

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2012-2013

---

8 NOVEMBRE 2012

---

**Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation**

(Déposée par Mmes Freya Piryns  
et Zakia Khattabi)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été adoptée par le Sénat le 27 novembre 2008 (doc. Sénat. n° 4-247/5), moyennant les adaptations requises.

L'article 28, alinéa 4, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que le Conseil d'État assure la publication des arrêts de la section d'administration dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal. Cette disposition, qui a été insérée par la loi du 4 août 1996, a été mise à exécution par l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État, lequel dispose que cette publication doit se faire entre autres « via un réseau d'information accessible au public », c'est-à-dire en pratique le site web du Conseil d'État (<http://www.raadvst-consetat.be>).

En ce qui concerne les avis de la section de législation du Conseil d'État, que le professeur J. Velaers (*De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Maklu, 1999, p. 13) qualifie de « mine d'or constitutionnelle », la loi ne prévoit pas d'obligation générale de publication. Le Conseil d'État considère que ces avis sont confidentiels dans les cas où leur publication n'est pas imposée par la loi (arrêt Noel, n° 38 279, 9 décembre 1991). Le professeur

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2012-2013

---

8 NOVEMBER 2012

---

**Wetsvoorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving**

(Ingediend door de dames Freya Piryns  
en Zakia Khattabi)

---

## TOELICHTING

---

Dit wetsvoorstel neemt, met de vereiste wijzigingen, de tekst over van een voorstel dat op 27 november 2008 al door de Senaat werd aangenomen (stuk Senaat, nr. 4-247/5).

Artikel 28, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt dat de Raad van State de arresten van de afdeling administratie publiceert in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij koninklijk besluit. Aan die bepaling, die is ingevoegd door de wet van 4 augustus 1996, is uitvoering gegeven door het koninklijk besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State, waarin wordt bepaald dat die publicatie onder meer dient te gebeuren « via een informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek »; dat is in de praktijk op de website van de Raad van State (<http://www.raadvst-consetat.be>).

Wat de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State betreft, die professor doctor J. Velaers (*De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving. Vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof*, Maklu, 1999, blz. 13) een « constitutionele goudmijn » noemt, bevat de wet geen algemene verplichting tot publicatie. Zij worden door de Raad van State als confidentieel beschouwd in de gevallen waarin de publicatie door de wet niet wordt opgelegd (arrêt Noel, nr. 38 279, 9 december 1991).

docteur M. Van Damme, président de chambre au Conseil d'État, souligne que la confidentialité des avis est la règle et la publication l'exception (*Raad van State, afdeling wetgeving*, Die Keure, 1998, p. 67).

Les avis doivent cependant être rendus publics dans certains cas (Velaers, p. 9). L'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées, dispose que les avis doivent être annexés à l'exposé des motifs des avant-projets de lois, de décrets ou d'ordonnances, de manière à être publiés dans les documents de l'assemblée législative concernée. La même disposition prévoit que, lorsqu'un rapport au Roi ou à un gouvernement de communauté ou de région sur un arrêté réglementaire est publié au *Moniteur belge*, l'avis du Conseil d'État relatif à l'avant-projet d'arrêté doit être annexé au rapport, si bien que l'avis doit lui aussi être publié au *Moniteur belge*. En pratique, les avis demandés par les présidents des assemblées législatives sont également publiés dans les documents parlementaires.

Depuis l'insertion dans la Constitution d'une disposition accordant à chacun le droit de consulter tout document administratif (article 32 de la Constitution, inséré en 1993) et l'adoption entre autres de la loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, il est possible de demander, par cette voie compliquée, à consulter les avis de la section de législation du Conseil d'État qui sont détenus par une autorité administrative. La Commission d'accès aux documents administratifs et l'assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration (arrêt Jordan, n° 72 863, 31 mars 1998), ont déjà jugé que le principe de la publicité est applicable également aux avis du Conseil d'État, si bien que le détenteur de l'avis ne peut en refuser la publicité qu'en application d'une des dérogations qui ont été énumérées explicitement (Velaers, p. 10).

Par ailleurs, le Conseil d'État, section d'administration, a jugé, dans l'arrêt Gerfa (n° 63 464, 9 décembre 1996) qu'un avis de la section de législation est un élément obligatoire de la procédure d'élaboration d'un arrêté réglementaire et qu'il devait dès lors être intégré dans le dossier administratif qui est présenté par l'autorité dans le cas où cet arrêté fait l'objet d'une demande en annulation devant le Conseil d'État.

Le professeur M. Van Damme a écrit ce qui suit dans le livre qu'il a publié en 1998 : « Le principe de la confidentialité des avis ne peut en tout cas plus être considéré comme allant de soi. Il n'empêche qu'en attendant une modification explicite de la loi sur ce point, le Conseil d'État même et certains auteurs continuent à être confrontés aux difficultés pratiques

Professor doctor M. Van Damme, kamervoorzitter in de Raad van State, wijst erop dat de vertrouwelijkheid van de adviezen de regel is, de publicatie de uitzondering (*Raad van State, afdeling wetgeving*, Die Keure, 1998, blz. 67).

In een aantal gevallen moeten die adviezen wel publiek worden gemaakt (Velaers, blz. 9). Zo bepaalt artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, dat de adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie aan de memorie van toelichting moeten worden gehecht, zodat ze mee worden gepubliceerd in de stukken van de betrokken wetgevende vergadering. Dezelfde bepaling schrijft voor dat wanneer er bij een reglementair besluit in het *Belgisch Staatsblad* een verslag aan de Koning of aan een gemeenschaps- of gewestregering wordt gepubliceerd, dan ook het advies van de Raad van State over het voorontwerp van besluit aan het verslag dient te worden gehecht, zodat het mee moet worden gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. En in de praktijk worden ook de adviezen die door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen worden gevraagd, gepubliceerd in de parlementaire stukken.

Sinds de opname in de Grondwet van het recht voor eenieder om elk bestuursdocument te raadplegen (artikel 32 van de Grondwet, ingevoegd in 1993) en het aannemen van, onder meer, de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, kan via die — omslachtige — weg inzage worden gevraagd in de adviezen van afdeling wetgeving van de Raad van State die in handen zijn van een administratieve overheid. Zowel de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten als de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie (arrest-Jordan, nr. 72 863, 31 maart 1998), hebben reeds geoordeeld dat de principiële openbaarheid ook geldt voor de adviezen van de Raad van State, zodat de houder van het advies slechts kan weigeren het openbaar te maken op grond van één van de uitdrukkelijk opgesomde uitzonderingen (Velaers, blz. 10).

Anderzijds heeft de Raad van State, afdeling administratie, in het arrest Gerfa (nr. 63 464, 9 december 1996) geoordeeld dat een advies van de afdeling wetgeving een verplicht onderdeel is van de procedure van totstandkoming van een reglementair besluit en dus dient deel uit te maken van het administratief dossier dat wordt voorgelegd door de overheid ingeval dat besluit het voorwerp vormt van een verzoek tot nietigverklaring voor de Raad van State.

Professor doctor M. Van Damme schrijft in zijn boek uit 1998 : « Het principe van de vertrouwelijkheid van de adviezen kan hoe dan ook niet meer als vanzelfsprekend worden beschouwd. Dat neemt evenwel niet weg dat, in afwachting van een expliciete wetswijziging ter zake, de Raad van State zelf en sommige auteurs geconfronteerd blijven met de

résultant de l'absence d'une obligation générale de publicité des avis de la section de législation » (Van Damme, p. 72) (Traduction).

Comme l'écrit le professeur J. Velaers, le législateur devrait imposer lui-même une obligation de publication pour garantir une réelle publicité des avis : « Ce serait l'expression d'une nouvelle culture politique. L'État de droit y trouverait son compte ! » (Velaers, p. 10) (Traduction).

Voilà la raison du dépôt de la présente proposition de loi qui, en instaurant l'obligation de publicité des avis, vise à rendre la législation plus transparente et à stimuler la science juridique. Les objections classiques du monde politique suivant lesquelles les avis peuvent contenir des données politiques sensibles ne nous paraissent pas vraiment pertinentes : en pratique, les projets de loi sont élaborés au niveau du gouvernement et ils ne sont envoyés au Conseil d'État que lorsqu'ils ont reçu une forme plus ou moins définitive. Le texte proposé vise bien entendu aussi à ce que le Conseil d'État publie à terme, sur Internet, tous les avis qu'il a rendus à ce jour, c'est-à-dire plus de trente mille.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 2

La publication obligatoire ne vaut que pour les textes législatifs ou les arrêtés réglementaires ayant été adoptés par l'assemblée compétente. C'est pourquoi, l'article prévoit que les avis ne sont publiés qu'à dater de la publication des textes législatifs ou réglementaires concernés.

Afin que les arrêtés d'exécution soient en phase avec les réalités du terrain, il est prévu une procédure d'avis de la part des instances concernées du Conseil d'État.

### Article 3

L'entrée en vigueur de la loi doit, en outre, être concomitante à celle de l'arrêté royal visé au dernier alinéa de l'article 2.

\*  
\* \*

praktische moeilijkheden welke voortvloeien uit het ontbreken van een veralgemeende publicatieverplichting van de adviezen van de afdeling wetgeving » (Van Damme, blz. 72).

Zoals professor doctor J. Velaers schrijft zou, om een werkelijke openbaarheid van de adviezen te waarborgen, de wetgever zelf een verplichting tot publicatie moeten opleggen : « Het zou een blijk zijn van een nieuwe politieke cultuur. De rechtsstaat zou er wel bij varen. » (Velaers, blz. 10).

Vandaar dit wetsvoorstel, dat door het instellen van de openbaarheidsplicht voor adviezen, meer transparantie in de wetgeving wil bewerkstelligen en de juridische wetenschap wil stimuleren. De klassieke tegenwerping vanuit het beleid dat de adviezen soms gevoelige beleidsinformatie kunnen bevatten, lijkt ons niet echt relevant : in de praktijk worden ontwerpen op regeeringsniveau voorbereid en pas naar de Raad van State gestuurd als ze een meer definitieve vorm hebben gekregen. Uiteraard beoogt de voorgestelde tekst eveneens dat de Raad van State op termijn ook alle tot nu toe verstrekte adviezen — reeds meer dan dertigduizend — op het internet zou publiceren.

## TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

### Artikel 2

De verplichte publicatie heeft alleen betrekking op de door de bevoegde assemblee aangenomen wetteksten en regelgevende besluiten. Om die reden bepaalt dit artikel dat de adviezen pas worden gepubliceerd na de bekendmaking van de betrokken wetteksten en regelgevende besluiten.

Om te voorkomen dat de uitvoeringsbesluiten haaks staan op de realiteit in het veld, wordt een procedure ingesteld om bij de betrokken instanties van de Raad van State advies in te winnen.

### Artikel 3

De inwerkingtreding van de wet dient te sporen met die van het in artikel 2, laatste lid, bedoelde koninklijk besluit.

Freya PIRYNS.  
Zakia KHATTABI.

\*  
\* \*

**PROPOSITION DE LOI**Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 77 de la Constitution.

## Art. 2

Dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est inséré un article *5bis*, rédigé comme suit :

« Art. *5bis*. La section de législation assure sans délai, par la voie d'un réseau d'information électronique accessible au public, la publication des avis qu'elle donne et qui sont mentionnés au présent titre.

Elle y joint les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent.

Si l'avis se rapporte à un avant-projet, la publication n'intervient qu'au dépôt du projet.

S'il se rapporte à un projet d'arrêté réglementaire, elle n'intervient que si celui-ci est publié au *Moniteur belge*.

Le Roi fixe, par arrêté, pris après avis conjoint du premier président et de l'auditeur général du Conseil d'État, les modalités concrètes de conception et d'établissement de ce réseau d'information électronique. Si aucun avis n'a été formulé six mois après la demande d'avis dont question au présent article, le Roi peut édicter l'arrêté sans recueillir l'avis concerné. »

## Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge* et cette entrée en vigueur ne peut, en outre, être antérieure à l'adoption de l'arrêté visé au dernier alinéa de l'article 2.

24 octobre 2012.

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.

## Art. 2

In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt een artikel *5bis* ingevoegd, luidende :

« Art. *5bis*. De afdeling wetgeving publiceert onverwijld de adviezen die zij uitbrengt en die in deze titel worden vermeld, via een elektronisch informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek.

Zij voegt daarbij de voorstellen en de amendementen op de voorstellen en ontwerpen waarop die adviezen betrekking hebben.

Als het advies betrekking heeft op een voorontwerp, vindt de publicatie slechts plaats wanneer het ontwerp wordt ingediend.

Als het advies betrekking heeft op een ontwerp van regelgevend besluit, vindt de publicatie slechts plaats indien dat ontwerp in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Nadat de Koning het gezamenlijke advies van de eerste voorzitter en de auditeur-generaal van de Raad van State heeft ingewonnen, bepaalt Hij, bij besluit, de nadere regels in verband met het ontwerp en de uitbouw van dat elektronisch informatienetwerk. In geval binnen zes maanden na de in dit artikel bedoelde adviesaanvraag geen advies wordt uitgebracht, kan de Koning het besluit uitvaardigen zonder dat dit advies werd ingewonnen. »

## Art. 3

Deze wet treedt in werking de eerste dag van de derde maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* en mag voorts niet vroeger geschieden dan de aanneming van het in artikel 2, laatste lid, bedoelde besluit.

24 oktober 2012.

Freya PIRYNS.  
Zakia KHATTABI.