

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1990-1991

18 DECEMBRE 1990

**Proposition de loi complétant l'article 84
des lois coordonnées sur le Conseil
d'Etat****(Déposée par M. Henrion)**

DEVELOPPEMENTS

Dans beaucoup de milieux et depuis longtemps, on s'est plaint non seulement de l'abondance des lois, mais aussi et surtout, de leur imperfection sur le plan de la qualité juridique.

C'est pourquoi la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat institua notamment une section de législation, destinée à apporter au législateur et au gouvernement toute la collaboration souhaitée.

Chargée de donner des avis sur des projets de textes législatifs et réglementaires, à la demande des autorités que la loi désigne, cette section a joué un rôle considérable et bénéfique, dès son origine.

Toutefois, les dispositions originelles permettaient de passer outre à la consultation obligatoire de cette section en cas d'urgence.

Cette possibilité était susceptible d'être utilisée abusivement; c'est pourquoi la Cour de Cassation fut amenée à plusieurs reprises, pour ce qui concerne les arrêtés réglementaires, à décider de la nullité des dispositions pour l'adoption desquelles aucune urgence ne pouvait sérieusement être invoquée; elle y a vu un

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1990-1991

18 DECEMBER 1990

**Voorstel van wet tot aanvulling van arti-
kel 84 van de gecoördineerde wetten
op de Raad van State****(Ingediend door de heer Henrion)**

TOELICHTING

In verschillende kringen worden sinds geruime tijd klachten gehoord, niet alleen over het grote aantal wetteksten, maar ook en vooral over de gebrekkige juridische kwaliteit van die teksten.

Precies om die reden heeft de wet van 23 december 1946, die een Raad van State heeft ingesteld, onder meer voorzien in een afdeling wetgeving, die de wetgever en de regering alle vereiste medewerking zou verlenen.

Van bij haar oprichting heeft deze afdeling, belast met het uitbrengen van adviezen over ontwerpen van wetten en verordeningen, op verzoek van de in de wet bepaalde overheidsinstanties, een belangrijke en positieve rol gespeeld.

Volgens de oorspronkelijke bepalingen was de adviesinwinning echter niet verplicht in spoedeisende gevallen.

Van die mogelijkheid kon ook misbruik worden gemaakt en daarom heeft het Hof van Cassatie, ten aanzien van verordenende besluiten, meer dan eens de nietigheid uitgesproken van bepalingen voor de goedkeuring waarvan de urgentie kennelijk niet kon worden ingeroepen. Het Hof van Cassatie zag daarin

véritable détournement de pouvoir (voir les arrêts des 18 juin 1976, *Bull.* p. 1135; 12 octobre 1976, *Bull.* 1977, p. 179; 5 mai 1981, *Bull.* p. 1004).

Dans la législation actuelle, les cas d'urgence doivent être « spécialement motivés », qu'il s'agisse des projets de loi (art. 3, § 1^{er} des lois coordonnées) ou des arrêtés réglementaires.

Pour ce qui concerne les lois, le défaut de motivation ne peut être soulevé que devant le Parlement; pour ce qui concerne les arrêtés réglementaires, la section d'administration du Conseil d'Etat, saisie d'un recours en annulation, examinera la réalité du motif de l'urgence invoquée (*cf.* notamment Féli M. Rémion, « Le Conseil d'Etat », Bruxelles, Bruylant, 1990, pp. 182 et suivantes).

On assiste aujourd'hui à une double déviation: afin d'éviter de motiver l'urgence, les ministres, tant en ce qui concerne les projets de loi, que ceux d'arrêtés, utilisent l'article 84 des lois coordonnées, d'où il résulte que, en cas d'urgence, l'autorité qui saisit la section de législation peut réclamer communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours.

Depuis plusieurs années, mais spécialement au cours des plus récentes, on a vu recourir à ce procédé même pour des projets de loi comportant des centaines d'articles.

C'est assurément un détournement de procédure puis, je, pour ne pas voir discutés au Parlement les motifs du non recours au Conseil d'Etat, on invoque pas l'article 3, mais on arrive pratiquement au même résultat à raison du délai dérisoire laissé à celui-ci pour l'examen du texte, ce qui ne permet que des observations parcellaires ou superficielles.

Comme l'a indiqué le Premier Président émérite du Conseil d'Etat, les inconvénients du procédé sont considérables: on déroge à la composition normale de la Chambre saisie qui, en vertu de l'article 84, ne comprendra pas d'assesseurs; on risque de passer à côté de questions importantes; enfin, comme le Conseil d'Etat doit siéger toutes affaires cessantes, d'autres travaux sur des demandes plus anciennes sont interrompus (F. Rémion, *op. cit.*, pp. 206 et suivantes).

De 1974 à 1980, la moyenne des demandes d'avis par application de l'article 84 était de 28; de 1981 à 1988, elle est montée à 176, soit environ six fois plus.

een reële machtsafwending (*cf.* de arresten van 18 juni 1976, *Bull.* blz. 1135; 12 oktober 1976, *Bull.* 1977, blz. 179; 5 mei 1981, *Bull.* blz. 1004).

Naar luid van de huidige wetgeving moet « een geval van hoogdringendheid » « met bijzondere redenen zijn omkleed », of het nu wetsontwerpen (artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten) dan wel verordenende besluiten betreft.

Wanneer het een wet betreft, kan het ontbreken van de motivering alleen maar in het Parlement worden opgeworpen. In geval van een verordenend besluit moet de afdeling administratie van de Raad van State, waarbij een beroep tot nietigverklaring is ingesteld, zich uitspreken over de gegrondheid van de aangevoerde redenen (*cf.* Féli M. Rémion, *Le Conseil d'Etat*, Brussel, Bruylant, 1990, blz. 182 e.v.).

We stellen vast dat het wetsvoorschrift thans op twee wijzen wordt omzeild: om geen redenen te moeten aanvoeren voor de dringendheid, maken de Ministers, zowel voor de wetsontwerpen als voor de besluiten, gebruik van artikel 84 van de gecoördineerde wetten dat bepaalt dat in spoedeisende gevallen de overheid die de teksten aan de afdeling wetgeving voorlegt, mededeling van het advies kan vragen binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

Sinds jaren al, maar vooral in de jongste jaren, wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt, ook wanneer het ontwerpen betreft die honderden artikelen bevatten.

Ontegensprekelijk hebben we hier te maken met een oneigenlijk gebruik van de procedure: om te voorkomen dat de redenen voor het niet inschakelen van de Raad van State in het Parlement worden aangevochten, valt de Regering niet terug op artikel 3, maar het resultaat is wel praktisch hetzelfde, aangezien de Raad van State een zo korte termijn wordt toegemeten dat alleen maar fragmentarische of oppervlakkige opmerkingen kunnen worden gemaakt.

De Eerste Voorzitter emeritus van de Raad van State heeft gewezen op de euvels die aan dergelijke werkwijze zijn verbonden: er wordt afgeweken van de normale samenstelling van de kamer waaraan de tekst is voorgelegd, aangezien die krachtens artikel 84 zonder assessoren zitting houdt; het gevaar dat belangrijke problemen onopgemerkt blijven is groot; en, tenslotte, moet de Raad van State met voorrang boven alle andere zaken zitting houden, met als gevolg dat vroegere verzoeken opgeschort worden (F. Rémion, *op. cit.*, blz. 206 e.v.).

Tussen 1974 en 1980 werden gemiddeld 28 adviezen met toepassing van artikel 84 aangevraagd. Voor de periode van 1981-1988 bedraagt dat gemiddelde 176, of zesmaal meer.

Le remède qui paraît s'imposer, et c'est l'objet de la présente proposition, est de prévoir que pour l'application de l'article 84, l'urgence devra être spécialement motivée, comme il est de règle pour la non consultation.

Ainsi, le Parlement sera à même de porter un jugement sur le bien-fondé des motifs qui ont provoqué le recours à la procédure exceptionnelle.

En cas d'abus manifeste, c'est-à-dire de justification fausse ou insuffisante, la sanction se situera, en tout cas, au niveau de la responsabilité politique.

R. HENRION.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 84 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est complété par l'alinéa suivant :

« En pareil cas, l'urgence sera spécialement motivée. »

R. HENRION.

De aangewezen oplossing, en dat is ook de bedoeling van dit voorstel, lijkt erin te bestaan dat voor de toepassing van artikel 84 het verzoek om een spoedbehandeling met bijzondere redenen worden omkleed, zoals de regel is ingeval er geen advies wordt gevraagd.

Het Parlement zal zich dan kunnen uitspreken over de gegrondheid van de redenen die het beroep op de uitzonderingsprocedure rechtvaardigen.

Ingeval van kennelijk misbruik, dus wanneer de verantwoording onjuist of ontoereikend is, bestaat de sanctie er uiteraard in dat de betrokken Minister ter verantwoording kan worden geroepen.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

Enig artikel

Artikel 84 van de wetten op Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt aangevuld met het volgend lid :

« In dat geval wordt het verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleed. »