

# BELGISCHE SENAAT

---

ZITTING 2001-2002

---

17 MEI 2002

---

## Wetsvoorstel tot invoeging van een artikel 14<sup>quater</sup> in de gecoördineerde wetten op de Raad van State

---

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

[32.901/AV]

---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 18 januari 2002 door de voorzitter van de Senaat verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorstel van wet «tot invoeging van een artikel 14<sup>quater</sup> in de gecoördineerde wetten op de Raad van State» (stuk Senaat, nr. 2-238/1, 1999-2000), heeft op 27 maart 2002 het volgende advies gegeven:

### Strekking van het voorstel

Naar luid van het onderzochte wetsvoorstel, strekt het ertoe een nieuw artikel 14<sup>quater</sup> in te voegen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State om alleen de voorzitters van wetgevende vergaderingen («assemblees» in het wetsvoorstel) toe te staan, handelend op verzoek van twee derde van hun leden, bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring in te stellen wegens schending van de bevoegdheden van deze vergaderingen.

Uit de toelichting bij dit voorstel blijkt dat het aansluit bij een arrest waarbij de Raad van State, naar aanleiding van een beroep dat twee leden van het federale parlement tegen een koninklijk besluit hadden ingesteld, dat beroep heeft toegewezen en heeft

---

Zie:

Stukken van de Senaat:

2-238 - 1999/2000:

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Lizin.

2-238 - 2000/2001:

Nr. 2: Advies van de Raad van State.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2001-2002

---

17 MAI 2002

---

## Proposition de loi insérant un article 14<sup>quater</sup> dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État

---

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

[32.901/AG]

---

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale de la section de législation, saisi par le président du Sénat, le 18 janvier 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur une proposition de loi «insérant un article 14<sup>quater</sup> dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État» (doc. Sénat, n° 2-238/1, 1999-2000), a donné le 27 mars 2002 l'avis suivant:

### Portée de la proposition

Selon le texte de la proposition de loi examinée, celle-ci tend à insérer un article 14<sup>quater</sup> nouveau dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État afin de n'autoriser que les présidents des assemblées législatives, agissant à la demande de deux tiers de leurs membres, à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État fondé sur la violation des compétences de ces assemblées.

Il résulte des développements de cette proposition que celle-ci fait suite à un arrêt du Conseil d'État ayant accueilli le recours introduit par deux parlementaires fédéraux contre un arrêté royal en admettant que ces requérants pouvaient invoquer leur intérêt

---

Voir:

Documents du Sénat:

2-238 - 1999/2000:

N° 1: Proposition de loi de Mme Lizin.

2-238 - 2000/2001:

N° 2: Avis du Conseil d'État.

aangenomen dat die verzoekers, als lid van een wetgevende vergadering, hun functioneel belang konden aanvoeren om de geldigheid van dat koninklijk besluit te betwisten wegens schending van de bevoegdheden van de wetgevende kamers(1). Volgens diezelfde toelichting bestaat de bedoeling van de indiener van het voorstel er in werkelijkheid in ten aanzien van de Raad van State de regel over te nemen die vervat is in artikel 2, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, volgens welke door de voorzitters van wetgevende vergaderingen beroep wordt ingesteld «op verzoek van twee derde van hun leden».

Het dispositief van het voorgestelde artikel 14<sup>quater</sup> wordt aangevuld met een tweede lid, naar luid waarvan tussen twee parlementaire zittingen of tijdens het reces het beroep kan worden:

«ingesteld door het bureau van de assemblees, onder voorbehoud van onverwijld bekrachtiging door twee derde van de leden van die assemblees.»

#### Voorafgaande opmerkingen

1. Zoals net uiteengezet is, is de tekst van het voorstel aldus geredigeerd dat voortaan verhinderd wordt dat ongeacht welke verzoeker de schending van de bevoegdheden van de wetgevende macht aanvoert wanneer hij wegens machtsoverschrijding beroep instelt tegen een verordeningbesluit; alleen de voorzitters van de betrokken wetgevende vergaderingen kunnen nog dat middel aanvoeren, op voorwaarde dat ze het beroep ingesteld hebben «op verzoek van twee derde van hun leden».

Deze bedoeling wordt evenwel niet uiteengezet in de toelichting bij het voorstel, dat er veeleer toe strekt de mogelijkheid die een parlementslid heeft om een functioneel belang in te roepen, te beperken wanneer het lid een middel aanvoert dat ontleend wordt aan schending van de bevoegdheden van de wetgevende macht.

Onder voorbehoud van de opmerkingen die volgen, zou de bepaling in die zin moeten worden aangepast. Ze zou beter komen te staan na artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvan het eerste lid het volgende bepaalt:

«De [...] beroepen tot nietigverklaring bedoeld [in] artikel [...] 14 [...] kunnen voor de afdeling administratie worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang [...]»(2).

(1) Raad van State, Ceder en Annemans, nr. 82.791 van 8 oktober 1999.

(2) Uit een oogpunt van correct taalgebruik dient in de Franse tekst te worden geschreven: «déduit de la violation de la compétence ...» in plaats van «déduit à la violation de la compétence ...».

fonctionnel, comme membres d'une assemblée législative, pour contester la validité de cet arrêté royal sur la base de la violation des compétences des Chambres législatives(1). L'intention de l'auteur de la proposition consiste en réalité, toujours selon ces développements, à adopter pour le Conseil d'État la règle figurant à l'article 2, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage aux termes de laquelle les présidents des assemblées législatives peuvent agir «à la demande de deux tiers de leurs membres».

Le dispositif de l'article 14<sup>quater</sup> proposé est complété par un alinéa 2 aux termes duquel, entre deux sessions parlementaires ou pendant les vacances parlementaires, le recours peut être:

«... introduit par le bureau des assemblees, sous réserve de ratification sans délai par deux tiers des membres de celle-ci.»

#### Observations préliminaires

1. Comme il vient d'être exposé, le texte de la proposition est rédigé de manière telle qu'il empêcherait dorénavant tout requérant, quel qu'il soit, d'invoquer la violation des compétences du pouvoir législatif lorsqu'il introduit un recours pour excès de pouvoir dirigé contre un arrêté réglementaire; seuls les présidents des assemblees législatives concernées pourraient encore invoquer ce moyen, et ce à la condition qu'ils aient introduit le recours «à la demande de deux tiers de leurs membres».

Telle n'est toutefois pas l'intention exposée dans les développements de la proposition, qui tend plutôt à limiter la possibilité pour un parlementaire d'invoquer un intérêt fonctionnel lorsqu'il invoque un moyen pris de la violation des compétences du pouvoir législatif.

Sous la réserve des observations qui suivent, le texte devrait être adapté en ce sens. Il aurait mieux sa place à la suite de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont l'alinéa premier dispose que:

«Les [...] recours en annulation [...] visés [à l'] article [...] 14 [...] peuvent être portés devant la section d'administration par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt [...]»(2).

(1) Conseil d'État, Ceder et Annemans, n<sup>o</sup> 82.791, du 8 octobre 1999.

(2) Dans un souci de correction linguistique, on écrira dans le texte français «déduit de la violation de la compétence ...» au lieu de «déduit à la violation de la compétence ...».

Het recht van iedere verzoeker die geen parlamentslid is om een middel aan te voeren dat ontleend wordt aan schending van de bevoegdheden van de wetgevende macht, wordt aldus gewaarborgd(1).

2. Wat dat betreft wordt erop gewezen dat het begrip functioneel belang, vastgelegd in de rechtspraak van de Raad van State, eigenlijk in hoofdzaak twee facetten omvat(2).

Het eerste facet houdt in dat een belang wordt erkend ten aanzien van de leden van een overheidsorgaan of een adviesorgaan voor zover het beroep strekt tot bescherming van de bevoegdheden van dat orgaan. In tal van arresten van de Raad van State wordt dat soort belang erkend(3), maar die rechtspraak heeft enkel betrekking op de bevoegdheid van het orgaan, en niet op die van de administratieve overheid zelf; een gemeenteraadslid bijvoorbeeld kan in rechte optreden om de bevoegdheden van de raad te verdedigen, maar niet die van de gemeente(4).

Het tweede facet geldt de prerogatieven, niet meer van het orgaan zelf, maar van het lid ervan binnen dat orgaan(5), bijvoorbeeld wat betreft de voorwaarden voor oproeping voor een vergadering van de gemeenteraad(6), de informatie die verstrekt wordt aan de leden van die raad(7), of het recht om een geheime stem uit te brengen voor de verkiezing van de schepenen door de gemeenteraad(8)(9). Zulks biedt de verzoeker evenwel nog niet de mogelijkheid om, onder aanvoering van het functioneel belang, de overige aspecten van de regelmatigheid van een aan het betrokken orgaan voorgelegd besluit aan te vechten(10).

(1) Wat betreft het recht, van iedere verzoeker, om dit type van middel aan te voeren, welk recht niet alleen bestemd is voor degenen die kunnen steunen op hun functioneel belang, zie J. Baert en G. Debersaques, *Raad van State — Afdeling administratie, 2. Ontvankelijkheid*, in Administratieve rechtsbibliotheek, Brugge, 1996, blz. 305.

(2) Luidens sommige arresten van de Raad van State, moet, los van de twee betekenis van «functioneel belang» die hierna worden uiteengezet, er ook van uitgegaan worden dat een lid van een vertegenwoordigend lichaam van een publieke overheid, tegen een beslissing van dat orgaan in rechte kan optreden wanneer geen enkele derde persoon in een situatie kan verkeren dat hij voldoende door een handeling kan worden getroffen om haar bij de Raad van State aan te vechten (Raad van State, Van Aelst en De Berlangere, nr. 30.003, en Motte, nr. 30.004 van 5 mei 1988; Van Roy, nr. 34.282 van 6 maart 1990; Minnebo en c.s., nr. 46.466 van 8 maart 1994; Dewinter, nr. 59.866 van 5 juni 1996). Die arresten hebben bijvoorbeeld betrekking op de beslissing om de bevolking te raadplegen (nrs. 30.003 en 30.004) of de beslissing om een register van samenlevingscontracten in te voeren (nr. 59.866).

(3) Onder meer Raad van State, De Cock en Dhondt, nr. 42.724 van 3 mei 1993; Yasin, nr. 44.235 van 1 oktober 1993; Delcroix, nr. 44.295 van 1 oktober 1993; Lootens, Ceder en Laeremans, nr. 73.321 van 28 april 1998.

(4) Raad van State, Fourneaux, nr. 6.078 van 20 februari 1958; J. Salmon, *«Le Conseil d'État»*, Brussel, 1994, blz. 318.

(5) Onder meer Raad van State, Temmerman, nr. 40.609 van 6 oktober 1992; Kas, nr. 42.274 van 3 mei 1993; Van Meenen, nr. 42.683 van 26 april 1993; Nys, nr. 45.717 van 21 januari 1994; Rigaux, Van Snick en Flamand, nr. 47.475 van 17 mei 1994.

(6) Raad van State, Besançon, nr. 16.783 van 19 december 1974.

(7) Raad van State, Duray en Henry, nr. 14.404 van 17 december 1970.

(8) Raad van State, Motmans-Jans, nr. 40.853 van 27 oktober 1992.

(9) Het is in deze zin dat het begrip «functioneel belang» gedefinieerd wordt in een arrest van 24 oktober 2001 van de Raad van State: «De rechtspraak van de Raad van State en van de hoven en rechtbanken steunt op het adagium «geen vordering zonder belang», dat zowel in de gecoördineerde wetten op de Raad van State als in het Gerechtelijk Wetboek is vastgelegd, waarbij het moet gaan om een rechtstreeks en persoonlijk belang; de theorie van het functioneel belang is ingevoerd door de rechtspraak en tempert de regels die terzake gewoonlijk van toepassing zijn; [...] op basis van het functioneel belang kan een gekozen beroep tot nietigverklaring instellen tegen een bestuurshandeling die hem niet persoonlijk nadeel berokkent, maar die gesteld is met schending van de prerogatieven die zijn mandaat hem verleent, zodat de bestreden handeling, indien ze vernietigd wordt, slechts kan worden overgedaan met inachtneming van de genoemde prerogatieven» (Raad van State, Pecquereau, nr. 100.162 van 24 oktober 2001).

(10) M. Leroy, *«Contentieux administratif»*, Brussel, 1996, blz. 345. Deze auteur merkt in dat verband op: «Le Conseil d'État n'est pas une instance d'appel ouverte aux membres minoritaires des assemblées délibérantes» (*ibid.*; cf. Raad van State, Rousseau, nr. 37.200 van 12 juni 1991).

Serait ainsi sauvegardé le droit de chaque requérant, non parlementaire, d'invoquer un moyen pris de la violation des compétences du pouvoir législatif(1).

2. Il est rappelé à cet égard que la notion d'intérêt fonctionnel, consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État, recouvre en réalité principalement deux notions(2).

La première notion recouvre celle par laquelle un intérêt est reconnu aux membres d'un organe d'une autorité publique ou d'un organe d'avis en tant que le recours vise à protéger les compétences de cet organe. De très nombreux arrêts du Conseil d'État reconnaissent ce type d'intérêt(3), mais cette jurisprudence ne concerne que la compétence de l'organe, et non celle de l'autorité administrative elle-même; par exemple, un membre d'un conseil communal peut agir pour défendre les compétences du conseil, mais pas celles de la commune(4).

La seconde notion porte sur les prérogatives, non plus de l'organe lui-même, mais du membre de celui-ci en son sein(5), par exemple quant aux conditions de la convocation d'une séance du conseil communal(6), quant à l'information donnée aux membres de ce conseil(7), ou quant au droit d'émettre un vote secret pour l'élection des échevins par le conseil communal(8)(9). Ceci ne permet toutefois pas au requérant de contester, au titre de l'intérêt fonctionnel, les autres aspects de la régularité d'une délibération soumise à l'organe en cause(10).

(1) Quant au droit, pour tout requérant, d'invoquer ce type de moyen, non réservé à ceux qui peuvent se fonder sur leur intérêt fonctionnel, voir J. Baert et G. Debersaques, *«Raad van State — Afdeling Administratie, 2. Ontvankelijkheid»*, in Administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, 1996, p. 305.

(2) Selon des arrêts du Conseil d'État, outre les deux notions d'intérêt fonctionnel exposées ci-après, il faut admettre aussi que le membre d'une assemblée délibérative d'une autorité publique puisse agir contre une décision de cet organe lorsqu'aucun tiers ne peut se trouver dans une situation de pouvoir être suffisamment affecté par un acte pour le combattre devant le Conseil d'État (Conseil d'État, Van Aelst et De Berlangere, n° 30.003, et Motte, n° 30.004 du 5 mai 1988; Van Roy, n° 34.282 du 6 mars 1990; Minnebo et consorts, n° 46.466 du 8 mars 1994; Dewinter, n° 59.866 du 5 juin 1996). Ces arrêts concernent par exemple la décision de consulter la population (n°s 30.003 et 30.004) ou celle de créer un registre des contrats de cohabitation (n° 59.866).

(3) Notamment Conseil d'État, De Cock et Dhondt, n° 42.724 du 3 mai 1993; Yasin, n° 44.235 du 1<sup>er</sup> octobre 1993; Delcroix, n° 44.295 du 1<sup>er</sup> octobre 1993; Lootens, Ceder et Laeremans, n° 73.321 du 28 avril 1998.

(4) Conseil d'État, Fourneaux, n° 6.078 du 20 février 1958; J. Salmon, *Le Conseil d'État*, Bruxelles, 1994, p. 318.

(5) Notamment C.E., Temmerman, n° 40.609 du 6 octobre 1992; Kas, n° 42.274 du 3 mai 1993; Van Meenen, n° 42.683 du 26 avril 1993; Nys, n° 45.717 du 21 janvier 1994; Rigaux, Van Snick et Flamand, n° 47.475 du 17 mai 1994.

(6) Conseil d'État, Besançon, n° 16.783 du 19 décembre 1974.

(7) Conseil d'État, Duray et Henry, n° 14.404 du 17 décembre 1970.

(8) Conseil d'État, Motmans-Jans, n° 40.853 du 27 octobre 1992.

(9) C'est en ce sens que la notion d'intérêt fonctionnel est définie par un arrêt du 24 octobre 2001 du Conseil d'État: «La jurisprudence du Conseil d'État et des Cours et Tribunaux est fondée sur l'adage «sans intérêt pas d'action», consacré tant par les lois coordonnées sur le Conseil d'État que par le Code judiciaire, ledit intérêt devant être direct et personnel; la théorie de l'intérêt fonctionnel est une création jurisprudentielle qui apporte un tempérament aux règles usuelles en la matière; [...] l'intérêt fonctionnel permet à un mandataire public de poursuivre l'annulation d'un acte administratif qui ne lui fait pas personnellement grief mais qui a été pris en méconnaissance des prérogatives qu'il tient de son mandat, en sorte qu'en cas d'annulation, l'acte litigieux ne pourrait être refait que dans le respect desdites prérogatives» (Conseil d'État, Pecquereau, n° 100.162 du 24 octobre 2001).

(10) M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruxelles, 1996, p. 345. Cet auteur note à cet égard que «le Conseil d'État n'est pas une instance d'appel ouverte aux membres minoritaires des assemblées délibérantes» (*ibid.*; voir Conseil d'État, Rousseau, n° 37.200 du 12 juin 1991).

Krachtens artikel 2, 3<sup>o</sup>, van de genoemde bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof:

«(doet) een lid van een vergadering (...) niet, in die enkele hoedanigheid, blijken van het vereiste belang om voor het Hof op te treden»(1).

Die beperking slaat evenwel alleen op de verdediging van de prerogatieven van de vergadering zelf, dat wil zeggen op de eerste van de twee betekenissen van het begrip functioneel belang die hierboven zijn uiteengezet. Het Arbitragehof heeft er namelijk op gewezen dat:

«een individueel lid van een wetgevende vergadering zich niet op een functioneel belang kan beroepen om tot vrijwaring van de prerogatieven van de wetgevende vergadering waarvan hij deel uitmaakt, een beroep tot vernietiging in te stellen»(2);

verder in hetzelfde arrest stelt het Hof daarentegen dat:

«de bepaling van artikel 2, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 (...) evenwel niet (uitsluit) dat een lid van een wetgevende vergadering een beroep zou instellen indien hij persoonlijk door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig in zijn situatie zou kunnen worden geraakt»(3),

wat met de tweede betekenis van het begrip functioneel belang kan insluiten(4)(5).

Indien het voorstel dient tot beperking van het recht van een parlements lid om een functioneel belang aan te voeren vóór de Raad van State, behoort aangegeven te worden of die beperking betrekking heeft op het functioneel belang in de twee betekenissen van dat begrip, dan wel of, zoals in het arrest van de Raad van State waarnaar het voorliggende voorstel verwijst, ze alleen doelt op het functioneel belang van een lid van een vergadering dat optreedt ter verdediging van de prerogatieven van de vergadering zelf; in dat tweede geval blijft het mogelijk een functioneel belang te erkennen ten aanzien van een lid van een vergadering uit hoofde van zijn eigen prerogatieven.

### Algemene opmerking

Volgens de huidige stand van de rechtspraak kan ieder parlements lid, net zoals ieder lid van een vertegenwoordigend lichaam, vóór de Raad van State zijn functioneel belang aanvoeren, binnen de perken van de aanvaardbaarheid van dat belang(6). Doordat het voorstel parlementsleden niet langer de mogelijkheid biedt om op basis van hun functioneel belang een beroep tot nietigverkla-

(1) Arbitragehof, arresten nrs. 8/90 van 7 februari 1990, 33/91 van 14 november 1991 en 48/92 van 18 juni 1992; zie in dezelfde zin arrest nr. 30/90 van 9 oktober 1990.

(2) Arbitragehof, genoemd arrest nr. 30/90, overweging B.3.1. (niet onderstreept in de tekst).

(3) *Ibid.*

(4) Verder in het arrest onderzoekt het Hof trouwens of niet op discriminatoire wijze afbreuk is gedaan aan een aantal prerogatieven van het verzoekende raads lid.

(5) (17) Zie ook, *a contrario*, arrest nr. 43/99 van het Arbitragehof. Zie in die zin J. Velaers, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen-Apeldoorn, 1990, nr. 359, blz. 280; C. Courtoy, «Intérêt fonctionnel et intérêt statutaire devant la Cour d'arbitrage», *Présence du droit public et des droits de l'homme — Mélanges offerts à Jacques Velu*, Brussel, 1992, blz. 430.

(6) In verband met de voorwaarden waaronder het functioneel belang kan worden aangevoerd: vgl. J. Baert en G. Debersaques, *op. cit.*, blz. 304 tot 322.

Par l'effet de l'article 2, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage:

«... un membre d'une assemblée ne justifie [...] pas, en cette seule qualité, de l'intérêt requis pour agir devant [elle]»(1).

Cette limitation ne porte toutefois que sur la défense des prérogatives de l'assemblée elle-même, soit sur la première des deux acceptions de la notion d'intérêt fonctionnel exposées ci-avant. La Cour d'arbitrage a précisé en effet qu' :

«... un membre individuel d'une assemblée législative ne pourrait invoquer un intérêt fonctionnel lui permettant d'introduire un recours en annulation en vue de la sauvegarde des prérogatives de l'assemblée législative dont il fait partie»(2);

dans le même arrêt, la Cour ajoute en revanche que:

«... l'article 2, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'exclut cependant pas qu'un membre d'une assemblée législative introduise un recours s'il est personnellement susceptible d'être affecté directement et de manière défavorable dans sa situation par la norme incriminée»(3),

ce qui peut inclure la notion d'intérêt fonctionnel dans la seconde acception du terme(4)(5).

Si l'objectif de la proposition tend à limiter le droit, pour un parlementaire, d'invoquer un intérêt fonctionnel devant le Conseil d'État, il y aurait lieu de préciser si cette limitation vise l'intérêt fonctionnel dans les deux acceptions reçues par cette notion ou, comme dans l'arrêt du Conseil d'État auquel la proposition examinée se réfère, si elle ne vise que l'intérêt fonctionnel du membre d'une assemblée faisant valoir les prérogatives de l'assemblée elle-même; dans cette deuxième hypothèse, l'intérêt fonctionnel continuerait à pouvoir être reconnu au membre de l'assemblée au titre de ses prérogatives propres.

### Observation générale

Dans l'état actuel de la jurisprudence, tout parlementaire, comme tout membre d'une assemblée délibérative, peut invoquer devant le Conseil d'État son intérêt fonctionnel, dans les limites de l'admissibilité de celui-ci(6). En n'autorisant plus le parlementaire à introduire un recours en annulation fondé sur son intérêt fonctionnel, la proposition introduit parmi les mandataires

(1) Cour d'arbitrage, arrêts n<sup>os</sup> 8/90 du 7 février 1990, 33/91 du 14 novembre 1991 et 48/92 du 18 juin 1992; dans le même sens, l'arrêt n<sup>o</sup> 30/90 du 9 octobre 1990.

(2) Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 30/90, précité, considérant, B.3.1 (non souligné dans le texte).

(3) *Ibid.*

(4) Dans la suite de cet arrêt, la Cour examine d'ailleurs si diverses prérogatives du député requérant sont atteintes de manière discriminatoire.

(5) Voir aussi, *a contrario*, l'arrêt n<sup>o</sup> 43/99 de la Cour d'arbitrage. En ce sens, J. Velaers, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijk Hof*, Antwerpen — Apeldoorn, 1990, n<sup>o</sup> 359, p. 280; C. Courtoy, «Intérêt fonctionnel et intérêt statutaire devant la Cour d'arbitrage», *Présence du droit public et des droits de l'homme — Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, 1992, p. 430.

(6) Sur les conditions de mise en œuvre de l'intérêt fonctionnel, consulter notamment J. Baert et G. Debersaques, *op. cit.*, pp. 304 à 322.

ring in te stellen, voert het ten aanzien van de gekozenen van vertegenwoordigende lichamen een onderscheid in dat moet worden gewettigd. Zo niet, ontstaat discriminatie die bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt verboden.

Zelfs los van de wettiging van de maatregel, rijzen in dat verband twee belangrijke vragen(1).

De eerste vraag gaat over de vergelijking tussen de procedure vóór het Arbitragehof en die vóór de Raad van State, een vergelijking waartoe het voorstel aanleiding geeft. Op verschillende punten, maar vooral in verband met de voorwaarden voor het verkrijgen van een actierecht op basis van het belang van de verzoeker, moet bij die vergelijking met de procedure vóór het Arbitragehof voorzichtig te werk worden gegaan. In tegenstelling met wat bij de Raad van State geldt, waar iedere verzoeker zijn belang moet aantonen, hoeven voorzitters van een vergadering zoals de Ministerraad en de gemeenschaps- en gewestregeringen, hun belang niet aan te tonen vóór de rechter die zich over de grondwettigheid uitspreekt. Die regel, vervat in artikel 2, 1<sup>o</sup> en 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, past daarentegen in een stelsel waar uitgegaan wordt van een vermoeden van belang van die verzoekers. De mogelijkheden tot beroep die in de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 worden geboden, wanneer ze de voorzitters van vergaderingen bevoegd maken om in rechte op te treden, passen evenwel in een berechting van geschillen tussen de wetgevende machten van die verschillende bevoegdheidsniveaus, en niet, binnen elk daarvan, tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, zoals vóór de Raad van State in het geval dat in het onderzochte voorstel wordt bedoeld. Tot slot, in tegenstelling met wat bij de Raad van State geldt, is de scala van middelen die vóór het Arbitragehof kunnen worden aangevoerd, beperkt tot die ontleend aan schending van de artikelen 10, 11 en 24 van de Grondwet, alsook van de regels voor de verdeling van de bevoegdheden over de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

De tweede vraag is of de eventuele noodzaak om paal en perk te stellen aan het recht van parlementsleden om op grond van hun functioneel belang een besluit van de uitvoerende macht aan te vechten dat is aangenomen in strijd met de prerogatieven van de wetgevende macht, moet leiden tot zo'n verstrekkende maatregel als die waarbij twee derde van de leden van de vergadering de voorzitter ervan toestemming moeten geven om in rechte op te treden wil een zodanig beroep ontvankelijk zijn.

Om die vraag te beantwoorden, moet ermee rekening worden gehouden dat de voorgestelde regeling een meerderheid van twee derde van de leden van de vergadering vereist, terwijl de rechtspraak, zoals hierboven is opgemerkt, toestaat dat een heel alleen in rechte optredend lid zijn functioneel belang kan aanvoeren; het quorum van twee derde wordt berekend op grondslag van het totale aantal leden van de vergadering en niet op basis van het aantal leden dat deelneemt aan de stemming over het instellen van beroep.

Die regeling wijkt af van die ingesteld bij artikel 2, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voor adviesaanvra-

publics membres d'assemblées délibérantes une distinction qu'il convient de justifier, à peine de créer une discrimination proscrite par les articles 10 et 11 de la Constitution.

À cet égard(1), indépendamment même de la justification de la mesure, deux questions principales se posent.

La première porte sur la comparaison à laquelle la proposition invite, entre les procédures devant la Cour d'arbitrage et devant le Conseil d'État. À divers égards, mais spécialement quant aux conditions d'ouverture d'un droit d'action fondé sur l'intérêt du requérant, cette comparaison avec la procédure devant la Cour d'arbitrage doit être faite avec prudence. Devant le juge constitutionnel, à la différence du Conseil d'État, devant lequel chaque requérant doit établir son intérêt, les présidents d'assemblée, comme le Conseil des ministres et les gouvernements communautaires et régionaux, n'y sont pas tenus. Cette règle, énoncée par l'article 2, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, s'inscrit au contraire dans un système de présomption de l'intérêt de ces requérants. Les mécanismes de recours prévus dans la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989, lorsqu'ils habiliter les présidents d'assemblée à agir, s'inscrivent d'autre part dans un contentieux entre les pouvoirs législatifs de ces différents niveaux de pouvoir, et non, au sein de chacun d'entre eux, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, comme devant le Conseil d'État dans l'hypothèse visée par la proposition à l'examen. Enfin, contrairement au Conseil d'État, la panoplie des moyens susceptibles d'être invoqués devant la Cour d'arbitrage est limitée à ceux pris de la violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution, ainsi que des règles de répartition de compétences entre l'État, les communautés et les régions.

La seconde question qui se pose consiste à savoir si la nécessité éventuelle de limiter le droit des parlementaires de se fonder sur leur intérêt fonctionnel pour contester un acte du pouvoir exécutif adopté en la méconnaissance des prérogatives du pouvoir législatif doit entraîner une mesure aux effets aussi étendus que celle par laquelle les deux tiers des membres de l'assemblée doivent autoriser le président de celle-ci à agir pour qu'un pareil recours soit recevable.

Pour répondre à cette question, il faut tenir compte de ce que le système proposé exige une majorité des deux tiers des membres de l'assemblée, alors que, comme il a été rappelé plus haut, la jurisprudence admet qu'un membre agissant seul puisse invoquer son intérêt fonctionnel; le quorum des deux tiers est calculé par rapport à l'ensemble des membres de l'assemblée, et non par rapport à ceux qui prendraient part au vote portant sur l'introduction d'un recours.

Ce système s'éloigne de celui organisé par l'article 2, § 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour les demandes d'avis à

(1) Voor zover dit nodig mocht zijn, wordt eraan herinnerd dat het Arbitragehof de criteria voor de toetsing van die principes volgens een vaste rechtspraak, als volgt heeft omschreven: «De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel» (Arbitragehof, arrest nr. 132/2001, van 30 oktober 2001, overweging B.3.).

(1) On rappellera, à toutes fins utiles, que les critères de contrôle de ces principes sont définis comme suit par la Cour d'arbitrage, selon une jurisprudence constante: «Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé» (not. Cour d'arbitrage, n<sup>o</sup> 132/2001 du 30 octobre 2001, considérant B.3.).

gen bij de afdeling wetgeving van de Raad van State: volgens die bepaling kunnen voorzitters van vergaderingen op eigen initiatief optreden, zonder dat ze de instemming van een deel van de vergadering nodig hebben. Wanneer diezelfde gecoördineerde wetten aan een deel van een vergadering de mogelijkheid tot het nemen van een initiatief bieden op het stuk van adviesaanvragen bij de afdeling wetgeving, verlenen ze dat recht aan een derde van de leden van de betrokken vergadering(1) of aan de meerderheid van de leden van een taalgroep van sommige vergaderingen(2).

Het zal een aangelegenheid zijn van de Kamers waarbij het voorstel wordt ingediend de gegevens aan te reiken waaruit moet blijken dat de aanzienlijke beperking, door het voorstel, van het actierecht gegrond op het functioneel belang, in stand blijft wanneer getoetst wordt of de genomen maatregel evenredig is met het beoogde doel(3), met dien verstande dat in gedachten moet worden gehouden dat niet mag worden getornd aan het eigenlijke wezen van het recht om beroep aan te tekenen en dat het begrip functioneel belang op zich blijkt samen te hangen met de objectieve noodzaak dat een vergadering goed werkt en dat de hand wordt gehouden aan haar prerogatieven en die van haar leden. Vooral in het kader van de verhouding tussen een parlementaire vergadering en de uitvoerende macht biedt het functioneel belang de mogelijkheid tot verijdeling van eventuele misbruiken die te wijten zouden kunnen zijn aan de omstandigheid dat een meerderheid verhindert dat een handeling van de uitvoerende macht waarbij de bevoegdheden van de wetgevende macht op de helling worden gezet, via politieke toetsing of via de rechter wordt aangevochten.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit:

De heer W. DEROOVER, eerste voorzitter;

Mevrouw M.-L. WILLOT-THOMAS, de heren Y. KREINS en M. VAN DAMME, kamervoorzitters;

De heren D. ALBRECHT, P. LEMMENS, J. BAERT, P. QUERTAINMONT, P. VANDERNOOT en J. JAUMOTTE, staatsraden;

De heren G. SCHRANS, F. DELPÉRIÉ, J. VAN COMPERNOLLE, H. COUSY, J. KIRKPATRICK, A. SPRUYT en B. GLANSDORFF, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw D. LANGBEEN, hoofdgriffier.

De verslagen werden uitgebracht door de heren L. DELGRANGE, auditeur, en B. WEEKERS, adjunct-auditeur.

(1) Artikel 2, § 2, van de gecoördineerde wetten.

(2) Artikel 2, § 3, van de gecoördineerde wetten.

(3) De behandeling van sommige van die vragen omvat meer dan alleen het probleem van de evenredigheid. Het betreft ook het nagaan of de voorwaarden waaronder wetgevende vergaderingen en hun leden het recht krijgen om beroep in te stellen bij de Raad van State, samenhangend zijn.

la section de législation du Conseil d'État: selon ce texte, les présidents d'assemblée peuvent agir de leur propre initiative, sans devoir se fonder sur l'accord d'une partie de l'assemblée. Lorsque les mêmes lois coordonnées ouvrent un pouvoir d'initiative en ce qui concerne les demandes d'avis à la section de législation à une partie d'une assemblée, elles le donnent à un tiers des membres de celle-ci (1) ou à la majorité des membres d'un groupe linguistique de certaines assemblées (2).

Il appartiendra aux Chambres saisies de la proposition de fournir les éléments permettant d'établir que la restriction importante faite par la proposition au droit d'action fondé sur l'intérêt fonctionnel résiste au contrôle de la proportionnalité entre la mesure prise et le but visé(3), en ayant égard au fait qu'il ne peut être porté atteinte à la substance même du droit de recours et que la notion d'intérêt fonctionnel paraît liée, en elle-même, aux nécessités objectives du bon fonctionnement d'une assemblée et du respect de ses prérogatives et de celles de ses membres. Plus spécialement, dans le cadre de la relation entre une assemblée parlementaire et le pouvoir exécutif, l'intérêt fonctionnel permet de faire échec aux éventuels abus qui pourraient résulter de ce qu'une majorité empêche de contester, par la voie du contrôle politique ou par la voie juridictionnelle, un acte du pouvoir exécutif mettant en cause les compétences du pouvoir législatif.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de:

M. W. DEROOVER, premier président;

Mme M.-L. WILLOT-THOMAS, MM. Y. KREINS et M. VAN DAMME, présidents de chambre;

MM. D. ALBRECHT, P. LEMMENS, J. BAERT, P. QUERTAINMONT, P. VANDERNOOT et J. JAUMOTTE, conseillers d'État;

MM. G. SCHRANS, F. DELPÉRIÉ, J. VAN COMPERNOLLE, H. COUSY, J. KIRKPATRICK, A. SPRUYT et B. GLANSDORFF, assesseurs de la section de législation;

Mme D. LANGBEEN, greffier en chef.

Les rapports ont été présentés par MM. L. DELGRANGE, auditeur, et B. WEEKERS, auditeur adjoint.

(1) Article 2, § 2, des lois coordonnées.

(2) Article 2, § 3, des lois coordonnées.

(3) L'examen de certaines de ces questions va au-delà du seul problème de la proportionnalité; il touche aussi à la cohérence des conditions dans lesquelles les assemblées législatives et leurs membres se voient reconnaître un pouvoir de saisine du Conseil d'État.

De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de heer P. BROUWERS, referendaris, en L. VAN CALENBERGH, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J. JAUMOTTE.

*De griffier,*

D. LANGBEEN.

*De voorzitter,*

W. DEROOVER.

Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. P. BROUWERS, référendaire, et L. VAN CALENBERGH, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

*Le greffier,*

D. LANGBEEN.

*Le président,*

W. DEROOVER.