

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2004-2005

---

23 JUIN 2005

---

## Proposition de loi insérant un article 6ter dans les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973

(Déposée par M. Jean-Marie Cheffert et Mme Jihane Annane)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

Les avis de la section de législation du Conseil d'État ne sont publiés que lorsque la loi le prescrit. Dans les autres cas, ils restent confidentiels et seule l'autorité qui a sollicité un avis peut décider d'en divulguer l'existence et le contenu (1).

Concernant les normes ayant valeur de loi (loi, décret, ordonnance), l'article 3, § 1, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose que «l'avis [de la section de législation du Conseil d'État, *n.d.a.*] et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance». L'avis est donc publié et accessible dans les documents parlementaires.

Concernant les arrêtés par contre, l'article 3 des lois susdites prévoit que l'avis sur un avant-projet d'arrêté est annexé au rapport au Roi, aux gouvernements de Communauté ou de Région, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni.

Ce n'est donc que dans les cas (relativement rares) où un tel rapport est rédigé et publié en annexe de l'avant-projet d'arrêté, que l'avis de la section de législation du Conseil d'État est publié. Lorsque le projet ne fait pas l'objet d'un rapport ou que celui-ci

---

(1) Conseil d'État, Noël et crts, n° 38 729 du 9 décembre 1991.

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2004-2005

---

23 JUNI 2005

---

## Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 6ter in de Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State

(Ingediend door de heer Jean-Marie Cheffert en mevrouw Jihane Annane)

---

### TOELICHTING

---

De adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State worden slechts bekendgemaakt wanneer de wet dat voorschrijft. In de andere gevallen blijven ze vertrouwelijk en kan alleen de overheid die ze heeft gevraagd, beslissen er het bestaan en de inhoud van bekend te maken (1).

Wat de normen betreft die kracht van wet hebben (wet, decreet, ordonnantie), bepaalt artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State: «Het advies [van de afdeling wetgeving van de Raad van State, *n.v.d.i.*] en het voorontwerp worden gehecht aan de memorie van toelichting van de ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie». Het advies wordt dus bekendgemaakt in de parlementaire stukken en kan daar worden geraadpleegd.

Wat daarentegen de arresten betreft, bepaalt artikel 3 van vermelde wetten dat het advies bij een voorontwerp van besluit bij het verslag aan de Koning, aan de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie en aan het Verenigd College wordt gevoegd.

Alleen in de (relatief zeldzame) gevallen dus waarin dergelijk verslag als bijlage bij het voorontwerp van besluit wordt opgesteld en bekendgemaakt, wordt het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bekendgemaakt. Wanneer over het ontwerp geen

---

(1) Raad van State, Noël c.s. nr. 38 729 van 9 december 1991.

existe mais n'est pas publié, l'avis de la section de législation du Conseil d'État ne l'est donc pas non plus, sauf exception (1).

La confidentialité des avis de la section de législation du Conseil d'État est donc la règle en ce qui concerne les arrêtés, leur publication l'exception.

Le principal argument invoqué pour justifier le caractère confidentiel des avis sur de tels avant-projets est le risque de dévoiler des données politiques jugées sensibles. En effet, certains craignent que la publication de l'avis soit de nature à révéler les éventuelles modifications que le gouvernement aurait décidé d'apporter à son projet, suite à l'avis du Conseil d'État. La publication de l'avis aurait donc pour conséquence de divulguer d'éventuels changements d'options politiques, au risque pour l'autorité de « perdre la face » (2).

D'autres avancent que cette publicité pourrait porter atteinte au secret des délibérations gouvernementales ou donnerait à l'opposition la possibilité d'obtenir plus facilement des documents dont elle pourrait tirer certains arguments (3).

Il faut souligner cependant que la Constitution reconnaît en son article 32 le droit à la publicité des actes administratifs, et ce depuis 1993. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, qui met en œuvre cet article, prévoit la possibilité pour quiconque de consulter et d'obtenir copie de tous actes détenus par l'autorité administrative (4). La section d'administration du Conseil d'État ayant considéré que les avis rendus par la section de législation étaient des documents administratifs (5) au sens de la législation sur la publicité des actes administratifs, la présente proposition ne fait donc que traduire dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État le principe de publicité, tel qu'il est consacré dans notre Constitution.

Outre cet argument de droit qui devrait à lui seul justifier la publication des avis dont question, nous ne partageons pas les craintes exposées plus haut, pour plusieurs raisons :

(1) Concernant les projets d'arrêtés royaux visant à abroger, modifier ou remplacer les lois en vigueur, voy. l'article 3bis, § 1, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(2) J.M. Polak, Adviseren over wetgeving, in Raad van State. 450 jaar. 's Gravenhage Staatsuitgeverij, 1981, p. 279.

(3) Doc. Sénat, session 1988-1989, n° 571/2, p. 2.

(4) Voy. pour les exceptions au droit de consultation : l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Moniteur belge* du 30 juin 1994.

(5) Conseil d'État, Ass. gén. Jordan n° 72 863 du 31 mars 1998. Voy. aussi l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs du 15 septembre 1995.

verslag wordt gemaakt of wanneer het bestaat maar niet wordt bekendgemaakt, geldt dat dus ook voor het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, op uitzonderingen na (1).

Het vertrouwelijk karakter van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State is dus de regel inzake besluiten, en de bekendmaking ervan de uitzondering.

Het belangrijkste argument dat wordt aangehaald om het vertrouwelijk karakter van de adviezen van dergelijke voorontwerpen te rechtvaardigen, is het risico dat gevoelig liggende politieke informatie zal worden bekendgemaakt. Sommigen vrezen immers dat de bekendmaking van het advies aan het licht zal brengen welke wijzigingen de regering eventueel aan haar ontwerp zal aanbrengen als gevolg van het advies van de Raad van State. De bekendmaking van het advies zou dus tot gevolg hebben dat eventuele politieke koerswijzigingen aan het licht komen, waarbij voor de overheid « gezichtsverlies » dreigt (2).

Anderen stellen dat die bekendmaking het geheim van het regeringsoverleg kan schenden of de oppositie de mogelijkheid kan bieden gemakkelijker beslag te leggen op documenten waaruit ze argumenten kan putten (3).

Niettemin moet worden onderstreept dat de Grondwet sinds 1993 in artikel 32 het recht erkent op de openbaarheid van de bestuursdocumenten. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, die dat artikel uitvoert, bepaalt dat het voor iedereen mogelijk is alle bestuursdocumenten van de administratieve overheid in te zien en er afschrift van te krijgen (4). Aangezien de afdeling administratie van de Raad van State geoordeeld heeft dat de adviezen van de afdeling wetgeving bestuursdocumenten zijn in de zin van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur, doet dit voorstel dus niets meer dan het beginsel van openbaarheid, dat in onze Grondwet bekrachtigd wordt, omzetten in de gecoördineerde wetten op de Raad van State (5).

Naast dat juridisch argument dat op zich al de bekendmaking van vermelde adviezen moet rechtvaardigen, delen we de hierboven uiteengezette vrees om verscheidene redenen niet :

(1) Inzake de ontwerpen van koninklijke besluiten die ertoe strekken van kracht zijnde wettelijke bepalingen op te heffen, te wijzigen of te vervangen, zie artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

(2) J.M. Polak, Adviseren over wetgeving, in Raad van State. 450 jaar. 's Gravenhage Staatsuitgeverij, 1981, blz. 279.

(3) Stuk Senaat, zitting 1988-1989, nr. 571/2, blz. 2.

(4) Voor de uitzonderingen op het inzage-recht : zie artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1994.

(5) Raad van State, Alg. Verg. Jordan nr. 72 863 van 31 maart 1998. Zie ook het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten van 15 september 1995.

1° la section de législation du Conseil d'État, lorsqu'elle rend un avis sur un projet d'arrêté, ne contrôle pas l'opportunité politique du projet mais se prononce uniquement sur sa conformité juridique *sensu stricto*. Il ne s'agit donc pas d'un contrôle politique mais bien juridique. Si le gouvernement modifie son projet suite à l'avis du Conseil d'État, c'est donc pour se conformer aux remarques d'ordre juridico-technique de la section de législation;

2° la publicité des avis du Conseil d'État, loin d'entraver l'action politique, faciliterait celle-ci en donnant libre accès à tout document participant à sa compréhension;

3° dans de nombreux cas les avis contribuent à faciliter l'interprétation des textes sur lesquels ils portent, l'efficacité du contrôle parlementaire s'en trouvant accrue.

Le principe de la confidentialité des avis de la section de législation du Conseil d'État ne trouve donc plus à s'appliquer.

Nous suivons en la matière l'opinion de M. Van Damme : « Het principe van de vertrouwelijkheid van de adviezen kan hoe dan ook niet meer als vanzelfsprekend worden beschouwd » (1).

Notre proposition vise donc à traduire dans les textes le principe de la publicité des avis rendus par la section de législation du Conseil d'État sur les avant-projets d'arrêtés, tel qu'il trouve son fondement dans la Constitution.

Nous considérons en effet que ceux-ci doivent être rendus accessibles à tous, via par exemple une base de données globale qui reprendrait tous les avis rendus par la section de législation, tant sur les initiatives parlementaires que gouvernementales. À l'instar de la publication des arrêts du Conseil d'État (2), la publication des avis serait assurée par le Conseil d'État dans les cas, les formes et les conditions à déterminer par le Roi.

Jean-Marie CHEFFERT.  
Jihane ANNANE.

1. wanneer de afdeling wetgeving van de Raad van State een advies geeft over een ontwerp van besluit, controleert ze de politieke opportuniteit van het ontwerp niet, maar spreekt zich alleen uit over juridische toetsing ervan *sensu stricto*. We hebben het dus niet over politieke, maar over juridische controle. Indien de regering haar ontwerp wijzigt als gevolg van het advies van de Raad van State, doet ze dat dus om zich te schikken naar de juridisch-technische opmerkingen van de afdeling wetgeving;

2. de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State zal de politieke actie geenszins belemmeren, maar ze bevorderen door vrij toegang te verlenen tot elk document dat tot het begrip ervan kan bijdragen;

3. in heel wat gevallen dragen de adviezen bij tot een gemakkelijker interpretatie van de teksten waarover ze gaan, zodat de parlementaire controle er efficiënter door wordt.

Het principe van de vertrouwelijkheid van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State hoeft dus niet meer te worden toegepast.

We delen in deze zaak de mening van M. Van Damme : « Het principe van de vertrouwelijkheid van de adviezen kan hoe dan ook niet meer als vanzelfsprekend worden beschouwd » (1).

Ons voorstel strekt er dus toe het beginsel van de openbaarheid van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de voorontwerpen van besluiten, dat zijn grondslag vindt in onze Grondwet, in de teksten om te zetten.

We menen immers dat ze voor iedereen toegankelijk moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld via een algemene databank met alle adviezen van de afdeling wetgeving, bij de initiatieven van zowel het parlement als de regering. Zoals dat geldt voor de bekendmaking van de arresten van de Raad van State, zal de Raad van State zorgen voor de bekendmaking van de adviezen in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden die door de Koning moeten worden vastgelegd (2).

(1) M. Van Damme, Raad van State Afdeling wetgeving, Die Keure, 1998, p. 72 : « Le principe de la confidentialité des avis ne peut en tout cas plus être considéré comme allant de soi ».

(2) Voy. l'article 28 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

(1) M. Van Damme, Raad van State Afdeling wetgeving, Die Keure, 1998, blz. 72 : « *Le principe de la confidentialité des avis ne peut en tout cas plus être considéré comme allant de soi* ».

(2) Zie artikel 28 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.

**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 *6ter*, rédigé comme suit :

« Art. *6ter*. — Les avis de la section de législation du Conseil d'État sont accessibles au public.

Le Conseil d'État en assure la publication dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal. ».

2 mai 2005.

Jean-Marie CHEFFERT.  
Jihane ANNANE.

**WETSVOORSTEL**

Artikel 1

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

Art. 2

In de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, wordt een artikel *6ter* ingevoegd, luidende :

« Art. *6ter*. — De adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zijn toegankelijk voor het publiek.

De Raad van State zorgt voor de publicatie ervan in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgelegd bij koninklijk besluit. ».

2 mei 2005.