdictionele bevoegdheid naar gewestelijke bestuursrechtscolleges

Met betrekking tot de vraag naar het standpunt van de Raad van State over de wenselijkheid van de volledige overheveling van de jurisdictionele bevoegdheid inzake het omgevingsrecht naar gewestelijke bestuursrechtscolleges, acht de heer Stevens, eerste voorzitter, het voor de korpschefs van de Raad van State te delicaat om zich over een dergelijk politiek gevoelig onderwerp uit te spreken. Ondanks die principiële terughoudendheid om daar als jurisdictie een standpunt over in te nemen, kunnen er wel enkele vaststellingen worden geformuleerd. Zo heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de oprichting van de Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen haar grondslag vindt in de «impliciete bevoegdheden» (artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen). Tegelijkertijd stelde het Hof dat de Raad van State wel bevoegd blijft voor de annulatieberoepen tegen reglementaire besluiten, zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, en voor de cassatieberoepen tegen de arresten van de Vlaamse Raad voor vergunningsbetwistingen. Tot slot verklaart de eerste voorzitter dat er weinig instellingen zijn die hun bevoegdheden graag zien inkrimpen. Op dat vlak is niets menselijks de Raad van State vreemd. De Raad is dan ook geen vragende partij om zijn bevoegdheidspakket inzake ruimtelijke ordening te zien afkalven. Maar dat is een politieke optie waarover de Raad van State zich op grond van het principe van de scheiding der machten niet over wenst uit te spreken.

g) Het begrip belang

De heer Eerdekens herinnert eraan dat de korpschefs de mogelijkheid hebben geopend om de vereiste van het belang eenvoudiger te formuleren. Kunnen ze dat idee verder toelichten?

De heer Stevens, eerste voorzitter, wijst er in verband met het begrip belang op dat men zich in politieke

politiques posent la question de savoir si on peut maintenir la possibilité pour un individu qui a un intérêt tout à fait personnel de bloquer des projets d'intérêt général tels que des projets d'infrastructures par exemple. La définition de l'intérêt constitue un point crucial.

Jusqu'il y a peu, la règle était qu'un demandeur pouvait perdre son intérêt en cours de procédure. Par suite des nouvelles règles de compétence du Conseil d'État en matière de préjudice et de réparation du préjudice, il est possible de maintenir l'intérêt nonobstant le fait qu'il aurait été perdu en principe, non pas pour obtenir une annulation mais bien une indemnité si on peut constater une illégalité.

On constate aussi une évolution relative à l'intérêt au moyen. À une époque, n'importe quel moyen pouvant donner lieu à une annulation était recevable. Aujourd'hui, il faut être lésé personnellement par l'illégalité invoquée.

La disposition législative concernant l'intérêt au moyen donne encore trop de marge, elle n'est pas suffisamment claire et est interprétée de différentes façons. Il y a là différentes options et c'est au législateur qu'il appartient de se positionner en modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

M. Vermeire, auditeur général, ajoute que la question de l'intérêt est très intéressante d'un point de vue juridique. Quand une personne demande l'annulation d'un plan d'aménagement qui la concerne, comment faut-il évaluer son intérêt au regard de l'intérêt général? Il faut aussi tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, il y a quelques mois, a annulé des dispositions d'un décret flamand qui allaient, selon la Cour, trop loin.

D'une part, l'intérêt au recours devient plus large, alors que, d'autre part, on se montre plus sévère en ce qui concerne l'intérêt au moyen. Il faut essayer de trouver un équilibre, et ne pas se contenter de transposer la jurisprudence dans les lois coordonnées.

3) Section de législation

a) Procédure de «laissez-passer»

À la question de savoir si la hausse ou la baisse du nombre de demandes d'avis traités selon la procédure dite de «laissez-passer» est due (1) au fait que l'avis doit être rendu dans les deux langues, ou (2) à la phase de la législation, à savoir le prélude à la dissolution

kringen afvraagt of het aanvaardbaar is dat een burger met een volstrekt persoonlijk belang projecten van algemeen belang, bijvoorbeeld infrastructuurprojecten, kan blokkeren. De definitie van het belang is een cruciaal punt.

Tot dusver was de regel dat een verzoekende partij haar belang gedurende de procedure kon verliezen. Als gevolg van de nieuwe bevoegdheidsregels van de Raad van State inzake schade en schadevergoeding tot herstel, is het mogelijk het belang te laten blijven bestaan, hoewel het in principe verloren is, niet om de nietigverklaring te verkrijgen, maar wel een schadevergoeding indien men een onwettigheid kan vaststellen.

Men stelt ook vast dat er een ontwikkeling plaatsvindt betreffende het belang bij het middel. Er was een tijd dat om het even welk middel dat aanleiding kon geven tot een nietigverklaring ontvankelijk was. Vandaag moet men persoonlijk door de opgeworpen onwettigheid geschaad worden.

De wetgevende bepaling betreffende het belang bij het middel geeft nog te veel speelruimte, het is niet duidelijk genoeg en krijgt verschillende interpretaties. Er zijn verschillende opties en het is aan de wetgever om een standpunt in te nemen en de gecoördineerde wetten op de Raad van State te wijzigen.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, voegt eraan toe dat de kwestie van het belang juridisch gezien heel interessant is. Hoe moet men, wanneer een persoon verzoekt om de nietigverklaring van een ruimtelijk ordeningsplan dat hem aangaat, zijn belang ten overstaan van het algemeen belang afwegen? Men moet ook rekening houden met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat enkele maanden geleden bepalingen vernietigd heeft van een Vlaams decreet dat volgens het Hof te ver ging.

Enerzijds verbreedt dit het belang bij het beroep, terwijl men anderzijds strenger is voor het belang bij het middel. Er moet een evenwicht worden gevonden, zonder zich te beperken tot het loutere omzetten van de rechtspraak in gecoördineerde wetten.

3) Afdeling wetgeving

a) Overlaatprocedure

Op de vraag of de stijging of daling van het aantal adviesaanvragen waarop de zogenaamde «overlaatprocedure» wordt toegepast, toe te schrijven is aan (1) het feit dat het advies in de beide talen dient te worden verstrekt, of (2) de fase in de legislatuur, namelijk de aanloop

du Parlement, M. Jaumotte, président, répond par la négative. Il ressort des rapports d'activité portant sur la période 2016-2019 que le nombre de dossiers traités suivant la procédure de «laissez-passer» est identique chaque année. L'introduction de demandes d'avis à certains moments peut toutefois être à l'origine de fluctuations. On observe ainsi une tendance chez les gouvernements à soumettre pour avis au Conseil d'État, juste avant les vacances d'été, tous les avant-projets adoptés lors du dernier Conseil des ministres. Or un régime de vacances est aussi en vigueur en été au Conseil d'État. Néanmoins, la section de législation doit respecter les délais d'avis légaux, hormis pendant une (trop) courte période de suspension. Il y a donc une «période tampon», mais la section de législation doit traiter toutes les demandes d'avis durant les mois de juillet, août et septembre. Au cours de cette période, les dossiers traités selon la procédure de «laissez-passer» sont plus nombreux. Cette procédure permet à la section de législation de gérer la charge de travail au jour le jour. Avant d'appliquer cette procédure, le président de la chambre se renseignera toujours auprès de l'auditorat pour savoir si un rapport sera déposé ou non. Le choix des dossiers qui seront traités suivant la procédure de «laissez-passer» est le fruit d'une négociation entre l'auditorat et le président de la Chambre compétente.

M. Vermeire, auditeur général, précise que la procédure de laissez-passer entraîne malgré tout une petite charge de travail car le Conseil d'État vérifie quand même si le projet de texte ne comporte pas de fautes ou d'illégalités évidentes. Parfois, le Conseil d'État négocie avec le demandeur une extension du délai pour pouvoir quand même rendre un avis.

b) Délais d'avis

Sur la réflexion de M. Bouchez qui suggérait une procédure d'avis en quarante-cinq jours, M. Jaumotte, président, signale que lors des discussions de 2003, les politiques avaient pris l'engagement de ne pas abuser de la procédure des trente jours. Cela n'a absolument pas été respecté. Au cours de la semaine qui suit chaque Conseil des ministres, le Conseil d'État reçoit trente à trente-cinq demandes d'avis, tous à rendre en trente jours. Il n'y a donc pas de maîtrise du politique lui-même. En 2014, on a prévu la procédure en soixante jours pour inciter le corps politique à plus de modération mais cette procédure n'est pas utilisée. Les quatre chefs de corps ont d'ailleurs décidé de solliciter une entrevue avec les ministres-présidents et le premier ministre des nouveaux gouvernements pour attirer leur attention sur ce problème. Il serait plus facile de gérer la charge de travail de la section de législation si le Conseil d'État ne

naar de ontbinding van het Parlement, antwoordt de heer Jaumotte, voorzitter, negatief. De activiteitenverslagen over de periode 2016-2019 tonen aan dat jaarlijks hetzelfde aantal dossiers volgens de overlaatprocedure wordt behandeld. Er bestaat wel een koppeling met bepaalde tijdstippen waarop een advies wordt gevraagd. Zo is er een tendens waarbij de regeringen juist voor de zomervakantie alle voorontwerpen die op de laatste ministerraad zijn goedgekeurd, voor advies aan de Raad van State voorleggen. In de zomer geldt er echter ook bij de Raad van State een vakantieregeling. Toch dient de afdeling wetgeving, behoudens een – te – korte schorsingsperiode, de wettelijke adviestermijnen te eerbiedigen. Er is dus een «bufferperiode», maar de afdeling wetgeving dient alle adviesaanvragen wel te behandelen tijdens de maanden juli, augustus en september. In die periode stijgt het aantal dossiers «overlaatprocedure». Die procedure stelt de afdeling wetgeving in staat om de werklast dag per dag te beheersen. Vooraleer deze procedure wordt toegepast, zal de kamervoorzitter steeds bij het auditoraat navragen of er al dan niet een verslag zal worden neergelegd. De keuze van de dossiers waarop de overlaatprocedure zal worden toegepast, maakt het voorwerp uit van een onderhandeling tussen het auditoraat en de bevoegde kamervoorzitter.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, wijst erop dat de overlaatprocedure ondanks alles ook een kleine werklast met zich meebrengt, omdat de Raad van State toch nagaat of er in de ontwerp tekst geen evidente fouten of onwettigheden staan. Soms onderhandelt de Raad van State met de verzoeker over een verlenging van de termijn om toch een advies te kunnen uitbrengen.

b) Adviestermijn

Op de suggestie van de heer Bouchez om een adviesprocedure van vijfenveertig dagen in te stellen, antwoordt de heer Jaumotte, voorzitter, dat de politici tijdens de besprekingen van 2003 zich ertoe verbonden hebben om geen misbruik te maken van de procedure van dertig dagen. Die belofte werd absoluut niet nagekomen. In elke week die volgt op een Ministerraad ontvangt de Raad van State dertig tot vijfendertig adviesaanvragen, allemaal uit te brengen binnen dertig dagen. De politici komen dus hun eigen beloftes niet na. In 2014 heeft men de procedure van zestig dagen ingesteld om de politici aan te zetten tot meer terughoudendheid, maar deze procedure wordt niet gebruikt. De vier korpschefs hebben trouwens besloten om een onderhoud te vragen met de minister-presidenten en de eerste minister van de nieuwe regeringen om hun aandacht op het probleem te vestigen. De werklast in de afdeling wetgeving zou

recevait pas à l'issue de chaque Conseil des ministres, tous les dossiers délibérés ce jour-là, en demande d'avis «trente jours».

Mme Laruelle, présidente, fait remarquer qu'avant 2014, les ministres abusaient du délai de trente jours parce qu'à défaut de demander ce délai, ils ne savaient pas quand ils recevraient l'avis. Or un gouvernement a une certaine obligation de résultat, dans un laps de temps déterminé.

M. Bouchez ajoute que sa suggestion vise aussi à établir d'office qu'un avis demandé dans un délai court ne portera que sur certains points, par exemple le respect des règles répartitrices de compétences, et non sur des questions d'opportunité juridique. Les avis du Conseil d'État sont en effet souvent utilisés à des fins partisans, politiciennes, plus que pour des raisons juridiques.

M. Jaumotte, président, fait remarquer qu'à l'heure actuelle déjà, lorsque l'avis est demandé en cinq jours, la demande doit être motivée et le demandeur sait que le Conseil d'État n'examinera que trois points, à savoir (1) le fondement juridique du texte, (2) la compétence de l'auteur du texte, et (3) l'accomplissement des formalités prescrites avant l'adoption du projet réglementaire ou bien du projet ou de la proposition législatifs. S'il rend son avis en trente jours, le Conseil d'État peut se limiter aux trois points, mais il peut aller au-delà s'il en a le temps. C'est l'usage de la formule «*Compte tenu de ..., nous avons décidé de nous limiter à ...*». Or, c'est ce que fait le Conseil d'État dans pratiquement tous les dossiers «trente jours». Si l'on tient compte des deux jours nécessaires pour préparer un dossier et du fait que quinze à vingt dossiers sont traités par séance, il n'est pas possible d'aller plus loin.

À l'époque, M. Jaumotte avait plaidé pour une obligation de motiver une demande «trente jours» de manière analogue à une demande «cinq jours», mais le monde politique avait refusé. On peut évidemment réfléchir à la suggestion de M. Bouchez mais il existe déjà des procédures en cinq, trente ou soixante jours, auxquelles sont attachées des conséquences juridiques. Quand un avis demandé dans les soixante jours n'est pas obtenu dans ce délai, le projet de texte peut être adopté sans que l'absence d'avis soit une cause d'annulation.

beheersbaarder zijn als de Raad van State na elke Ministerraad niet alle dossiers die op die dag zijn behandeld, zou ontvangen met de vraag om binnen dertig dagen een advies uit te brengen.

Mevrouw Laruelle, voorzitter, merkt op dat de ministers voor 2014 te gemakkelijk gebruik maakten van de termijn van dertig dagen, omdat als zij die termijn niet vroegen, zij niet wisten wanneer zij het advies zouden ontvangen. Een regering moet echter resultaat kunnen boeken binnen een bepaalde termijn.

De heer Bouchez voegt eraan toe dat zijn suggestie er ook toe strekt om te bepalen dat men een advies op korte termijn alleen kan vragen als het om welbepaalde onderwerpen gaat, bijvoorbeeld de naleving van de bevoegdheidsverdelingsregels, en niet om redenen van juridische opportuniteit. De adviezen van de Raad van State worden immers vaak meer gebruikt om partijpolitieke doeleinden, dan om juridische redenen.

De heer Jaumotte, voorzitter, merkt op dat het nu al zo is dat wanneer een advies binnen vijf dagen wordt gevraagd, de vraag moet worden gemotiveerd, en dat de aanvrager weet dat de Raad van State slechts drie aspecten zal onderzoeken, met name (1) de juridische grondslag van de tekst, (2) de bevoegdheid van de indiener van de tekst, en (3) of alle formaliteiten vervuld zijn vóór de aanneming van het ontwerp van reglement of van het wetgevend ontwerp of voorstel. Als hij zijn advies binnen dertig dagen uitbrengt, kan de Raad van State zich beperken tot drie punten, maar hij kan ook meer doen als hij daar de tijd voor heeft. Daarvoor bestaat de formule «*Gelet op... hebben wij besloten ons te beperken tot...*». Dat is net wat de Raad van State doet in bijna alle «dertig dagen»-dossiers. Als men weet dat de voorbereiding van een dossier twee dagen vergt, en dat er per zitting vijftien tot twintig dossiers worden behandeld, is het onmogelijk om meer te doen.

De heer Jaumotte had toendertijd gepleit voor een verplichting om een «dertig dagen»-aanvraag te motiveren, net zoals bij een «vijf dagen»-aanvraag, maar de politieke wereld heeft dat geweigerd. Er kan natuurlijk worden nagedacht over het voorstel van de heer Bouchez, maar er bestaan reeds procedures van vijf, dertig en zestig dagen waaraan juridische gevolgen verbonden zijn. Wanneer een advies dat binnen zestig dagen wordt gevraagd, niet binnen die termijn wordt uitgebracht, kan de ontwerp tekst worden aangenomen zonder dat het ontbreken van een advies een reden voor nietigverklaring kan zijn.

Mme de Bethune ne partage pas l'opinion de M. Bouchez, selon laquelle la majorité des demandes d'avis sont introduites à des fins dilatoires. En effet, les gouvernements sont tenus légalement de soumettre les avant-projets de loi pour avis au Conseil d'État. Il arrive parfois que le Parlement demande un avis pour retarder le traitement d'une proposition ou pour gagner du temps, mais ce n'est certainement pas le cas de toutes les demandes d'avis. Ainsi, une demande d'avis a été introduite au sujet de la proposition de loi relative à l'euthanasie. Les partisans de cette proposition y ont vu une manœuvre visant à la jeter aux oubliettes, mais l'avis du Conseil d'État a été très précieux et a contribué à l'amélioration du texte. Et si la commission compétente avait pu à l'époque intégrer davantage l'avis dans la législation concernée, le texte aurait encore été de meilleure qualité.

M. Bouchez fait remarquer qu'il faut prendre en compte ses propos dans leur intégralité. Dans beaucoup de cas, la demande d'avis est utilisée à des fins politiques. Prenons l'exemple du projet de loi du 7 décembre 2017 relatif aux visites domiciliaires. L'avis ne permettait pas juridiquement de se dire qu'on allait avancer sans difficultés. Comme il avait été demandé dans les trente jours, les opposants au projet prétendaient qu'il ne s'agissait pas d'un véritable avis juridique tandis que les partisans du projet y puisaient des éléments pour le justifier. Il s'agit d'un excellent exemple d'instrumentalisation de l'avis du Conseil d'État, qu'il faut absolument essayer d'éviter.

M. Jaumotte, président, formule deux remarques. Les avis de la section de législation du Conseil d'État ne lient pas le demandeur d'avis. Il s'agit d'un avertissement qui l'invite à se justifier sur tel ou tel point qui pose problème.

Par ailleurs, dans les arrêts de la Cour constitutionnelle, il est souvent fait référence aux avis de la section de législation. Citons l'exemple de l'annulation de la taxe sur les comptes-titres. La Cour constitutionnelle attire l'attention sur le fait que le Conseil d'État demandait une meilleure justification et que le législateur ne l'a pas fournie.

c) Qualité des textes législatifs

En ce qui concerne la mauvaise rédaction des textes évoquée par M. Bouchez et Mme de Bethune, M. Jaumotte déclare que le Conseil d'État est évidemment disposé à jouer son rôle en matière de légistique mais qu'il ne peut le faire si on ne lui octroie pas le temps nécessaire. Le Conseil d'État constate la mauvaise qualité des textes

Mevrouw de Bethune deelt de opvatting van de heer Bouchez niet dat het merendeel van de adviesaanvragen een dilatoir karakter heeft. Zo zijn de regeringen er wettelijk toe verplicht om de voorontwerpen van wet voor advies aan de Raad van State voor te leggen. In het Parlement wordt soms wel eens een advies gevraagd om de behandeling van een voorstel te vertragen of om tijd te winnen. Maar dat geldt zeker niet voor alle adviesaanvragen. Zo werd een advies gevraagd over het wetsvoorstel inzake euthanasie. De voorstanders van dat voorstel zagen daarin een maneuver om het te kunnen afvoeren. Maar het advies van de Raad van State was zeer waardevol en heeft ertoe bijgedragen dat de tekst kon worden verbeterd. En had de bevoegde commissie het advies toentertijd nog meer in de betrokken wetgeving kunnen meenemen, dan was de kwaliteit van de wettekst nog beter geweest.

De heer Bouchez antwoordt dat men zijn woorden in hun geheel moet zien. In vele gevallen wordt een adviesaanvraag voor politieke doeleinden gebruikt. Een voorbeeld: het wetsontwerp van 7 december 2017 betreffende de huisbezoeken. Uit het advies kon men in juridisch opzicht niet opmaken dat alles zonder problemen zou verlopen. Aangezien het binnen dertig dagen gevraagd was, beweerden de tegenstanders van het ontwerp dat het geen echt juridisch advies was, terwijl de voorstanders ervan er argumenten uit putten om het te rechtvaardigen. Dit is een schoolvoorbeeld van hoe de Raad van State wordt geïnstrumentaliseerd, wat men absoluut moet proberen te voorkomen.

De heer Jaumotte, voorzitter, maakt twee opmerkingen. Een advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is niet bindend voor de aanvrager van het advies. Het is een waarschuwing die hem aanspoort om bepaalde problematische punten te rechtvaardigen.

Een tweede punt is dat er in de arresten van het Grondwettelijk Hof vaak verwezen wordt naar adviezen van de afdeling wetgeving. De heer Jaumotte haalt het voorbeeld aan van de belasting op de effectenrekeningen. Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat de Raad van State een omstandigere verantwoording vroeg en dat de wetgever die niet heeft gegeven.

c) Kwaliteit van de wetgevende teksten

Wat de door de heer Bouchez en mevrouw de Bethune aangekaarte slechte kwaliteit van de teksten betreft, verklaart de heer Jaumotte dat de Raad van State uiteraard bereid is om zijn rol te spelen inzake wetgevingstechniek, maar dat hij dat alleen kan doen als hij daar de nodige tijd voor krijgt. De Raad van State stelt vast dat

mais il n'a pas le temps d'améliorer leur rédaction, de la soumettre pour accord au fonctionnaire délégué, qui doit lui-même transmettre pour accord au ministre. Le Conseil d'État ne peut plus jouer ce rôle que dans les avis demandés sans délai.

Par contre, le Conseil d'État a pris l'initiative de rédiger un vade-mecum à l'usage des demandeurs d'avis, qui contient des indications sur la façon de rédiger les demandes d'avis et les textes, ainsi qu'un guide de législative, qui, malheureusement, ne semble plus être utilisé.

d) Sources de droit européen

À la question de M. Eerdekens sur les sources de droit européen, M. Jaumotte, président, répond que, chaque fois que le droit européen s'applique, c'est par là que commence l'examen. On vise la Charte des droits fondamentaux, les traités fondateurs, les traités dérivés, les règlements et les directives. Dans certaines matières, on ne donne pas un seul avis sans avoir au préalable vérifié la conformité au droit européen. Ainsi, des textes de loi ont reçu un avis négatif parce que contraires à la Convention européenne des droits de l'homme. Les projets visant à retirer la nationalité belge aux terroristes ont été recadrés parce que contraires à la Convention sur l'apatridie. Le projet de décret relatif au minerval étudiant a été étudié au regard de la libre circulation des étudiants dans l'Union européenne.

M. Vermeire, auditeur général, précise qu'en ce qui concerne le respect du droit européen, les auditeurs commencent presque automatiquement par demander au fonctionnaire délégué une liste de la concordance de tous les articles du projet avec les directives européennes.

e) Publicité des avis

M. Jaumotte, président, déclare que tous les avis sont publics, ils sont consultables sur le site du Conseil d'État. Seul le moment de la publication peut varier. En période de législature, ne sont publiés que les avis qui ont abouti, pour ne pas dévoiler la politique du gouvernement, et qui sont déjà publics (par exemple, intégrés dans des documents parlementaires). En fin de législature, tout ce qui n'a pas été publié l'est systématiquement, aussi bien pour l'État fédéral que pour les Régions et les Communautés.

teksten van slechte kwaliteit zijn, maar heeft geen tijd om ze te verbeteren, ze voor akkoord voor te leggen aan de afgevaardigde ambtenaar, die ze op zijn beurt moet voorleggen aan de minister. De Raad van State kan dit alleen nog doen in adviezen waarop geen termijn staat.

De Raad van State heeft echter wel een vademecum opgesteld voor de adviesaanvragers, waarin aanwijzingen staan over de manier waarop de adviesaanvragen en de teksten moeten worden opgesteld, en ook een handleiding van de wetgevingstechniek, die helaas blijkbaar niet meer geraadpleegd wordt.

d) Bronnen van Europees recht

Op de vraag van de heer Eerdekens over de bronnen van Europees recht, antwoordt de heer Jaumotte, voorzitter, dat telkens wanneer het Europees recht van toepassing is, het onderzoek van daaruit begint. Men kijkt naar het Handvest van de grondrechten, de oprichtingsverdragen, de afgeleide verdragen, de verordeningen en de richtlijnen. In sommige aangelegenheden verstrekt men geen advies zonder de overeenstemming met het Europees recht na te gaan. Zo hebben sommige wetteksten een negatief advies gekregen omdat zij in strijd waren met het Europees Verdrag van de rechten van de mens. Ontwerpen om de Belgische nationaliteit te ontnemen aan terroristen werden afgewezen omdat zij in strijd waren met het Verdrag betreffende de staatlozen. Het ontwerpdecreet betreffende het inschrijvingsgeld voor studenten werd onderzocht in het licht van het vrij verkeer van studenten in de Europese Unie.

De heer Vermeire, auditeur-generaal, preciseert dat wat de naleving van het Europees recht betreft, de auditeurs bijna automatisch eerst aan de afgevaardigde ambtenaar een lijst vragen met de concordantie van alle ontwerp-artikelen met de Europese richtlijnen.

e) Openbaarheid van de adviezen

De heer Jaumotte, voorzitter, legt uit dat alle adviezen openbaar zijn. Zij kunnen worden geraadpleegd op de website van de Raad van State. Alleen het moment van publicatie kan variëren. Tijdens de zittingsperiode worden alleen de adviezen uitgebracht die gevolg gekregen hebben, om het beleid van de regering niet te onthullen, en die reeds openbaar zijn (bijvoorbeeld omdat zij opgenomen zijn in de parlementaire stukken). Op het einde van de zittingsperiode wordt alles wat nog niet gepubliceerd is, automatisch gepubliceerd, zowel voor de Federale Staat als voor de Gemeenschappen en Gewesten.

4) Mémorandum

De l'absence de réponse au sujet des retours que le Conseil d'État aurait eus au sujet de son mémorandum, M. Eerdeken déduit qu'il n'y a pas eu de réaction du monde politique.

*
* *

Mme Laruelle, présidente, remercie les chefs de corps du Conseil d'État. Elle souligne l'intérêt suscité par le rapport d'activité et le mémorandum que ceux-ci ont présentés.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

La présidente,

Karl VANLOUWE.

Sabine LARUELLE.

Jean-Frédéric EERDEKENS.

4) Memorandum

Uit het uitblijven van een antwoord betreffende de reacties die de Raad van State op zijn memorandum kon verwachten, besluit de heer Eerdeken dat er geen reactie is gekomen vanuit politieke hoek.

*
* *

Mevrouw Laruelle, voorzitter, dankt de korpschefs van de Raad van State. Zij wijst erop dat de belangstelling voor het activiteitenverslag en het memorandum die zij hebben voorgesteld, groot is geweest.

Vertrouwen wordt geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteurs,

De voorzitter,

Karl VANLOUWE.

Sabine LARUELLE.

Jean-Frédéric EERDEKENS.