

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2008-2009

25 NOVEMBER 2008

**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**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW BOUARFA

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2008-2009

25 NOVEMBRE 2008

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
MME BOUARFA

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter/Président: Philippe Moureaux.

Leden/Membres :

CD&V	Dirk Claes, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Tony Van Parys.
MR	Berni Collas, Richard Fournaux, Philippe Monfils.
Open VLD Vlaams Belang	Filip Anthuenis, Nele Lijnen. Yves Buysse, Nele Jansegers.
PS	Safia Bouarfa, Philippe Moureaux.
SP.A-VI. Pro	Guy Swennen, Myriam Vanlerberghe.
CDH Écolo	Marc Elsen. José Daras.

Plaatsvervangers/Suppléants :

Wouter Beke, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe, Pol Van Den Driessche, Els Van Hoof.
Marie-Hélène Crombé-Bertom, Christine Defraigne, Alain Des-texhe, François Roelants du Vivier.
Martine Taelman, Patrik Vankunkelsven, Marc Verwilghen.
Jurgen Ceder, Hugo Coveliens, Joris Van Hautem.
Christophe Collignon, Joëlle Kapompolé, Anne-Marie Lizin.
Marleen Temmerman, Johan Vande Lanotte, André Van Nieuwerkerke.
Francis Delpérée, Vanessa Matz.
Marcel Cheron, Isabelle Durand.

Zie:

Stukken van de Senaat :

4-247 - 2007/2008 :

Nr. 1: Wetsvoorstel van mevrouw Isabelle Durant c.s.

4-247 - 2008/2009 :

Nrs. 2 en 3: Amendementen.

Voir:

Documents du Sénat :

4-247 - 2007/2008 :

N° 1 : Proposition de loi de Mme Durant et consorts.

4-247 - 2008/2009 :

N°s 2 et 3: Amendements.

I. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE INDIENER VAN HET WETSVOORSTEL

Mevrouw Durant legt uit dat het wetsvoorstel de verplichting tot publicatie van de adviezen van de Raad van State wil opnemen in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De website van de Raad van State is een model geworden wat de openbaarheid van zijn arresten betreft, maar de adviezen zijn niet toegankelijk.

Om die reden stelt zij voor de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State verplicht te publiceren via een informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek, nadat ze zijn toegezonden aan degene die om de adviezen heeft verzocht.

In het kader van de bespreking van het voorstel zou het nuttig zijn om de mening van de Raad van State zelf over deze kwestie te kennen.

II. OPMERKINGEN VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De minister van Binnenlandse Zaken legt uit dat hij in principe voorstander is van de verplichte publicatie van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, aangezien die adviezen een goudmijn betekenen voor de rechtspractici.

Hij wijst er op dat het huidig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State reeds bepalen dat het advies en het voorontwerp gehecht moeten worden aan de memorie van toelichting van de ontwerpen van wet, decreet, of ordonnantie.

Bovendien schrijft deze wetsbepaling voor dat het advies moet worden gevoegd bij de verslagen aan de Koning, de regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College.

Zo legt de wetgever een wettelijke verplichting tot publicatie van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State op. Deze verplichting tot publicatie geldt tevens voor de adviezen over ontwerpen van koninklijke besluiten die geldende wetsbepalingen kunnen opheffen, aanvullen of vervangen. Deze adviezen worden gepubliceerd met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het advies betrekking heeft.

Het voorstel strekt ertoe om, door de invoeging van een artikel 6ter in de gecoördineerde wetgeving op de Raad van State de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State te veralgemenen.

Wat de verplichting tot publicatie betreft, breidt het wetsvoorstel deze verplichting uit tot de adviezen van de Raad van State over ontwerpen van reglementaire

I. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

Mme Durant expose que la proposition vise à inscrire dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État la publication des avis rendus par le Conseil d'État. Le site web du Conseil d'État est devenu un modèle en ce qui concerne la publicité de ses arrêts mais l'accès aux avis est impossible.

Pour cette raison, elle propose une obligation de publication des avis de la section de législation du Conseil d'État, lorsque ceux-ci sont transmis à la personne qui les a sollicités par un réseau d'information accessible au public.

Dans le cadre de l'examen de cette proposition, il ne serait pas inutile de connaître l'avis du Conseil d'État même sur cette question.

II. REMARQUES FORMULÉES PAR LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Le ministre de l'Intérieur expose qu'il est, en principe, favorable à la publication obligatoire des avis émis par la section de législation du Conseil d'État car ils constituent une mine d'or pour les praticiens du droit.

Il rappelle que l'actuel article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose déjà que l'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance.

En outre, cette même disposition légale prévoit que l'avis doit être joint aux rapports au Roi, au gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège Réuni.

Le législateur a ainsi prévu une obligation légale de publication des avis de la section de législation du Conseil d'État. Cette obligation de publication vaut également pour les avis émis sur les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter ou remplacer des dispositions légales en vigueur. Ceux-ci sont publiés avec le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel l'avis se rapporte.

En insérant un article 6ter dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la proposition vise à généraliser la publication des avis de la section de législation du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'obligation de publicité, la proposition de loi étend cette obligation aux avis émis par le Conseil d'État sur des projets d'arrêtés régle-

besluiten van de federale regering of een gemeenschaps- of gewestregering waarover geen verslag wordt uitgebracht aan de Koning of de betrokken gemeenschaps- of gewestregering om de werkings-sfeer van het ontwerpreglement te verduidelijken.

De minister onderschrijft dit voorstel van wet.

Hij constateert één nadeel aan de bekendmaking van de adviezen over ontwerpen van reglementaire besluiten. Het gebeurt dat een ontwerp van reglementair besluit dat door een minister wordt voorgesteld, door de Raad van State «met de grond gelijk wordt gemaakt» omdat er veel fouten of onnauwkeurigheden in voorkomen of omdat het ontwerp gewoon een wettelijke grondslag mist. Hij denkt daarbij met name aan het ontwerp van besluit dat onlangs door zijn diensten werd voorgesteld teneinde de vermelding in het Rijksregister van de attesten van inburgering van het Vlaams Gewest in het kader van het huidige inburgeringsbeleid van dit gewest, verplicht te maken. De Raad van State is tot het besluit gekomen dat het ontwerp van besluit volstrekt geen wettelijke grondslag had. De publicatie van een dergelijk advies zou het imago van de minister die het ontwerp indient schade kunnen berokkenen.

Tot slot formuleert de minister nog twee opmerkingen :

— de voorgestelde tekst geeft niet aan op welk informatienetwerk dat toegankelijk is voor het publiek, de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State zouden moeten worden gepubliceerd. Het meest wenselijke informatienetwerk in dit opzicht lijkt dat van de Raad van State zelf. Het voorgestelde dispositief zou in die zin moeten worden aangevuld;

— de toelichting bij het voorstel vermeldt *in fine* dat het de bedoeling van de indieners is dat de Raad van State op termijn alle tot nu toe verstrekte adviezen — reeds meer dan dertigduizend — op het internet zou publiceren. Hij stelt vast dat het voorstel geen enkele overgangsbepaling in die zin bevat.

III. HOORZITTING MET VERTEGENWOORDIGERS VAN DE RAAD VAN STATE

Op 27 mei 2008 heeft de commissie een hoorzitting met vertegenwoordigers van de Raad van State gehouden. Er dient te worden benadrukt dat zij allen namens henzelf spreken en dat hun analyse de Raad van State tot niets verplicht.

Voor alle duidelijkheid onderstrepen de vertegenwoordigers van de Raad van State dat zij hun persoonlijke visie geven en geenszins willen vooruitlopen op een eventueel advies van de afdeling wetgeving.

mentaires, émanant du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement de communauté ou de région, et qui ne font pas l'objet d'un rapport au Roi ou au gouvernement de communauté ou de région concerné destiné à éclairer la portée du règlement en projet.

Le ministre souscrit à la présente proposition de loi.

Il aperçoit un seul inconvénient à la publication des avis émis sur des projets d'arrêtés réglementaires. Il arrive qu'un projet d'arrêté réglementaire proposé par un ministre soit «descendu en flammes» par le Conseil d'État tant il contient des erreurs ou imprécisions ou tout simplement parce qu'il est dépourvu de fondement légal. Il pense notamment au projet d'arrêté récemment proposé par son administration en vue de rendre obligatoire la mention au Registre national des attestations d'intégration civique délivrées par la Région flamande dans le cadre de la politique d'intégration citoyenne poursuivie actuellement par cette région. Le Conseil d'État a conclu que ce projet d'arrêté était totalement dépourvu de fondement légal. La publication d'un tel avis pourrait porter préjudice à l'image du ministre auteur du projet.

Enfin, il formule deux observations finales :

— le texte proposé ne désigne pas le réseau d'informations accessible au public sur lequel les avis de la section de législation du Conseil d'État devraient être publiés. Le réseau d'informations le plus indiqué à cet égard paraît être celui du Conseil d'État lui-même. Le dispositif proposé devrait être complété en ce sens;

— les développements de la proposition mentionnent *in fine* que l'objectif poursuivi par ses auteurs est 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. Il constate que la proposition ne contient aucune disposition transitoire en ce sens.

III. AUDITION DE REPRÉSENTANTS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le 27 mai 2008 la commission a organisé une audition avec des représentants du Conseil d'État. Il est à souligner qu'ils parlent tous en leur nom personnel et que leur analyse n'engage en rien le Conseil d'État.

Pour éviter tout malentendu, les représentants du Conseil d'État précisent que leurs propos reflètent leur point de vue personnel et qu'ils n'entendent nullement anticiper sur un éventuel avis de la section de législation.

De heer Vandamme, kamervoorzitter bij de Raad van State, merkt op dat het wetsvoorstel volledig in de lijn ligt van het beginsel van openbaarheid van bestuursdocumenten (1). Dit beginsel is in artikel 32 van de Grondwet opgenomen en vervolgens concreet vorm gegeven door de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur evenals door decreten van de verschillende gewesten en Gemeenschappen.

De regeling van de wet van 11 april 1994 is ook van toepassing op de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State maar is tot op heden beperkt tot de «passieve openbaarheid»: de overheid die een advies heeft gevraagd dient in beginsel ook inzage te geven van dat advies indien zij daarom wordt verzocht. Geen van de uitzonderingen vermeld in de wet 11 april 1994 kunnen worden toegepast als het voorstel wordt onhewijzigd wordt aangenomen.

Wat de actieve openbaarheid van bestuur betreft — het op eigen initiatief bekendmaken van de adviezen — wordt in de praktijk nog steeds het principe toegepast van voor de wetgeving op de openbaarheid van bestuur: de adviezen zijn vertrouwelijk en worden enkel bekendgemaakt in een aantal specifieke gevallen, bijvoorbeeld in de verslaggeving aan de Koning.

Het wetsvoorstel kan vanuit principieel oogpunt worden toegejuicht omdat het nodig is om ook de actieve openbaarheid van de adviezen te regelen.

In ieder geval dateert de rechtspraak die wordt geciteerd in de toelichting van het wetsvoorstel van voor de openbaarheidswet.

De heer Velaers, assessor bij de Raad van State, probeert een antwoord te geven op de vraag over de bevoegdheid van de federale wetgever in deze materie (2). Het wetsvoorstel heeft betrekking op alle adviezen van de Raad van State, ook diegene die worden verstrekt aan de gemeenschaps- en gewestregeringen en -parlementen. De vraag rijst of de federale wetgever dan nog bevoegd is.

Inzake de bevoegdheid zijn twee artikelen in de Grondwet relevant.

Artikel 160 van de Grondwet bepaalt het volgende :

«Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt. De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.»

(1) Zie bijlage 1.

(2) Zie bijlage 2.

M. Vandamme, président de Chambre au Conseil d'État, fait remarquer que la proposition de loi s'inscrit dans le droit fil du principe de la publicité de documents administratifs (1). Ce principe qui est consacré par l'article 32 de la Constitution a été concrétisé par la loi fédérale du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, ainsi que par des décrets des communautés et des régions.

Le régime de la loi du 11 avril 1994 s'applique également aux avis de la section de législation du Conseil d'État, mais jusqu'à ce jour, il s'est toujours limité à la «publicité passive»: l'autorité qui a demandé un avis est, en principe, tenue d'en autoriser la consultation lorsqu'une demande est faite en ce sens. Aucune des exceptions mentionnées dans la loi du 11 avril 1994 ne peut être appliquée si la proposition est adoptée sans modification.

En ce qui concerne la publicité active de l'administration — la publication des avis de propre initiative — le principe qui prévalait avant l'adoption de la législation sur la publicité de l'administration reste d'application dans la pratique : les avis sont confidentiels et ne sont publiés que dans un certain nombre de cas spécifiques, par exemple dans le rapport au Roi.

Sur le plan des principes, on peut se réjouir de la proposition de loi parce qu'il est nécessaire de régler aussi la publicité active des avis.

En tout cas, la jurisprudence citée dans les développements de la proposition de loi est antérieure à la loi sur la publicité de l'administration.

M. Velaers, conseiller au Conseil d'État, tente de donner une réponse à la question de la compétence du législateur fédéral dans cette matière (2). La proposition de loi concerne tous les avis du Conseil d'État, y compris ceux qui sont rendus à l'attention des parlements et des gouvernements de Communauté et de Région. Reste à savoir si le législateur fédéral a encore cette compétence.

Deux articles de la Constitution sont pertinents en ce qui concerne la compétence.

L'article 160 de la Constitution dispose ce qui suit :

«Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe. Le Conseil d'État statue par voie d'arrêt en tant que juridiction administrative et donne des avis dans les cas déterminés par la loi.»

(1) Voir annexe 1.

(2) Voir annexe 2.

Dit artikel geeft dus aan dat het de federale wetgever is die werking van de Raad van State regelt.

De heer Velaers verdedigt dus het volgende standpunt: de organieke bevoegdheid van de federale wetgever over de Raad van State omvat ook de werking van de Raad en bijgevolg de verplichting om «openbaar» te werken en zijn adviezen te publiceren.

In het bij wet van 4 augustus 1996 ingevoegde derde en vierde lid van artikel 28 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de wetgever reeds voorgeschreven dat :

1) de arresten van de Raad van State toegankelijk zijn voor het publiek;

2) de Raad van State voor de publicatie ervan zorgt in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij een in Ministerraad overleg koninklijk besluit. In het Koninklijk Besluit van 7 juli 1997 betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State heeft de Koning de voorwaarden en modaliteiten van de bekendmaking geregeld.

Ook wat de bekendmaking van de adviezen betreft, heeft de wetgever reeds regels uitgevaardigd. De gecoördineerde wetten op de Raad van State houden weliswaar geen algemene verplichting in tot publicatie. Een aantal adviezen moeten echter wel worden vrijgegeven. Zo schrijft artikel 3, § 1 voor dat de adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie aan de memorie van toelichting van de ontwerpen moeten worden gehecht. Ze worden bijgevolg gepubliceerd in de Stukken van de betrokken Wetgevende Vergadering. Ook schrijft de wet voor dat wanneer er bij een reglementair besluit in het *Belgisch Staatsblad* een verslag wordt uitgebracht aan de Koning, aan een (Gemeenschaps- of Gewest-) regering, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie of aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het advies van de Raad van State aan dat verslag dient te worden gehecht; het wordt bijgevolg eveneens gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het gaat hier om een substantiële vormvereiste van openbare orde. De verplichting tot publicatie geldt ook voor de adviezen over de ontwerpen van koninklijke besluiten die van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Deze worden samen met het verslag aan de Koning en het Koninklijk besluit waarop ze betrekking hebben gepubliceerd. (art. 3bis). Er bestaat dus thans reeds een wettelijke verplichting tot bekendmaking van een aantal adviezen. Het is echter duidelijk dat het slechts om een minderheid gaat.

Het behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever om een ruimere bekendmaking van de adviezen van de Raad van State voor te schrijven.

Cet article indique dès lors que c'est au législateur fédéral qu'il appartient de régler le fonctionnement du Conseil d'État.

M. Velaers défend, par conséquent, la position suivante : la compétence organique du législateur fédéral sur le Conseil d'État comprend également le fonctionnement de ce dernier et, partant, l'obligation de travailler dans la transparence et de publier ses avis.

Aux alinéas 3 et 4 de l'article 28 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, insérés par la loi du 4 août 1996, le législateur a déjà prescrit que :

1) les arrêts du Conseil d'État sont accessibles au public;

2) le Conseil en assure la publication dans les cas, les formes et les conditions déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le Roi a réglé les conditions et les modalités de la publication dans l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts du Conseil d'État.

Le législateur a déjà édicté des règles en ce qui concerne la publication des avis. S'il est vrai que les lois coordonnées sur le Conseil d'État ne prévoient aucune obligation générale de publication, il n'en demeure pas moins que certains avis doivent être publiés. Ainsi, l'article 3, § 1^{er}, prévoit que les avis relatifs aux avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance doivent être annexés à l'exposé des motifs des projets. Par conséquent, ces avis sont publiés dans les documents de l'assemblée législative concernée. La loi dispose également que lorsqu'est publié au *Moniteur belge*, dans le cadre d'un arrêté réglementaire, un rapport au Roi, à un gouvernement (de Communauté ou de Région), au Collège de la Commission communautaire française ou au Collège réuni de la Commission communautaire commune, l'avis du Conseil d'État doit être joint à ce rapport; ce type d'avis est donc également publié au *Moniteur belge*. Il s'agit en l'espèce d'une formalité substantielle d'ordre public. L'obligation de publication s'applique également aux avis relatifs aux projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur. Ces avis sont publiés en même temps que le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel ils se rapportent (art. 3bis). Il existe donc déjà une obligation légale de publication de certains avis, même si elle ne concerne qu'une minorité de ceux-ci.

Le législateur fédéral est compétent pour étendre l'obligation de publication des avis du Conseil d'État.

Het tweede relevante artikel van de Grondwet is artikel 32 dat luidt :

« Ieder heeft recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 34. ».

Dit artikel poneert het principe van de openbaarheid van bestuur op vraag de van de burger die van zijn grondwettelijk recht gebruik wilt maken om inzage te krijgen van een bestuursdocument.

Uit de rechtspraak van de Raad van State volgt dat de adviezen van de Raad van State die werden overgemaakt aan de regeringen die er om hebben verzocht, « bestuursdocumenten » zijn, waarop artikel 32 van de Grondwet toepasselijk is. Zowel de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, als de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie, hebben reeds geoordeeld dat artikel 32 ook geldt voor de adviezen van de Raad. Het gaat hier echter om de zogenaamde « passieve openbaarheid van bestuur », de openbaarheid op vraag van de burger. Op grand van artikel 32 heeft eenieder het recht om het bestuursdocument *-in casu* het advies -te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, « behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 34. »

Uit artikel 32 van de Grondwet volgt dat de bevoegdheid om de uitzonderingen (« de gevallen en de voorwaarden ») op het recht op openbaarheid van bestuur te bepalen, al naargelang het geval, toekomt aan de wetgevende vergadering van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest. Bepalend voor de bevoegdheid is de « overheid die de documenten onder zich heeft », dan wel de « gronden voor de uitzonderingen » die de betrokken wetgevende vergadering in acht wil nemen en die tot zijn materiële bevoegdheid behoren. In casu betekent dit dat de houder van het advies -de desbetreffende regering of minister -slechts kan weigeren het advies openbaar te maken, op één van de uitdrukkelijk in de wet, het decreet of ordonnantie inzake openbaarheid van bestuur opgesomde uitzonderingen.

In de praktijk blijkt dat geen enkele tekst over openbaarheid van bestuur tot nu toe dergelijke uitzondering heeft voorzien. De enige uitzondering die destijds voor de Raad van State werd ingeroepen is dat documenten niet kunnen openbaar worden gemaakt indien de bekendmaking ertoe zou leiden dat het geheim van de beraadslaging de regering wordt geschonden.

Als deze twee Grondwetbepalingen naast elkaar worden gelezen blijkt dus dat de federale wetgever bevoegd is om de actieve openbaarheid te organiseren van de Raad van State maar dat desgevallend andere

La deuxième disposition pertinente de la Constitution est l'article 32, qui s'énonce comme suit :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. ».

Cet article pose le principe de la publicité de l'administration à la demande du citoyen qui souhaite exercer son droit constitutionnel de consultation d'un document administratif.

D'après la jurisprudence du Conseil d'État, les avis de cette juridiction transmis aux gouvernements qui en ont fait la demande sont des « documents administratifs » auxquels s'applique l'article 32 de la Constitution. Tant la Commission d'accès aux documents administratifs que l'Assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration, ont déjà considéré que l'article 32 s'appliquait également aux avis du Conseil. Mais il ne s'agit là que de la publicité dite « passive » de l'administration, c'est-à-dire celle qui est subordonnée à une demande du citoyen. En vertu de l'article 32, chacun a le droit de consulter le document administratif — l'avis, en l'occurrence — et de s'en faire remettre copie, « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 34. »

Il ressort de l'article 32 de la Constitution que la compétence de prévoir les exceptions (« les cas et conditions ») au droit à la publicité de l'administration appartient, selon le cas, à l'État, à la Communauté ou à la Région. L'élément déterminant pour la compétence est « l'autorité détentrice des documents », ou les « causes d'exceptions » dont l'assemblée législative concernée souhaite tenir compte et qui relèvent de sa compétence matérielle. En l'espèce, cela signifie que le détenteur de l'avis — le gouvernement ou le ministre concerné — ne peut refuser de le publier qu'à une des exceptions énumérées explicitement dans la loi, le décret ou l'ordonnance en ce qui concerne la publicité de l'administration.

Dans la pratique, il s'avère qu'aucun texte sur la publicité d'administration n'a prévu pareille exception jusqu'ici. La seule exception qui fut invoquée à l'époque devant le Conseil d'État consistait à dire que des documents ne peuvent pas être publiés si leur publication entraîne une violation du secret de la délibération du gouvernement.

Il ressort donc de la lecture conjointe de ces deux dispositions de la Constitution que le législateur fédéral est compétent pour organiser la publicité active du Conseil d'État, mais que, le cas échéant,

wetgevers uitzonderingen zouden kunnen bepalen op grond van de passieve openbaarheid van bestuur.

De heer Bouvier, auditeur-général bij de Raad van State, benadrukt dat het de afdeling wetgeving van de Raad van State toekomt om zich desgevallend — indien zij daartoe de opdracht krijgt — uit te spreken over de juridische verplichtingen aangaande het huidige voorstel. Zijn tussenkomst is dan ook zuiver praktisch bedoeld en loopt niet vooruit op de opmerkingen die de afdeling wetgeving zou kunnen maken.

De belangrijkste bedenking bij het wetsvoorstel is dat de bekendmaking van de adviezen op zich praktisch gezien weinig nut heeft indien dat niet gepaard gaat met de bekendmaking van de ontwerpen van teksten waarop deze adviezen betrekking hebben : enkel het samenbrengen van het advies en de tekst van het voorontwerp waarvoor het advies is verleend, biedt immers de mogelijkheid om de exacte draagwijdte van het advies te begrijpen. Dat is trouwens de reden waarom de wet sinds enkele jaren voorschrijft om in de parlementaire stukken zowel het advies als de tekst — zoals hij eruitzag toen het advies werd gegeven —, te publiceren.

In het licht van deze bedenking wordt meteen duidelijk dat het huidige voorstel in de eerste plaats betrekking heeft op de leden van de regeringen die de afdeling wetgeving moeten raadplegen en in dat verband de bestemmelingen van de adviezen van de afdeling zijn.

Dat geldt des te meer wanneer het advies is verstrekt over een ontwerp van tekst dat de minister vervolgens laat vallen of fundamenteel herziet. Is het wenselijk om grote ruchtbaarheid te geven aan een advies en aan het bijbehorende ontwerp van tekst wanneer de indiener ervan vervolgens beslist om van de tekst af te zien of hem volledig te herzien ? Er bestaan in de strikte zin van het woord geen « officieuze » adviezen, maar beslist wel adviezen over ontwerpen die nooit in het rechtsbestel terecht komen.

De noodzaak om naast de adviezen de teksten waarover de adviezen zijn verstrekt, te publiceren, brengt andere bedenkingen met zich mee, deze keer met betrekking tot het toepassingsgebied ratione temporis van de bekendmaking en de informaticaverenisten.

Op zuiver praktisch vlak moeten er drie perioden in overweging worden genomen wat de adviezen van de Raad van State betreft.

De eerste periode loopt tot het begin van de jaren 1990. Tot dan toe bestond er binnen de Raad van State geen digitale versie van de adviezen. Hetzelfde geldt voor de voorontwerpen. Hoewel de archieven volledig zijn, kan men niet uitsluiten dat sommige documenten

d'autres législateurs pourraient prévoir des exceptions sur la base de la publicité passive de l'administration.

M. Bouvier, auditeur-général auprès du Conseil d'État, insiste sur le fait que c'est à la section de législation du Conseil d'État qu'il appartiendrait, le cas échéant, si elle en est saisie, de se prononcer sur les contraintes juridiques qui pourraient s'imposer à la proposition sous examen. Son intervention est dès lors conçue dans une perspective purement pratique et ne préjuge pas des observations que pourrait faire la section de législation.

La réflexion la plus essentielle sur la proposition de loi tient en ce que la seule publication des avis présente peu d'utilité pratique, si elle n'est pas accompagnée de celle des projets de texte sur lesquels ces avis portent : seul le rapprochement de l'avis et du texte de l'avant-projet sur lequel il est donné permet, en effet, de comprendre la portée exacte du premier. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle, depuis quelques années, la loi prévoit de publier, dans les documents parlementaires, à la fois l'avis et le texte dans l'état où il était lorsque celui-là a été donné.

À la lueur de cette réflexion, il apparaît d'emblée, que sont, au premier chef, concernés par la proposition à l'examen, les membres des gouvernements qui, en règle, sont tenus de consulter la section de législation et, à ce titre, sont les destinataires des avis donnés par elle.

La remarque se veut encore plus pressante dans l'hypothèse où l'avis a été donné sur un texte en projet que le ministre déciderait ensuite d'abandonner ou de revoir fondamentalement. Est-il opportun de réservé une large publicité à un avis et au texte en projet qui y correspond, dès lors que l'auteur de ce dernier déciderait ensuite d'y renoncer ou de le repenser de fond en comble ? Il n'y a pas d'avis « officieux » au sens strict, mais certainement des avis émis sur des projets qui finissent par ne jamais aboutir dans l'ordonnancement juridique.

La nécessité de publier par la voie électronique, outre les avis, les textes sur lesquels ceux-là sont donnés entraîne d'autres considérations, en rapport cette fois avec le champ d'application ratione temporis de la publication et les exigences propres à l'informatic.

Sur le terrain purement pratique, il y a 3 périodes à prendre en compte en ce qui concerne les avis rendus par le Conseil d'État.

La première période va jusqu'au début des années 1990. Jusqu'à cette époque, il n'existe pas au Conseil d'État de version digitale des avis. Il en va de même des avants-projets. Les archives sont certes complètes, mais il n'est pas exclu que l'un ou l'autre document ait,

misschien verdwenen zijn. Indien men in het voorstel de adviezen vóór die datum opneemt, zou dat niet alleen tijd vergen, maar vooral heel wat bijkomende middelen. Er zouden nog meer middelen dan dat nodig zijn wanneer men de teksten toevoegt waarop deze adviezen betrekking hebben, als dat al materieel mogelijk zou zijn in alle gevallen (ontwerpen kunnen verloren gegaan zijn).

De tweede periode loopt van 1990-1991 tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, indien het goedgekeurd wordt. De adviezen bestaan pas in digitale vorm sinds het gerechtelijk jaar 1990-1991 (dit wil zeggen vanaf nummer 20 213). Hoewel adviezen digitaal beschikbaar zijn sinds 1990-1991, is dat niet het geval voor de teksten die er het voorwerp van uitmaken. Ook hier zou de digitalisering van deze documenten tijd en bijkomende middelen vereisen. Het gebeurt dat de Raad van State voorontwerpen in digitale vorm ontvangt, maar dat die documenten om informaticagebonden redenen moeten worden omgezet om op het informatienetwerk van de Raad van State te kunnen worden geplaatst.

De derde periode betreft de toekomst : een elektronische publicatie die enkel betrekking heeft op de periode na de bekraftiging en afkondiging van het huidige voorstel zou minder praktische moeilijkheden opleveren. Men zou evenwel moeten eisen dat alle verzoeken om advies aan de Raad van State worden gericht op papier — wat momenteel het geval is — én in tekstverwerkingsformaat of in pdf-formaat.

Wat de technische en documentaire aspecten van de problematiek in verband met de bekendmaking van de adviezen betreft, verwijst spreker naar de bijzondere nota die aan dit onderwerp is gewijd (1).

Spreker wijst erop dat los van de wenselijkheid van de uitbreiding of veralgemening van de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving, men voor ogen moet houden dat de goedkeuring van het huidige voorstel zou kunnen leiden tot een toename van het aantal beroepen tot vernietiging bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of op zijn minst tot een vermeerdering van de wettigheidsbewaren die worden aangevoerd tot staving van de beroepen. De adviezen kunnen immers eventueel argumenten bevatten waarvan de pleiters zich kunnen bedienen om bijkomende beroepen in te stellen of om bijkomende middelen uit te werken in het kader van de beroepen die ze al hebben ingesteld. Indien geen bijkomende middelen worden toegekend, zou dit alles een invloed kunnen hebben op de behandelingstermijn van de zaken.

Tot slot merkt de heer Bouvier op dat de analyse van de praktijken in de buurlanden niet alleen stof tot

le cas échéant, disparu. Inclure dans la proposition les avis antérieurs à cette date nécessiterait du temps, mais surtout d'importants moyens supplémentaires. Ils seraient encore plus importants en y ajoutant les textes sur lesquels ces avis portaient, à supposer que cela soit matériellement possible dans tous les cas (des projets peuvent avoir disparu).

La seconde période va de 1990-1991 à l'entrée en vigueur de la proposition de loi, si elle est adoptée. Les avis existent sous la forme digitale que depuis l'année judiciaire 1990-1991 (soit depuis le numéro 20 213). Si les avis sont disponibles sous la forme numérique depuis 1990-1991, tel n'est pas le cas des textes qui en forment l'objet. Ici encore, la transformation de ces derniers en format numérique exigerait du temps et des moyens supplémentaires. Il arrive que le Conseil d'État reçoive des avants-projets sous forme digitale mais qui, pour des raisons informatiques, nécessitent d'être transformés pour pouvoir être mis sur le réseau d'information du Conseil d'État.

La troisième période concernerait donc le futur : une publicité par la voie électronique, qui ne viserait que la période postérieure à la sanction et la promulgation de la proposition examinée, poserait moins de difficultés pratiques. Il s'imposerait cependant d'exiger que toutes les demandes d'avis et tous les textes soumis soient adressés au Conseil d'État sous la forme « papier » — ce qui est actuellement le cas — ainsi que dans un format de traitement de texte ou en format PDF.

Pour les aspects techniques et documentaires de la problématique liée à la publication des avis, l'intervenant fait référence à la note spéciale consacrée à ce sujet (1).

L'intervenant signale qu'en marge de l'opportunité d'étendre ou de généraliser la publication des avis donnés par la section de législation, il sied d'avoir à l'esprit que l'adoption de la proposition examinée pourrait entraîner une augmentation du nombre des recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ou, à tout le moins, une multiplication des critiques de légalité invoquées à l'appui des recours. En effet, les avis peuvent contenir éventuellement des arguments dont les plaigneurs souhaitent se servir soit pour introduire des recours supplémentaires, soit pour développer des moyens supplémentaires dans le cadre des recours qu'ils ont introduits. Sans l'adjonction de moyens additionnels, le délai du traitement des causes pourrait en être affecté.

Enfin, M. Bouvier signale que lorsque l'on étudie les pratiques en usage dans les pays voisins, il semble

(1) Zie bijlagen 3 en 4.

(1) Voir annexes 3 et 4.

nadenken zal opleveren, maar tevens zal aantonen dat over de kwestie van de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State de meningen verdeeld zijn.

De heer Andersen, eerste voorzitter van de Raad van State, komt terug op de technische nota die aan het dossier is toegevoegd en aan de commissieleden is overhandigd (1): de nota betreft de verschillende mogelijkheden die de Commissie in aanmerking zou kunnen nemen (volledige bekendmaking van bij het begin of enkel bekendmaking van de adviezen in de toekomst) met de becijferde kostprijs voor elk van die hypotheses.

De eerste hypothese (die bovendien haalbaar is en geen buitensporige menselijke of financiële inspanningen vergt) betreft de publicatie van de adviezen van de afdeling wetgeving vanaf een bepaalde datum in de toekomst. Dan is het absoluut noodzakelijk dat ook de tekst van het voorontwerp waarop het advies van de Raad van State betrekking heeft, bekendgemaakt wordt. Zoniet is er wel sprake van een doctrinair belang, maar wordt de leesbaarheid op het spel gezet. De *conditio sine qua non* is evenwel dat de adviesaanvragers de tekst niet alleen op papier toesturen, maar tevens in een tekstverwerkings- of pdf-formaat.

De tweede hypothese betreft de situatie waarbij men zou teruggaan in de tijd en geleidelijk ook de adviezen zou publiceren die in digitaal formaat bestaan sinds het gerechtelijk jaar 1990-1991.

Het zou mogelijk zijn om toegang te verlenen tot alle adviezen zonder de teksten waarop de adviezen betrekking hebben.

Een andere interessante hypothese is de volgende : men beslist om over te gaan tot een selectie van de adviezen op basis van criteria. Bijvoorbeeld het feit of de tekst waarvoor het advies werd aangevraagd, al dan niet heeft geleid tot een normatieve tekst en/of de hoedanigheid van de aanvrager op grond van een bepaald niveau (alle adviezen voor aanvragers van het federale niveau bijvoorbeeld). Zo zou men adviezen over voorontwerpen die om de een of andere reden tot niets hebben geleid, kunnen weglaten. Men kan ook bijvoorbeeld de adviezen voor de gemeenschappen en gewesten weglaten.

Het bevoegdheidsprobleem dat eerder door de heer Velaers werd aangehaald, betreft de bekendmaking van voorontwerpen van de deelgebieden en niet de adviezen van de Raad van State als dusdanig met betrekking tot deze voorontwerpen.

De heer Velaers is inderdaad van oordeel dat als het wetsvoorstel zou worden uitgebreid tot de ontwerpen

qu'outre le fait que cette étude nourrit la réflexion, elle démontre que la question de la publicité des avis du Conseil d'État fait l'objet d'opinions partagées.

M. Andersen, premier président du Conseil d'État, revient sur la note technique versée au dossier et remise au membres de la Commission (1): elle concerne les différentes possibilités qui pourraient être retenues par la Commission (publicité totale depuis l'origine ou publicité des avis uniquement pour le futur) avec les coûts chiffrés liées à ces hypothèses.

La première hypothèse (par ailleurs faisable et qui ne nécessite pas d'efforts humains ou financiers excessifs), concerne la publication des avis de la section de législation à compter d'une certaine date du futur. Il est alors indispensable que soit aussi rendu public le texte de l'avant projet sur lequel porte l'avis du Conseil d'État. A défaut, il y a certes un intérêt doctrinaire mais la lisibilité est plus compromise. La condition *sine qua non* est cependant que les demandeurs d'avis ne se contentent pas d'envoyer le texte sous format papier mais qu'il soit également envoyé dans un format de traitement de texte ou en format PDF.

La seconde hypothèse concerne celle où l'on déciderait de remonter dans le temps et, également, de publier progressivement les avis existant au format numérique depuis l'année judiciaire 1990-1991.

Il serait possible de donner accès à tous les avis sans les textes sur lesquels portent les avis.

Une autre hypothèse intéressante est la suivante : on décide de procéder à une sélection des avis sur la base des critères. Ainsi, par exemple, le fait pour le texte ayant fait l'objet d'une demande d'avis d'avoir donné lieu ou non à un texte normatif et/ou la qualité du demandeur en fonction de l'appartenance à un niveau déterminé (par exemple tous les avis rendus aux demandeurs du niveau fédéral). Ceci permettrait d'écartier les avis rendus sur des avant-projets qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas abouti. On peut aussi écartier les avis rendus, par exemple, aux communautés et régions.

Le problème de compétence évoqué plus haut par Monsieur Velaers concerne la publication des avant-projets des entités fédérées, et non les avis du Conseil d'État rendus en tant que tel sur ces avant-projets.

M. Velaers est effectivement d'avis que, si la proposition de loi était étendue aux projets d'arrêtés

(1) Zie bijlagen 3 en 4.

(1) Voir annexes 3 et 4.

van besluit van de gewestsgregeringen, er dan een wet met bijzondere meerderheid noodzakelijk is.

IV. ALGEMENE BESPREKING

De heer Delpérée merkt op dat de Senaat voor de 150e verjaardag van de Grondwet een colloquium heeft georganiseerd over de Raad van State. Aan het einde van de dag besloten de deelnemers eenparig dat de Raad van State werk moet maken van de bekendmaking van de adviezen van zijn afdeling Wetgeving. Deze vraag ging uit van de onderzoekers, de beleidsmakers en de wetgever. Zoals de zaken er nu voor staan, kunnen alleen ingewijden de adviezen van de Raad van State raadplegen, door er gespecialiseerde tijdschriften op na te slaan.

Een tweede opmerking heeft te maken met de bekendmaking zelf: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de bekendmaking van de wetten en de bekendmaking van de reglementaire teksten. Wat de wetsontwerpen en wetsvoorstellingen betreft die voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd, beschikt men nu al over de teksten van de adviezen die immers als bijlage bij de parlementaire stukken worden gevoegd. Men zou dus kunnen stellen dat de adviezen zo reeds worden bekendgemaakt. Er kunnen echter problemen ontstaan. Wat gebeurt er als iemand een advies van de Raad van State over een bepaald onderwerp wil raadplegen, tien jaar later? De opzoeken zouden heel moeilijk kunnen zijn, wanneer men zich beperkt tot een gewone bekendmaking van het advies zoals dit nu gebeurt.

Er moet dus absoluut worden voorzien in een zoekmachine die aangepast is aan dit soort opzoekingswerk : indien men adviezen bekendmaakt los van dit opzoekingsinstrument, zal men later naar een naald in een hooiberg moeten zoeken. Hierin dient dus te worden geïnvesteerd.

Een derde opmerking heeft betrekking op de reglementaire besluiten, die tot op heden niet daadwerkelijk worden bekendgemaakt. Spreker maant aan tot voorzichtigheid. Indien een minister een ontwerpbesluit aan de Raad van State voorlegt en dit ontwerp wordt bekriseerd, dan is de kans groot dat de minister van zijn ontwerp afziet. Heeft de bekendmaking van dat advies dan nog zin? Vooral omdat er geen basistekst is. De bekendmaking van een advies over een niet-aangenomen reglementaire tekst is volgens spreker een probleem.

Mevrouw Durant schaart zich achter het principe dat de adviezen pas moeten worden bekendgemaakt vanaf het ogenblik dat de wet is bekendgemaakt. De wet moet niet noodzakelijk een terugwerkende kracht hebben.

des gouvernements de Région, il faudrait une loi à majorité spéciale.

IV. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Delpérée fait remarquer que le Sénat a organisé à l'occasion des 150 ans de la Constitution un colloque sur le Conseil d'État. À l'issue de cette journée de travail, il y avait unanimité parmi les participants pour dire qu'il était temps que le Conseil d'État assure la publication des avis de la section de législation. C'était la demande des chercheurs, des décideurs et des législateurs. Dans l'état actuel, seuls les initiés peuvent consulter les avis du Conseil d'État en lisant des revues spécialisées.

Une seconde observation concerne la publication en tant que telle : il y deux aspects à distinguer, la publication des lois et celle des règlements. Concernant les projets et les propositions de lois soumis pour avis au Conseil d'État, l'on dispose à l'heure actuelle des textes des avis publiés en annexe des documents parlementaires si bien que l'on pourrait être tenté de dire que la publicité des avis est déjà assurée. Mais, les difficultés risquent de se survenir dans l'avenir. *Quid* si, dans 10 ans, une personne veut connaître l'avis du Conseil d'État dans telle ou telle matière ? La tâche de recherche risque d'être insurmontable si l'on se contente d'une simple publication telle qu'elle existe maintenant.

Il faut donc impérativement prévoir un moteur de recherche adapté au travail de recherche : à défaut, si on assure une publicité des avis sans y coupler cet instrument de recherche, cela reviendra à chercher un aiguille dans une meule de foin. Il faudra donc mettre les moyens nécessaires.

Une troisième remarque porte sur les arrêtés réglementaires pour lesquels, aujourd'hui, il n'y a pas de publicité effective. L'intervenant plaide la prudence. Si un ministre soumet un projet d'arrêté au Conseil d'État et que ce projet est critiqué, il y a de grandes chances pour que le ministre abandonne son projet. La publication de cet avis présente-t-elle encore un sens ? D'autant plus qu'il n'y aura pas de texte de référence. L'hypothèse d'un avis rendu sur un texte réglementaire non abouti pose donc problème à l'intervenant.

Mme Durant se dit favorable à l'idée que le principe de la publication des avis n'entre en vigueur qu'au moment où la loi sera publiée. Il n'est pas indispensable de prévoir un effet rétroactif de la loi.

Spreker meent dat, voor de zogenoemde «officieuse» ontwerpen, de uitvoerende macht zich moet kunnen wenden tot de Raad van State voor een advies over het voorontwerp zonder dat die adviezen moeten worden bekendgemaakt. Zij is bereid haar tekst te wijzigen en erin te bepalen dat de bekendmaking niet van toepassing is op adviezen over voorontwerpen die vervolgens geen concrete vorm krijgen.

Wat een eventuele zoekmachine betreft, is er op de website van de Raad van State al een boomstructuur vanwaaruit een opzoeking per thema kan worden gedaan.

De heer Moureaux herinnert eraan dat een minister inderdaad de Raad van State informeel kan raadplegen. Valt een dergelijke raadpleging ook onder dit wetsvoorstel ? ministers zouden geneigd kunnen zijn om de Raad van State niet te raadplegen, wat jammer zou zijn.

Hij meent dat niet alle adviezen uit het verleden moeten worden bekendgemaakt, enkel die adviezen die vanaf de inwerkingtreding van de wet worden verstrekt. Het is ook wenselijk dat die bekendmaking op de website van de Raad van State wordt vermeld.

Voor het overige herhaalt spreker kort de essentie van de uiteenzettingen. Ten eerste, de wet zou niet van toepassing zijn op adviezen uit het verleden. Ten tweede, het advies wordt enkel bekendgemaakt indien het wetsontwerp of -voorstel kan worden afgehandeld.

Daarna moeten de gemeenschapsregeringen en -parlementen op hun beurt enkel nog aanvaarden dat de adviezen en hun voorstellen worden bekendgemaakt. Het verstrekte advies bekendmaken zonder de basis-tekst is volstrekt zinloos en kan, integendeel, problemen veroorzaken. Het is dus zeer belangrijk dat de tekst waarover de Raad van State een advies verstrekt, op hetzelfde moment wordt bekendgemaakt.

De heer Anderson verduidelijkt dat er geen grondwettelijk bezwaar lijkt te bestaan tegen de verplichte bekendmaking van de adviezen en de teksten waarop die adviezen betrekking hebben wanneer zij uitgaan van de federale overheid. In dat geval is er geen mogelijk bevoegdheidsconflict.

Een tweede opmerking betreft de mogelijkheid om de adviezen over niet-afgehandelde teksten uit te sluiten. Dat is technisch gesproken perfect mogelijk. Dat zal enkel tot gevolg hebben dat de adviezen van de afdeling Wetgeving met enige vertraging zullen worden bekendgemaakt aangezien het advies slechts mag worden bekendgemaakt zodra men zeker is dat de wetgevingsprocedure doorlopen is. Hetzelfde probleem rijst voor de arresten aangezien zij slechts worden bekendgemaakt op het ogenblik dat zij aan de partijen ter kennis worden gegeven.

Concernant les avis rendus sur des projets dits «officiels», l'intervenante pense que le pouvoir exécutif doit pouvoir faire appel au Conseil d'État pour des avis sur des avant-projets, sans que ces avis soient nécessairement publiés. Elle se dit prête à modifier son texte et à prévoir que la publication ne vaudra pas pour les avis sur des avants-projets qui, par la suite, ne sont pas matérialisés.

Concernant un éventuel moteur de recherche, le site Internet du Conseil d'État contient déjà une arborescence qui devrait permettre de faire une recherche par thème.

M. Moureaux rappelle qu'en effet, un ministre peut consulter le Conseil d'État de façon informelle. Une telle consultation doit également être visée par la proposition de loi ? Les ministres risquent d'être réticents à l'idée de consulter le Conseil d'État, ce qui serait dommage.

Il estime qu'il ne faut pas publier tous les avis qui ont été rendus dans le passé mais uniquement ceux qui seront donnés à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Il est également souhaitable qu'on indique que cette publicité doit se faire sur le site Web du Conseil d'État.

Pour le reste, l'intervenant récapitule brièvement l'essentiel des interventions. Primo, la loi ne s'appliquerait pas aux avis rendus dans le passé. Secundo, l'avis ne serait publié que s'il y a aboutissement du projet ou de la proposition de loi.

Reste alors le problème pour les gouvernements et les assemblées communautaires d'accepter, à leur tour de voir les avis et leurs propositions publiées. Publier le texte de l'avis sans publier le texte sur base duquel il est rendu est parfaitement inutile et risque, au contraire, d'engendrer des problèmes. Il est donc capital que le texte sur lequel le Conseil d'État rend un avis soit publié au même moment.

M. Andersen précise qu'il ne semble pas y avoir d'objection constitutionnelle à ce que soit rendu obligatoire la publicité des avis et des textes sur lesquels portent ces avis dès lors qu'ils émanent du fédéral. Dans ce cas, il n'y aura pas de conflit de compétence possible.

Une seconde observation concerne l'hypothèse où des avis rendus sur des textes non aboutis seraient exclus. C'est techniquement parfaitement possible. La seule conséquence sera que les avis de la section de législation ne seront publiés qu'avec un certain décalage dans le temps puisqu'on ne pourra rendre l'avis public qu'à partir du moment où l'on aura la certitude que la procédure législative est arrivée à aboutissement. Le même problème se pose pour les arrêts puisqu'ils ne sont rendus publics qu'à partir du moment où ils ont été notifiés aux parties.

Het grootste probleem vormt de zoekmachine. Momenteel beschikt de Raad van State enkel over een zoekmachine «full text» maar niet over een boomstructuur met de adviezen van de Raad van State. Dat is wel het geval voor de arresten, maar dat was een werk van lange adem. De boomstructuur kon slechts geleidelijk worden opgebouwd.

De leden van de Raad van State hebben al enkele ideeën voor een verfijndere zoekmachine. Die mogelijkheid wordt verder onderzocht maar zit nog in een louter experimenteel stadium. Spreker kan dus niet beloven dat het systeem perfect zal werken op korte termijn.

De heer Velaers is van oordeel dat er een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen de bekendmaking van de adviezen en de bekendmaking van de besluiten waarover de adviezen gaan.

Betreffende de bekendmaking van de adviezen is de stelling van de Raad van State dat de federale wetgever een algemene bevoegdheid heeft omdat het gaat over regelgeving met betrekking tot de Raad van State. Daar zou zelfs een verplichting kunnen worden opgelegd om adviezen bekend te maken die zijn verstrekt aan de gemeenschapsregeringen.

Voor de bekendmaking van de ontwerpbesluiten ligt het anders want daar behoort het aan de regeringen om ze bekend te maken. Dit zou dus een wijziging vergen mits een bijzondere meerderheid.

Er is echter een dubbel nut om adviezen te consulteren. Eerst omdat men wil weten wat de Raad van State over een bijzonder besluit heeft gezegd. Dan heeft men zeker het ontwerpbesluit nodig om een grondige analyse van de gegevens te doen.

Maar het nut kan er ook in bestaan om na te gaan wat het doctrinaire standpunt van de Raad van State is over een welbepaald probleem. Daarvoor heeft men de tekst van het ontwerpbesluit niet altijd nodig.

Idealiter is het beter dat de twee samen gekoppeld blijven maar veel adviezen kunnen ook nuttig zijn zonder het ontwerp besluit.

De heer Moureaux meent dat de adviezen best aan een basistekst worden gekoppeld, ook al erkent hij het academisch belang van een apart advies. Anders zouden er vergissingen kunnen ontstaan.

Hij stelt voor om de gewesten en gemeenschappen te raadplegen over een eventuele uitbreiding van het wetsvoorstel met bijzondere meerderheid. Indien zij hiervoor gewonnen zijn, zou een tweede voorstel met bijzondere meerderheid kunnen worden ingediend.

Le problème le plus capital se portera sur le moteur de recherche. Au stade actuel, le Conseil d'État ne dispose que d'un moteur de recherche «full text» et il n'y a donc pas d'arborescence en ce qui concerne les avis du Conseil d'État. Cela existe en revanche en ce qui concerne les arrêts mais c'est le fruit d'une longue évolution. Ce n'est qu'au fur et à mesure que cette arborescence a été mise au point.

Les membres du Conseil d'État ont déjà des idées quant à un moteur de recherche plus poussé, cette possibilité est en cours d'examen mais au stade purement expérimental. L'intervenant ne peut donc pas promettre qu'à bref délai, le système sera parfaitement mis au point.

M. Velaers estime qu'il faut faire une nette distinction entre la publication des avis et la publication des arrêtés auxquels ils se rapportent.

En ce qui concerne la publication des avis, le point de vue du Conseil d'État est que le législateur fédéral dispose d'une compétence générale puisqu'il s'agit de la réglementation relative au Conseil d'État. On pourrait même imposer l'obligation de publier les avis émis à l'intention des gouvernements de Communauté.

Il en va autrement pour la publication des projets d'arrêtés puisque celle-ci relève de la responsabilité des gouvernements. Cela signifie que, si l'on voulait changer les choses, on ne pourrait le faire qu'au moyen d'une loi à majorité spéciale.

Or, la consultation des avis est intéressante à deux points de vue. Premièrement, elle permet de savoir ce que le Conseil d'État a dit au sujet d'un arrêté particulier et, dans ce cas, on a assurément besoin du projet d'arrêté si on veut analyser les données en profondeur.

Deuxièmement, on peut prendre connaissance de la position doctrinaire du Conseil d'État sur un problème précis et, pour cela, on n'a pas toujours besoin de disposer du texte du projet d'arrêté.

Idéalement, il serait préférable que les avis et les textes auxquels ils se rapportent restent couplés, mais bien des avis peuvent être utiles même sans le projet d'arrêté.

M. Moureaux estime qu'il est préférable de coupler les avis à un texte initial même s'il ne conteste pas l'intérêt académique d'un avis isolé. À défaut, on risque d'induire des erreurs.

Il propose de consulter les régions et communautés sur une éventuelle extension de la proposition de loi à majorité spéciale. Si elles semblent favorables, une seconde proposition à majorité spéciale pourrait être déposée.

De heer Bouvier komt terug op het moment van bekendmaking : het zou gemakkelijk zijn als enkel de afgehandelde teksten werden bekendgemaakt. De bekendmaking op internet zal concreet dus pas gebeuren wanneer de wettekst is afgehandeld.

De heer Moureaux werpt tegen dat het begrip «afgehandelde tekst» een moeilijk begrip is. Stel dat een ontwerpbesluit dat voor advies naar de Raad van State gaat, wordt afgewezen. Indien de minister zijn tekst herschrijft en de tekst wordt afgehandeld, worden dan de opeenvolgende adviezen bekendgemaakt ? Of enkel het laatste advies ?

De heer Andersen antwoordt dat in het algemeen het recentste advies wordt bekendgemaakt en niet de opeenvolgende adviezen.

De heer Bouvier meent dat bij een veelvuldige raadpleging van de Raad van State, men perfect zou kunnen veronderstellen dat een laatste advies enkel vermeldt dat er geen opmerkingen zijn. In dat geval moeten alle voorgaande adviezen worden bekendgemaakt.

Wat het probleem van de boomstructuur betreft, vermeldt de technische nota duidelijk dat er een nieuwe pagina komt met een «full text»-zoek mogelijkheid. Er bestaat momenteel ook een toepassing, Reflex genaamd, waarmee men het advies kan vinden via verwijzingen naar een tekst en een link. Dat is een andere piste die kan worden gevolgd.

De heer Andersen verduidelijkt dat als een advies niet tot een definitieve tekst leidt, het vanzelfsprekend niet wordt bekendgemaakt. Het geval van de vermelding van een advies over een tekst die nooit is afgehandeld en dus niet is bekendgemaakt, komt zeer zelden voor. Als dat toch voorkomt, dan weet de minister of de overheid om welke basistekst het gaat.

Iedereen is het er ook over eens dat een algemene bekendmaking van adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State enkel praktisch nut heeft als zij samen met de betreffende ontwerpteksten worden bekendgemaakt. De exacte draagwijdte van een advies kan slechts worden begrepen als het advies samen met de betreffende ontwerptekst wordt gelezen.

De vraag rees eveneens of er niet in een analoge regeling kan worden voorzien voor de ontwerpen van reglementerende besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, meer bepaald de besluiten die door hen worden uitgevaardigd.

De minister antwoordt dat hij het voorstel heeft voorgelegd op de vergadering van het Overlegcomité van juni 2008 : de gemeenschaps- en gewestregeringen hebben positief gereageerd.

M. Bouvier revient sur le moment de la publication : si l'on publie uniquement les textes aboutis, ce sera chose aisée. La publication sur le réseau internet n'interviendra donc concrètement que lorsque le texte de loi aura abouti.

M. Moureaux objecte que la notion de texte abouti est une notion difficile. Imaginons un projet d'arrêté soumis au Conseil d'État pour avis et qui est limogé. Si le ministre décide de recommencer son texte et que cette fois ci, il aboutit, publie-t on la chaîne des avis ? Ou seulement le dernier avis ?

M. Andersen répond que l'on ne publie en général que le dernier avis rendu et non la chaîne des avis.

M. Bouvier estime que si le Conseil d'État est consulté à plusieurs reprises sur un texte, on pourrait parfaitement envisager l'hypothèse d'un dernier avis qui se contenterait de dire qu'il n'y a pas d'observations. Dans ce cas, tous les avis antérieurs devraient être visés.

Sur la question de l'arborescence, la note technique précise bien qu'il y aurait une nouvelle page avec une recherche full texte. Il y a aussi une application actuelle qui s'appelle Reflex et qui permettrait d'accéder, grâce aux références d'un texte et à un lien, à l'avis. C'est une autre piste à explorer.

M. Andersen précise que si un avis ne donne pas lieu à un texte définitif, il va de soi que cet avis ne sera jamais publié. Quant à l'hypothèse de la mention d'un avis rendu sur un texte qui n'a jamais abouti et qui n'est donc pas publié, il s'agit d'un cas très rare. Cela peut arriver mais dans ce cas, le ministre ou l'autorité sait de quel texte initial il s'agit.

Il existe également un consensus sur le constat qu'une publication générale des avis de la section de législation du Conseil d'État ne présente une utilité pratique que si elle va de pair avec la publication des projets de texte auxquels les avis se rapportent. La portée exacte d'un avis ne peut en effet être appréhendée que si l'avis est lu conjointement avec le projet de texte auquel il se rapporte.

La question a aussi été posée de savoir s'il ne serait pas possible de prévoir une réglementation analogue pour les projets d'arrêtés réglementaires des gouvernements de Communauté et de Région, en particulier les arrêtés qu'ils promulguent.

Le ministre répond qu'il a présenté la proposition au Comité de concertation lors de sa réunion de juin 2008 : les gouvernements de Communauté et de Région ont réagi positivement.

De heer Claes wenst het standpunt van de regering te kennen over het tijdstip van de publicatie van de adviezen.

De minister meent dat het tijdstip van de publicatie van de wettekst in het *Belgisch Staatsblad* als uitgangspunt genomen kan worden.

V. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel wordt aangenomen met 7 stemmen bij twee onthoudingen.

Artikel 2

De commissie is het er over eens dat het wetsvoorstel slechts geldt voor de toekomst dat de Raad van State dus niet verplicht is om adviezen uit het verleden te publiceren en dat de verplichte publicatie slechts geldt voor wetgeving of reglementerende besluiten die effectief tot stand komen.

Om het wetsontwerp op dit laatste punt te verduidelijken wordt door mevrouw Durant en de heer Daras een amendement ingediend (amendement nr. 1, stuk Senaat, nr. 4-247/2) dat de publicatie pas gebeurt na publicatie van de wetgevende of reglementerende teksten.

Dan blijft nog de vraag of, voor wat de reglementerende besluiten van de gemeenschaps- of gewestgeringen betreft, een wet met bijzondere meerderheid nodig is.

De heer Delpérée overloopt de vragen eerst die moeten worden besproken alvorens tot de stemming over te gaan :

Een eerste probleem is de financiering van de bekendmaking op de website van de Raad van State.

De vertegenwoordigers van de Raad van State deelden mee dat zij slechts bijkomende middelen nodig hebben indien zij de adviezen uit het verleden moeten bekendmaken. Aangezien de commissie dat niet van plan is, is dat probleem opgelost. Maar adviezen op het netwerk plaatsen zonder software, zonder zoekmachine en zonder elektronische inhoudstafel, zoals nu het geval is voor de arresten van de Raad, biedt geen oplossing. Al die elementen zijn dus onontbeerlijk voor een bruikbaar netwerk. Men moet dus in de nodige middelen hiervoor voorzien.

Een tweede probleem betreft «onderbroken» ontwerpen van de gemeenschappen, gewesten of de federale overheid. Het amendement van mevrouw

M. Claes souhaiterait connaître le point de vue du gouvernement en ce qui concerne le moment de la publication des avis.

Le ministre estime que le moment de la publication du texte de loi au *Moniteur belge* peut être pris comme point de départ.

V. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

Cet article est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Article 2

La commission estime que la proposition de loi ne vaut que pour l'avenir et que le Conseil d'État n'est pas tenu de publier les avis qu'il a rendus par le passé de même que la publication obligatoire ne vaut que pour les textes législatifs ou les arrêtés réglementaires ayant abouti.

Afin de clarifier le projet de loi sur ce dernier point, Mme Durant et M. Daras déposent un amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 4-247/2) qui prévoit que les avis ne sont publiés qu'à dater de la publication des textes législatifs ou réglementaires.

Reste à savoir si les arrêtés réglementaires des gouvernements de Communauté ou de Région nécessitent une loi à majorité spéciale.

M. Delpérée rappelle les questions qui méritent d'être examinées avant de passer au vote :

Un premier problème est le financement de la publication sur un site web par le Conseil d'État.

Les représentants du Conseil d'État ont dit qu'ils n'avaient besoin de moyens supplémentaires que si on les obligeait à publier les avis rendus dans le passé. Comme la commission n'a pas l'intention de faire cela ce problème est résolu. Toutefois, mettre les avis sur le réseau sans logiciel, sans moteur de recherche et sans table informatisée, comme cela existe pour les arrêts du Conseil, n'est pas une solution. Tous ces éléments sont donc indispensables si on veut que le réseau ait une utilité. Des moyens appropriés doivent donc être prévus.

Un deuxième problème est celui des projets «interrompus», qu'ils soient des communautés, des régions ou du niveau fédéral. L'amendement de Mme

Durant en de heer Daras probeert hier een antwoord op te geven door de bekendmaking ervan uit te sluiten.

Het derde probleem is de vraag of de bekendmaking van de adviezen bij gewone wet dan wel bij bijzondere wet moet worden opgelegd. Het probleem lijkt eenvoudig.

Artikel 160 van de grondwet bepaalt: « Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. (...) »

Een tweede artikel uit de grondwet, artikel 77, bepaalt: « De Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn gelijkelijk bevoegd voor: (...) 8° de wetten op de Raad van State; »

Een wet op de Raad wordt dus bij gewone wet aangenomen in de Senaat én in de Kamer volgens de volledig bicamerale procedure.

Er zijn precedenten. De verplichting voor de overheden van de gemeenschappen en de gewesten om de Raad van State te raadplegen, werd bij gewone wet opgelegd en niet bij bijzondere wet. Een bijzondere wet kan niet worden « verzonnen ». Er is enkel sprake van een bijzondere wet als een grondwettekst een bijzondere meerderheid oplegt. Op basis van welk artikel in de Grondwet zou de Senaat de procedure van bijzondere wet moeten volgen? Mevrouw Durant heeft dus terecht haar wetsvoorstel ingediend als een gewone wet.

Verschillende sprekers delen deze analyse maar merken op dat het voorstel de gewest- en gemeenschapsregeringen verplicht om de voorontwerpen van wet te publiceren. De openbaarheid van de bestuursdocumenten is echter een bevoegdheid van de gewesten en de gemeenschappen. De vraag is of de federale wetgever hen deze openbaarheid kan opleggen met een gewone wet.

M. Delpérée répond que les lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoient déjà que les avant-projets ainsi que les avis du Conseil d'État sont publiés dans les documents parlementaires lors du dépôt du projet de loi définitives aux assemblées législatives. On ne fait aucune distinction entre des avant-projets fédéraux, de communauté ou de région. Cette obligation a été imposée par loi ordinaire.

Wat de middelen betreft, meent mevrouw Durant, op basis van wat de vertegenwoordigers van de Raad van State medeelden, dat dit geen probleem vormt.

Amendment nr. 1 probeert een oplossing te geven voor de niet-afgehandelde voorontwerpen door de verplichte bekendmaking te beperken tot de teksten die in het Staatsblad werden bekendgemaakt.

Durant et M. Daras essaie d'y répondre en excluant toute publication.

Le troisième problème est la question de savoir si la publication des avis peut être imposée par une loi ordinaire ou s'il faut une loi spéciale. Le problème lui paraît simple.

L'article 160 de la Constitution énonce : « Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'État, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. ... »

Un deuxième article de la Constitution, l'article 77, énonce : « La Chambre des représentants et le Sénat sont compétents sur un pied d'égalité pour : ... 8° les lois relatives au Conseil d'État; »

Une loi sur le Conseil est donc adopté par une loi ordinaire, votée au Sénat et à la Chambre selon la procédure « bicamérale » complète.

Il y a des précédents. Quand on a organisé le Conseil d'État pour la consultation obligatoire par les gouvernements de communauté et de région, cela a été fait par une loi ordinaire, pas par une loi spéciale. On ne peut pas inventer des lois spéciales. Une loi spéciale n'existe que s'il y a un texte constitutionnel qui oblige à recourir à une majorité spéciale. Sur base de quel article de la Constitution le Sénat devrait-il suivre la procédure de la loi spéciale. À juste titre donc, Mme Durant a déposé sa proposition de loi comme une loi ordinaire.

Divers intervenants partagent cette analyse mais font remarquer que la proposition oblige les gouvernements de Région et de Communauté à publier les avant-projets de loi. Or, la publicité des documents administratifs est une compétence des Régions et des Communautés. La question est de savoir si le législateur fédéral peut leur imposer cette obligation de publicité par le biais d'une loi ordinaire.

M. Delpérée répond que les lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoient déjà que les avant-projets ainsi que les avis du Conseil d'État sont publiés dans les documents parlementaires lors du dépôt du projet de loi définitives aux assemblées législatives. On ne fait aucune distinction entre des avant-projets fédéraux, de Communauté ou de Région. Cette obligation a été imposée par loi ordinaire.

En ce qui concerne le problème des moyens, Mme Durant pense qu'à la lumière de ce qui a été dit par les représentants du Conseil d'État, cela ne posera pas problème.

L'amendement n° 1 essaie de résoudre le problème des avant-projets qui n'ont pas abouti en limitant l'obligation de publication aux textes qui ont été publiés au Moniteur.

De heer Delpérée en mevrouw Durant dienen een amendement in (amendement nr. 2, Stuk Senaat 4-247/2) waarin staat dat :

1^o de voorontwerpen bij de adviezen moeten worden gevoegd waarop zij betrekking hebben;

2^o voor een ontwerp van reglementair besluit de bekendmaking slechts plaatsvindt indien dat ontwerp in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt.

De heer Claes wijst op het advies van de Vlaamse regering die principieel voorstander is van het wetsvoorstel maar vraagt dat op de verplichting tot bekendmaking een aantal uitzonderingen zouden worden voorzien. Hierbij verwijst de Vlaamse regering naar het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur dat eveneens een aantal uitzonderingen bevat zodat een bestuursdocument niet in alle gevallen moet bekend gemaakt worden. Hij stelt voor dat een bepaling wordt opgenomen die toelaat dat de gewest- en gemeenschapsregeringen een aantal uitzonderingen kunnen formuleren.

De voorzitter meent dat hierdoor het wetsvoorstel volledig zal worden uitgehold. Hij begrijpt deze opmerking voor zover het gaat om teksten die geen wet zijn geworden. Het is echter niet de bedoeling dat deze gepubliceerd worden.

Verschillende leden wijzen op een aantal problemen die door het amendement niet geregeld worden.

De heer Delpérée heeft de opmerkingen bestudeerd en dient bijgevolg amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 4-247/2) dat er eveneens toe stekt artikel 2 te vervangen. Amendement nr. 2 wordt ingetrokken.

Hij verantwoordt dit amendement als volgt.

Het eerste lid van amendement nr. 2 verwijst naar «de in deze titel vermelde adviezen» terwijl in die titel ook sprake is van adviezen die niet komen van de Raad van State. Er moet dus benadrukt worden dat het enkel betrekking heeft op de adviezen van de Raad van State.

Het tweede lid van amendement nr. 2 stelt : de Raad van State «voegt daarbij de voorstellen, de ontwerpen en de amendementen op deze voorstellen en ontwerpen waarop deze adviezen betrekking hebben.» De heer Delpérée wijst op het wezenlijke verschil tussen een voorontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie en een ontwerp van wet, decreet of ordonnantie. Het voorontwerp is de tekst die de minister voor advies voorlegt aan de Raad van State, het ontwerp is de tekst die de minister indient in het Parlement. De juiste terminologie moet worden gebruikt.

De commissie heeft besloten de adviezen over ontwerpen die niet tot wetgeving hebben geleid, niet

M. Delpérée et Mme Durant déposent un amendement (amendement n° 2, doc. Sénat 4-247/2) précisant que :

1^o les avant-projets doivent être joints à l'avis auxquels ils se rapportent;

2^o pour les projets d'arrêté réglementaire, la publication n'intervient que si celui-ci est publié au *Moniteur belge*.

M. Claes fait référence à l'avis du gouvernement flamand dans lequel celui-ci se déclare en principe favorable à la proposition de loi, mais demande que l'on prévoie un certain nombre d'exceptions à l'obligation de publication. À cet égard, le gouvernement flamand renvoie au décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration qui prévoit aussi un certain nombre d'exceptions, si bien qu'un document administratif ne doit pas être publié dans tous les cas. Il propose d'inclure une disposition autorisant les gouvernements de Région et de Communauté à formuler un certain nombre d'exceptions.

Le président est d'avis que cela revient à vider la proposition de loi de toute sa substance. Il comprend cette remarque pour autant qu'il s'agisse de textes qui ne sont pas devenus lois, le but n'étant pas de publier ces derniers.

Plusieurs membres relèvent un certain nombre de problèmes qui ne sont pas réglés par l'amendement.

M. Delpérée a examiné ces remarques et dépose pour cette raison un amendement (amendement n° 4, doc. Sénat n° 4-247/2) qui tend également à remplacer l'article 2 proposé. L'amendement n° 2 est retiré.

Il justifie cet amendement comme suit.

L'alinéa 1^{er} de l'amendement n° 2 se réfère aux «avis mentionnés au présent titre» alors qu'à ce titre on parle aussi d'avis qui n'émanent pas du Conseil d'État. Il faut donc préciser que l'obligation ne vaut que pour les avis émanant du Conseil d'État

L'alinéa 2 de l'amendement n° 2 stipule que le Conseil d'État «joint les propositions et amendements aux propositions et projets auxquels ils se rapportent». M. Delpérée rappelle qu'il y a une différence essentielle entre ce que l'on appelle un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance et un projet de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avant-projet est le texte qu'un ministre soumet à l'avis du Conseil d'État, le projet est le texte que le ministre dépose au Parlement. Il faut préciser cette terminologie.

En ce qui concerne les projets «interrompus», la commission a décidé de ne pas rendre publics les avis

openbaar te maken. Dat werd geregeld voor de reglementaire teksten, maar niet voor de voorontwerpen. Het derde lid van dit amendement zet dit recht.

Amendement nr.4 wordt unaniem goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

Bijgevolg is amendement nr. 1 overbodig geworden.

Het geamendeerde artikel wordt unaniem goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

Artikel 3 (nieuw)

De heer Moureaux dient een amendement in (amendement nr. 3, St Senaat 4-247/2) dat er toe strekt het wetsvoorstel aan te vullen met een nieuw artikel 3 dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel regelt. Daardoor is het duidelijk dat het voorstel enkel geldt voor de adviezen die worden uitgebracht na de inwerkingtreding van de wet. De wet treedt pas in werking drie maanden na de publicatie ervan in het Staatsblad zodat de Raad van State de publicatie kan voorbereiden.

Amendement nr. 3 wordt aangenomen met 7 stemmen bij 3 onthoudingen.

Het geheel van het geamendeerde wetsvoorstel wordt eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

*
* *

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 10 aanwezige leden.

De rapporteur;
Sfia BOUARFA.

De voorzitter;
Philippe MOUREAUX.

*
* *

rendus. Cela était réglé pour les textes réglementaires, mais pas pour les avant-projets. Tel est le but de l'alinéa 3 de cet amendement.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Par suite de ce vote, l'amendement n° 1 devient sans objet.

L'article amendé est adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

Article 3 (nouveau)

M. Moureaux dépose un amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 4-247/2) visant à compléter la proposition de loi par un article 3 réglant l'entrée en vigueur de la loi. Il est ainsi clair que la proposition ne vaut que pour les avis émis après l'entrée en vigueur de la loi. La loi n'entrera en vigueur que trois mois après sa publication au *Moniteur belge* afin de laisser au Conseil d'Etat le temps de préparer la publication.

L'amendement n° 3 est adopté par 7 voix et 3 abstentions.

L'ensemble de la proposition de loi amendée a été adopté à l'unanimité des 10 membres présents.

*
* *

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 10 membres présents.

La rapporteuse,
Sfia BOUARFA.

Le président,

Philippe MOUREAUX.

*
* *

BIJLAGE 1**ANNEXE 1**De bekendmaking van de adviezen van de Raad van State en de bevoegdheidsverdeling
in het federale België

Inzake de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State zijn twee artikelen in de Grondwet op bevoegdheidsrechtelijk vlak relevant.

Artikel 160 van de Grondwet: “Er bestaat voor geheel België een Raad van State, waarvan de samenstelling, de bevoegdheid en de werking door de wet worden bepaald. De wet kan evenwel aan de Koning de macht toekennen de rechtspleging te regelen overeenkomstig de beginselen die zij vaststelt. De Raad van State doet bij wege van arrest uitspraak als administratief rechtscollege en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen.”

Artikel 32 van de Grondwet: “Ieder heeft recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 34.”

A. De bekendmaking van adviezen als onderdeel van de organieke wetgeving inzake de
Raad van State

Uit artikel 160 van de Grondwet volgt dat de federale wetgever bevoegd is te bepalen in welke gevallen de Raad van State advies zal uitbrengen en dat hij daarenboven de “samenstelling, bevoegdheid en de werking” van de Raad, zowel in de uitoefening van rechtsprekende, als in de uitoefening van de advizerende functie, kan bepalen.

Op deze bevoegdheidsgrond komt het aan de federale wetgever toe om ook de “actieve openbaarheid” inzake de rechtspraak en inzake de adviesverlening door de Raad van State te realiseren. Aangezien de Raad van State een federale instelling is, komt het aan de federale wege toe te bepalen in welke mate de Raad van State haar functie “in openbaarheid” uitoefent en met name te bepalen in welke mate de adviezen en de arresten van de Raad van State worden bekend gemaakt.

In het bij wet van 4 augustus 1996 ingevoegde derde en vierde lid van artikel 28 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de wetgever reeds voorgeschreven dat 1) de arresten van de Raad van State toegankelijk zijn voor het publiek en dat 2) de Raad van State voor de publicatie ervan zorgt in de gevallen, in de vorm en onder de voorwaarden vastgesteld bij een in Ministerraad overleg koninklijk besluit. In het K.B. van 7 juli 1997 “betreffende de publicatie van de arresten van de Raad van State”¹ heeft de Koning de voorwaarden en modaliteiten van de bekendmaking geregeld.

¹ B.S., 8 augustus 1997.

Ook wat de bekendmaking van de adviezen betreft, heeft de wetgever reeds regels uitgevaardigd. De gecoördineerde wetten op de Raad van State houden weliswaar geen algemene verplichting in tot publicatie. Een aantal adviezen moeten echter wel worden vrijgegeven. Zo schrijft artikel 3, par. 1, R.v.St.-wet voor dat de adviezen bij voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie aan de memorie van toelichting van de ontwerpen moeten worden gehecht. Ze worden bijgevolg gepubliceerd in de *Stukken* van de betrokken Wetgevende Vergadering.² Ook schrijft de wet voor dat wanneer er bij een reglementair besluit in het Belgisch Staatsblad een verslag wordt uitgebracht aan de Koning, aan een (Gemeenschaps- of Gewest-) regering, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie of aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het advies van de Raad van State aan dat verslag dient te worden gehecht; het wordt bijgevolg eveneens gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.³ Het gaat hier om een substantiële vormvereiste van openbare orde.⁴ De verplichting tot publicatie geldt ook voor de adviezen over de ontwerpen van koninklijke besluiten die van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Deze worden samen met het verslag aan de Koning en het Koninklijk besluit waarop ze betrekking hebben gepubliceerd. (art. 3bis R.v.St.-wet)⁵ Er bestaat dus thans reeds een wettelijke verplichting tot bekendmaking van een aantal adviezen. Het is echter duidelijk dat het slechts om een minderheid gaat.

Het behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever om een ruimere bekendmaking van de adviezen van de Raad van State voor te schrijven.

B. De bekendmaking van adviezen en de openbaarheid van bestuur

De bekendmaking van adviezen dient ook vanuit het oogpunt van het in artikel 32 van de Grondwet erkende recht op openbaarheid van bestuur te worden beschouwd.

De adviezen van de Raad van State die werden overgemaakt aan de regeringen die er om hebben verzocht, zijn immers "bestuursdocumenten", waarop artikel 32 van de Grondwet toepasselijk is. Zowel de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten⁶, als de

² Alle adviezen die door de voorzitters van de wetgevende vergaderingen worden gevraagd - vooral over voorstellen van wet, decreet of ordonnantie en over amendementen - worden, op eigen initiatief van deze voorzitters, als een Gedrukt Stuk rondgedeeld. Ze verschijnen m.a.w. eveneens in de *Stukken* van de betrokken wetgevende vergadering.

³ Art. 3, par. 1, eerste lid, in fine R.v.St.-wet: "Het advies wordt gehecht aan de verslagen aan de Koning, aan de Regering, aan het College van de Franse Gemenschapscommissie en aan het Verenigd College." Zie ook *Les Novelles, Droit administratif*, t. VI, Le Conseil d'Etat, nr. 539: "il va de soi que si le gouvernement publie le rapport au Roi qui précède certains arrêts, il doit publier en même temps l'avis du Conseil d'Etat qui est annexé à ce rapport et qui en fait donc partie."

⁴ Zie in die zin B. Haubert, *Verslag bij R.v.St., V.Z.W. Nouvelle clinique de la Basilique*, nr. 70.502, 23 december 1997, p. 308.

⁵ Zie over de aanleiding tot het invoering van deze verplichting in de R.v.St.-wet, *Parl. St.*, Kamer, 1995-96, 633/4 (Verslag)

⁶ Comm. Toegang Bestuursdocumenten, Advies 6 september 1995 aan de Minister van Landsverdediging, *Jaarverslag van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten*, 1995, Kabinet van de Minister van

Algemene vergadering van de Raad van State, afdeling administratie⁷, hebben reeds geoordeeld dat artikel 32 ook geldt voor de adviezen van de Raad. Het gaat hier echter om de zgn. "passieve openbaarheid van bestuur", de openbaarheid op vraag van de burger. Op grond van artikel 32 heeft eenieder het recht om het bestuursdocument – in casu het advies – te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, "behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 34."

Uit artikel 32 van de Grondwet volgt dat de bevoegdheid om de uitzonderingen ("de gevallen en de voorwaarden") op het recht op openbaarheid van bestuur te bepalen, al naar gelang het geval, toekomt aan de wetgevende vergadering van de Staat, de Gemeenschap of het Gewest. Bepalend voor de bevoegdheid is de "overheid die de documenten onder zich heeft", dan wel de "gronden" voor de uitzonderingen.⁸ die de betrokken wetgevende vergadering in acht wil nemen en die tot zijn materiële bevoegdheid behoren. In casu betekent dit dat de houder van het advies – de desbetreffende regering of minister - slechts kan weigeren het advies openbaar te maken, op één van de uitdrukkelijk in de wet, het decreet of ordonantie inzake openbaarheid bestuur opgesomde uitzonderingen.⁹

Artikel 32 van de Grondwet kan zeker diensten bewijzen om de burger toegang te verschaffen tot bepaalde adviezen. Een systematische openbaarheid van alle adviezen waarborgt het echter niet. Telkens opnieuw zal er een verzoek moeten worden gericht tot de advieshoudende overheid om inzage en afschrift te krijgen. Na een eventuele weigering, een verzoek tot heroverweging en een advies van de Commissie voor de toegang tot bestuurdocumenten, zal de overheid definitief beslissen over het verzoek. Tegen een weigeringsbeslissing kan een beroep tot vernietiging worden ingesteld bij de Raad van

Binnenlandse Zaken, 81-874 en Rev.b.dr.const., 1996, 87-89.

⁷ R.v.St., Alg. Verg., Jordan, nr. 72.863, 31 maart 1998, Zie ook P. Herbignat, "Les avis de la section de législation du Conseil d'Etat à l'épreuve de la transparence administrative", *Adm. Publ.* (T), 1998, 138-152. *In casu* betrof het een weigering van de Franse Gemeenschapsregering om de adviezen van de Raad van State over de ontwerpen van van besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 28 augustus 1995 bekend te maken. De Franse gemeenschapsregering verwees daarbij in het algemeen naar de bepalingen van artikel 1, 1°, "van het decreet van de Franse Gemeenschapsraad van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur , "die de bestuursoverheden omschrijven die handelingen en verordeningen uitvaardigen en die onder de Franse Gemeenschap ressorteren." De Raad van State onderzocht de aldus gemotiveerde weigering in het licht van het decreet van de Franse Gemeenschapsraad en vernietigde de weigering. De Raad sprak zich niet uit over het verweer dat de Franse Gemeenschap *in extremis* voor de Raad aanvoerde dat de weigering verantwoord werd door de noodzaak "het geheim van de beraadslagingen van de Regering" te beschermen. Dat geheim, zo betoogde de Franse gemeenschapsregering, zou kunnen worden geschonden door een vergelijking van het advies van de Raad van State en het uiteindelijke besluit van de Regering.

⁸ Zie toelichting bij het voorstel van grondwetsbepaling: "De voorgestelde bepaling betekent dat de raadpleging en het afschrift van bestuursdocumenten vrij zijn. Nochtans kunnen de wet, het decreet of de ordonantie uitzonderingen voorzien of de modaliteiten van dat recht vastleggen ten aanzien van de documenten die berusten bij de overheden of diensten die onder de bevoegdheid vallen van, naar gelang het geval, de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en de uitzonderingen bepalen op gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen, geldend voor alle administratieve overheden." *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, 839/1, p. 4 en 5.

⁹ Zie Parlementaire vraag 243 senator Boutmans, *Bull. Vr. Antw.* 5 1996-97, 2619. en Mondelinge vraag senator Van Erps, *Parl. Hand.*, 1996-97, 2 juli 1997, C 382.4

State, afdeling Bestuursrechtspraak. Deze zal dan telkens opnieuw *in concreto* moeten ordelen of de weigering om het advies openbaar te maken kan worden verantwoord.¹⁰

Het verdient nog vermelding dat de Raad van State, afdeling Administratie – thans Bestuursrechtspraak - heeft geoordeeld dat een advies van de afdeling Wetgeving een verplicht onderdeel is van de procedure van totstandkoming van een reglementair besluit en dat dergelijk advies deel dient uit te maken van het administratief dossier dat wordt voorgelegd in geval een annulatieberoep dat betrokken besluit tot voorwerp heeft.¹¹

¹⁰ Wanneer het gaat om de federale regering gebeurt de verantwoording in het licht van artikel 6 van de wet van 11 april 1994. De Raad van State sprak zich nog niet uit over het argument dat de openbaarmaking kan worden geweigerd omdat deze "aan het geheim van de beraadslagingen van de federale regering" zou afbreuk doen, aangezien men uit de vergelijking van het advies met het ingediende wetsontwerp of het uitgevaardigde koninklijk besluit, zou kunnen afleiden welk de zienswijze is van de regering over de door de Raad van State opgeworpen bezwaren. Dit argument lijkt ons, in algemene termen gesteld, niet terecht, omdat het helemaal niet zeker is dat de bezwaren van de Raad van State in de beraadslagingen van de regering aan bod zijn gekomen.

¹¹ R.v.St., Gerfa, nr. 63.464, 9 december 1996, J.T. 1997, 112, met advies Ph. Bouvier.

BIJLAGE 2**ANNEXE 2**

NOTA omrent het voorstel van wet inzake de bekendmaking van de adviezen van de afdeling Wetgeving (Gedr. Stuk Senaat, 2007-2008, nr. 4 - 247/1) met het oog op de zitting in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat op dinsdag 27 mei 2008

-
1. Het onderzochte voorstel veralgemeent de bekendmaking van de adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State door de invoeging van een artikel *6ter* in de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Zoals in de toelichting bij het voorstel terecht wordt aangegeven, worden sommige van die adviezen thans reeds bekendgemaakt. De gevallen waarin en de wijze waarop ze worden bekendgemaakt worden als volgt opgesomd in de Handleiding inzake wetgevingstechniek (blz. 182):

"231.5. Het advies van de afdeling Wetgeving wordt op een of meer wijzen bekendgemaakt:

- a) als het over een voorontwerp van wetgeving gaat, wordt het advies samen met het voorontwerp gevoegd bij de memorie van toelichting van het ontwerp en wordt het dus¹ bekendgemaakt in de parlementaire stukken;
- b) als het gaat over een ontwerp van besluit, waarover een verslag aan de Koning, aan de Regering, of aan het (Verenigd) College bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad is opgemaakt, moet het advies samen met dat verslag in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt worden;²

¹ Artikel 3, § 1, eerste lid, derde zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zie ook aanbeveling nr. 3.13.

² Artikel 3, § 1, eerste lid, vierde zin, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. In verband met de bekendmaking van het advies en het verslag aan de Koning, de Regering of het (Verenigd) College, zie ook aanbeveling nr. 3.14.

2.

- c) krachtens de grondwettelijke en wettelijke regels betreffende de openbaarheid van bestuur moet het advies worden meegedeeld aan eenieder die daarom verzoekt door de minister of het lid van het college aan wie advies is verstrekt, tenzij dit geweigerd kan worden in de gevallen die limitatief worden opgesomd in de wet, het decreet of de ordonnantie ;³
- d) bij een beroep tegen een verordeningsbesluit maakt het advies dat over het ontwerp gegeven is, deel uit van het administratief dossier en moet het als zodanig worden meegedeeld ^{4."}

De Handleiding inzake wetgevingstechniek kan worden geraadpleegd op de internetsite van de Raad van State.

2. Volgens de brief die de Voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden op 10 april 2008 heeft gericht aan de Eerste Voorzitter, beoogt het wetsvoorstel hoofdzakelijk de bekendmaking van de adviezen die de Raad van State heeft uitgebracht omtrent ontwerpen van reglementaire besluiten, uitgaande van de federale regering of van een gemeenschaps- of gewestregering, waarvoor geen verslag aan de Koning of aan de gemeenschaps- of gewestregering is opgesteld.

³ Voor de federale overheid zijn die uitzonderingen vervat in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Zie eveneens R.v.St., nr. 72.863, 31 maart 1998, Jordan: dat arrest vernietigt de weigering van een minister om adviezen over te leggen die de afdeling Wetgeving had uitgebracht over ontwerpen die besluiten van de Franse Gemeenschap geworden waren, inzonderheid op grond van de overweging dat artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor de gevallen die erin worden vermeld, voorschrijft dat aan bepaalde adviezen van de Raad van State een zo ruim mogelijke openbaarheid wordt gegeven, doch niet uitsluit dat in de overige gevallen eraan een beperktere openbaarheid wordt gegeven, op de wijze en onder de voorwaarden bepaald bij de wet of het decreet.

⁴ R.v.St., nr. 63.463, 9 december 1996, Gerfa.

3.

In feite zou de bestaande regeling inzake bekendmaking worden "aangevuld" en zou tevens een digitale vorm van bekendmaking worden ingevoerd die geldt voor alle adviezen, waarbij het beheer en de ontwikkeling ervan aan de Raad van State worden toevertrouwd.

3. Het staat uiteraard aan de afdeling Wetgeving - indien ze daartoe om advies wordt gevraagd - om zich uit te spreken omtrent de voorschriften van juridische aard die in verband met het onderzochte voorstel in acht moeten worden genomen.

Deze nota moet derhalve beschouwd worden uit een zuiver praktisch oogpunt en loopt geenszins vooruit op de opmerkingen die de afdeling Wetgeving zou kunnen maken.

4. De belangrijkste opmerking is dat het bekendmaken van de adviezen alleen van weinig praktisch nut is als zulks niet gepaard gaat met de bekendmaking van de tekstdontwerpen waarop de adviezen betrekking hebben: de juiste strekking van het advies kan immers alleen begrepen worden door het advies en de tekst waarover het advies wordt verstrekt in onderling verband te lezen. Dit is trouwens de reden waarom sedert enkele jaren de wet bepaalt dat in de parlementaire documenten zowel het advies bekend te maken als de tekst in de staat waarin hij zich bevond toen het advies is verstrekt.

In het licht van deze bedenking is het meteen duidelijk dat het voorliggende voorstel in eerste instantie de leden van de regeringen aangaat die, in de regel, ertoe gehouden zijn het advies in te winnen van de afdeling Wetgeving en uit dien hoofde de adressaten zijn van de door deze afdeling verstrekte adviezen.

De opmerking is van nog groter belang wanneer het advies is verstrekt over een tekstdontwerp dat de minister vervolgens besluit te laten varen of grondig te herzien. Is het wenselijk ruime bekendheid te geven aan een advies en aan het tekstdontwerp dat erbij hoort wanneer de steller van deze tekst vervolgens besluit ervan af te zien

4.

of de tekst volledig te herzien? Deze vraag dient wellicht in verband te worden gebracht met een van de vragen die gesteld worden in voormalde brief van 10 april ("Impliceert zulks dat alle door een minister aangevraagde "officieuze" adviezen moeten worden bekendgemaakt?). Er zijn geen "officieuze" adviezen, maar wel adviezen over ontwerpen die uiteindelijk nooit gestalte krijgen in de rechtsordering. De noodzaak om naast de adviezen ook de teksten waarover deze adviezen worden verstrekt elektronisch bekend te maken, geeft aanleiding tot andere opmerkingen, ditmaal in verband met de werkingssfeer ratione temporis van de bekendmaking en de vereisten eigen aan de informatica.

5. In de toelichting van het voorstel staat te lezen: "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" (momenteel meer dan 44.000).

Adviezen in digitale vorm bestaan slechts sedert het gerechtelijk jaar 1990-1991 (dit is vanaf het nummer 20.213). De adviezen van vóór dit nummer opnemen in het voorstel zou tijd vergen, maar bovenal veel extra middelen. Deze zouden nog omvangrijker (moeten) zijn indien de teksten waarover de adviezen verstrekt zijn eraan worden toegevoegd, gesteld dat zulks in alle gevallen praktisch gezien mogelijk zou zijn (ontwerpen kunnen verdwenen zijn).

Hoewel de adviezen sedert 1990-1991 beschikbaar zijn in digitale vorm, is zulks niet het geval voor de teksten waarover die adviezen zijn verstrekt. De digitale omzetting van de teksten zou eveneens tijd en extra middelen vereisen.

Een elektronische bekendmaking die alleen betrekking zou hebben op de periode na de bekraftiging en de afkondiging van het voorliggende voorstel, zou minder praktische moeilijkheden opleveren. Het zou evenwel noodzakelijk zijn te eisen dat alle adviesaanvragen en alle voorgelegde teksten aan de Raad van State worden gericht in "papieren" versie - wat momenteel het geval is- alsmede in een tekstverwerkings- of PDF-formaat.

5.

Wat de technische en documentaire aspecten betreft van de problematiek omtrent de bekendmaking van de adviezen, wordt voor het overige verwezen naar de aan dat onderwerp gewijde bijzondere nota.

6. Los van de mogelijkheid om de bekendmaking van de adviezen verstrekt door de afdeling Wetgeving uit te breiden of te veralgemenen, moet erop gewezen worden dat de goedkeuring van het onderzochte voorstel een toename zou kunnen meebrengen van het aantal beroepen tot nietigverklaring ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, of op zijn minst een aanzienlijke toename van legaliteitsbezwaren aangevoerd tot staving van de beroepen.

Indien geen extra middelen worden toegekend, zou zulks een invloed kunnen hebben op de termijnen voor de behandeling van de zaken.

7. Een onderzoek naar de handelwijzen in de naburige landen geeft niet alleen stof tot nadenken, maar toont bovendien aan dat de meningen omtrent de aangelegenheid van de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State verdeeld zijn (zie inz. de passage uit de handelingen van het seminarie dat op 16 februari 2004 te 's-Gravenhage heeft plaatsgehad, alsmede de passage uit het werk "Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux", Luxemburg, 2006, blz. 541-542.

Ph. BOUVIER

R. ANDERSEN

Auditeur-generaal

Eerste Voorzitter

BIJLAGE 3**ANNEXE 3**Les aspects techniques et documentaires de la problématique liée à la publication des avis

1^{re} hypothèse: On décide la publication des avis de la section de législation à compter d'une certaine date **du futur**.

Méthode : uniquement via **internet**.

Le site *internet* du Conseil d'État est adapté à cet effet. Concrètement, cela signifie la réalisation d'une nouvelle collection indexée d'avis (tous les avis par numéro, sans distinction suivant la langue ou le caractère bilingue), une nouvelle page de recherche pour le moteur de recherche en texte intégral et une page de résultats. Travail estimé : une semaine de travail, à réaliser en interne sur le serveur existant du site internet.

Sélection: **aucune**

Aucune sélection car on voit mal qui pourra effectuer/effectuera ces *tâches* supplémentaires, qui plus est en l'absence de *critères* de sélection.

Contrôle de qualité: **nécessaire**.

Comme pour la publication des arrêts, il convient, vu la taille des fichiers, de prévoir un système de *contrôle de qualité* automatisé afin de garantir la concordance entre l'*avis sur papier* et l'*avis numérique*. Cela requiert la mise en oeuvre de l'application "print-avis" au greffe de législation et l'organisation du flux de travail à cet égard. Travail estimé : une semaine de travail, à réaliser en interne.

Comme pour la publication des arrêts, il convient ici aussi de tenir compte d'une période-*tampon* de 2 semaines.

Avant-projets: **nécessaire**.

Pour une bonne *lisibilité* des avis, la connaissance des avant-projets est requise.

S'ils sont publiés avec les avis, cela signifie:

1. Une nouvelle collection d'avant-projets, une nouvelle page de recherche et une nouvelle page de résultats. On pourra donc passer d'une collection à l'autre (avis et avant-projet ou l'inverse) par un *lien*. Travail estimé : une semaine de travail, à réaliser en interne sur le serveur existant du site internet.
2. Une *condition sine qua non* requiert que l'avant-projet et la demande d'avis soient également envoyés dans un format de traitement de texte ou en format PDF.

2^e hypothèse: On décide également de publier progressivement les **avis existant au format numérique**.

Méthode : cf. **supra**.

On remonte ici dans le temps.

Nous disposons d'une production propre au format traitement de texte qui est systématique **depuis l'année judiciaire 1990-1991**. Cela signifie que nous avons ces avis au format numérique depuis l'avis n° 20.213 (le 29 avril 2008 nous étions au n° 44.431).

L'ajout technique de ces avis du passé (production propre au format traitement de texte) ne pose aucun problème.

Sélection: aucune.

Aucune sélection car on voit mal qui pourra effectuer ces tâches supplémentaires, qui plus est en l'absence de critères de sélection.

Contrôle de qualité: nécessaire.

Comme pour la publication des arrêts du passé, le travail ne peut se faire que manuellement, ce qui requiert un investissement important en personnel. Selon une estimation fondée sur l'expérience acquise lors de la publication des arrêts, l'opération nécessiterait 2 personnes (une par rôle linguistique) pendant quatre ans. Cela signifie donc un rattrapage progressif de l'arriéré numérique (± 24.000 avis) par la publication annuelle de 6.000 avis. Le prix de revient de ces deux personnes (normalement de niveau 2) peut être estimé à 2×26.000 € par an.

Avant-projets: nécessaire.

La bonne compréhension des avis requiert la mise à disposition de l'avant-projet.

Si la publication s'opère avec les avis, cela signifie que ces avant-projets doivent être disponibles au format PDF-texte. Actuellement, ils sont uniquement disponibles sur papier ou au format PDF-image ou dans le meilleur des cas au format PDF-image+texte (OCR). Ces formats ne sont pas conçus pour la publication via un site internet.

Exécution: sous-traitance de cette opération en raison du degré de difficulté et de l'ampleur de la tâche. Pour l'estimation de cette opération, nous nous fondons sur un projet analogue présentant toutefois un volume restreint de 5.000 pages réalisé pour le prix de 30.000 €. Si nous retenons une moyenne de 15 pages par texte pour lequel un avis a été demandé, nous parvenons pour 24.000 avis à 360.000 pages pour lesquelles nous comptons 6 € par page, ce qui nous conduit, pour cette opération, à un total de 2.160.000 €. Si nous procédons par phases sur quatre ans comme ci-dessus, nous atteignons 540.000 € par an. Si nous doublions le délai, ce travail abruptissant ne devrait pas occuper les deux personnes susmentionnées à temps plein mais uniquement à mi-temps, 270.000 € par an devraient suffire pour l'opération de numérisation et les avis de 1990 à 2016 seraient disponibles en 2016. Cette opération de sous-traitance requiert également un effort de la part du Conseil d'État : il faudra aller rechercher les dossiers concernés à la cave, par dossier, retirer le texte sur lequel l'avis a été demandé et préparer ce document pour envoi à l'entreprise qui effectuera la numérisation. Ici aussi, nous estimons qu'il faut 2 personnes de niveau 2 qui coûteront ensemble 2×26.000 € par an. L'ensemble de cette opération, le contrôle de qualité des avis numériques existants et le travail préparatoire de l'opération de numérisation sous-traitée devraient être pilotés par un agent de niveau 1 et ce prix de revient s'élèverait à 46.000 € par an.

3° hypothèse: On décide également de publier progressivement les **avis existant uniquement sur papier** (les numéros 1 à 20.213).

Méthode : cf. **supra**.

Pour la publication, les avis doivent être disponibles au *format pdf-texte*. Actuellement, ils ne le sont que sur papier. *Exécution* : *sous-traitance* en raison du degré de difficulté et de l'ampleur de la tâche. La même problématique se pose d'ailleurs pour le moment en ce qui concerne la publication des "vieux" arrêts sur papier. Il faudra dès lors établir les priorités.

Sélection: **aucune**

cf. supra.

Contrôle de qualité: **nécessaire**

Tout est sous-traité, y compris le contrôle de la qualité

Avant-projets: **nécessaire**,

cf. supra, 1^{re} et 2[°] hypothèses

4° hypothèse: On décide de procéder à une sélection des avis sur la base des critères suivants : le fait, pour le texte ayant fait l'objet d'une demande d'avis, d'avoir donné lieu ou non à un texte normatif et/ou la qualité du demandeur en fonction de l'appartenance à un niveau déterminé (par exemple tous les avis rendus aux demandeurs du niveau fédéral). Cette hypothèse peut être combinée à chacune des hypothèses précédentes.

Méthode:

Grâce à "refLex", ces sélections peuvent être automatisées par un module qui pilote, à partir de refLex, une application sur le site Internet. Ce module est un peu plus complexe que le précédent et requiert approximativement un mois de travail, à réaliser en interne sur les serveurs existants.

La combinaison de ce module avec l'hypothèse 3 dépend toutefois de la capacité de refLex à remonter dans le temps. Si nous ne pouvons plus faire appel à refLex, la sélection devient manuelle avec toutes les conséquences que cela représente, comme l'investissement supplémentaire en personnel.

Résumé:

L'hypothèse 1 peut être réalisée avec nos propres moyens en un minimum de temps; combinée à l'hypothèse 4, en 2 mois au maximum.

L'hypothèse 2 (éventuellement combinée à l'hypothèse 4) peut uniquement être réalisée par la mise en oeuvre de moyens substantiels, sauf si l'on opte pour une publication sans les avant-projets, ce qui limite l'investissement à 2 personnes durant 4 ou 8 ans selon le rythme choisi pour résorber l'arriéré.

L'hypothèse 3 ne semble pas du tout réalisable et est en outre en compétition avec le choix d'une éventuelle opération similaire concernant notre collection d'arrêts existant uniquement sur papier.

Jacobs G.
Premier auditeur chef de section

Mordijck F.
Conseiller informaticien

BIJLAGE 4**ANNEXE 4****De technische en documentaire aspecten van de problematiek van de publicatie van de adviezen**

1^{ste} hypothese: Men beslist tot publicatie van de adviezen van de afdeling wetgeving vanaf een zekere datum in de toekomst.

Methode : alleen via internet.

De website van de Raad van State wordt daartoe aangepast. In concreto betekent dit de creatie van één bijkomende geïndexeerde collectie van adviezen (alle adviezen op nummer - zonder opsplitsing naar taal/tweetaligheid), een nieuwe zoekpagina voor de fulltextzoekmotor en een resultatenpagina. Geschatte arbeid: één week werk, intern te realiseren op de bestaande websiteserver.

Selectie: geen.

Geen selectie want het is niet duidelijk wie deze *bijkomende taken* kan/zal uitvoeren terwijl er evenmin selectiecriteria voorhanden zijn.

Kwaliteitscontrole: nodig.

Zoals bij de publicatie van de arresten dient, gelet op de omvang van de bestanden, een systeem van *geautomatiseerde kwaliteitscontrole* te worden opgezet zodat de overeenstemming tussen het advies op papier en het advies in digitaal formaat wordt gegarandeerd. Dit vereist de implementatie van de applicatie "print-advies" bij de griffie wetgeving en de organisatie van de workflow hieromtrent. Geschatte arbeid : één week werk, intern te realiseren. Zoals bij de publicatie van de arresten, moet ook hier rekening gehouden worden met een bufferperiode van 2 weken.

Voorontwerpen: nodig.

Voor een goede *leesbaarheid* van de adviezen is de kennis van het voorontwerp een vereiste.

Indien deze samen met de adviezen gepubliceerd worden betekent dit:

1. Een bijkomende collectie van voorontwerpen, een bijkomende zoekpagina en een bijkomende resultatenpagina. Tussen de *twee collecties* (advies en voorontwerp of andersom) zal er dan via een *link* kunnen gesprongen worden. Geschatte arbeid : één week werk, intern te realiseren, op de bestaande websiteserver.
2. Een *conditio sine qua non* is dat het voorontwerp samen met de adviesaanvraag in een tekstverwerkingsformaat of pdf-textformaat wordt meegestuurd.

2^{de} hypothese: Men beslist tevens tot het geleidelijk publiceren van de **bestaande adviezen** in digitaal formaat.

Methode : cfr. **supra**.

Hierbij wordt **teruggegaan** in de tijd.

Wij beschikken over een eigen tekstverwerkingsproductie die systematisch is **vanaf het gerechtelijk jaar 1990-1991**. Dit betekent dat wij deze adviezen in digitaal formaat hebben vanaf het advies nr. 20213 (Op 29 april 2008 waren wij aan het advies nr. 44.431).

Voor het technisch toevoegen van dit verleden (eigen tekstverwerkingsproductie) is er geen enkel probleem.

Selectie: geen.

Geen selectie want het is niet duidelijk wie deze *bijkomende taken* kan uitvoeren terwijl er evenmin selectiecriteria voorhanden zijn.

Kwaliteitscontrole: nodig.

Zoals bij de publicatie van de arresten uit het verleden kan dit enkel manueel hetgeen een *aanzienlijke inzet* betekent van *personeel*. Een schatting gebaseerd op de ervaring met de publicatie van de arresten brengt ons op twee personen (één per taalrol) gedurende vier jaar. Dit betekent dan ook een gefaseerde inhaling van het digitale verleden (+/- 24.000 adviezen) door per jaar 6.000 adviezen te publiceren. De kostprijs van deze twee personen (normaal van niveau 2) kan geschat worden op 2x26.000 _ per jaar.

Voorontwerpen: nodig.

Voor een goede *leesbaarheid* van de adviezen is de kennis van het voorontwerp een vereiste.

Indien de publicatie samen met de adviezen gebeurt betekent dit dat deze voorontwerpen beschikbaar moeten zijn in pdf-textformaat. Thans zijn ze intern enkel beschikbaar op papier ofwel in pdf-imageformaat of in het beste geval in pdf-image+ text(OCR)formaat. Deze *bestaande formaten zijn niet geschikt voor publicatie via een website*.

Werkwijze: uitbesteding van deze operatie omwille van de moeilijkheidsgraad en de omvang. Voor een schatting van deze operatie baseren we ons op een gelijkaardig project met weliswaar maar een beperkt volume van 5.000 pagina's voor de kostprijs van 30.000 _. Als we een gemiddelde van 15 pagina's aanhouden per tekst waarvoor een advies is aangevraagd dan komen we voor 24.000 adviezen aan 360.000 pagina's waarvoor we per pagina 6 _ rekenen om zo tot een totaal voor deze operatie te komen van 2.160.000 _. Als we deze operatie ook faseren over de hierboven aangehaalde 4 jaar komen we op een 540.000 _ per jaar. Als we de termijn zouden verdubbelen dan moeten de twee personen van hierboven dit afstompend werk niet fulltime doen maar halftime en dan kan deze scanningsoperatie volstaan met 270.000 _ per jaar en dan zijn in het jaar 2016 de adviezen beschikbaar vanaf 1990 tot 2016. Bij zulk een uitbesteding is er ook een inspanning van de kant van de RvS noodzakelijk: het uit de kelder halen van de betreffende dossiers, het per dossier uithalen van de tekst waarvoor het advies is aangevraagd en het klaar maken van dit document voor verzending naar de firma die de scanningsoperatie uitvoert. Ook hiervoor zijn volgens ons twee personen nodig van het niveau 2 die samen 2x26.000 _ per jaar kosten. Deze globale operatie; de kwaliteitscontrole van de bestaande digitale adviezen en het voorbereidend werk voor de uitbestedde scanningsoperatie zouden best geleid worden door een niveau 1 en die kostprijs komt op 46.000 _ per jaar.

3° hypothese: Men beslist tevens tot het geleidelijk publiceren van de **adviezen die enkel bestaan op papier** (de nummers 1 tot 20213).

Methode : cfr. *supra*.

De adviezen moeten met het oog op publicatie beschikbaar zijn in *pdf-text formaat*. Thans zijn ze enkel beschikbaar op *papier*. *Werkwijze: uitbesteding* omwille van de moeilijkheidsgraad en de omvang. Eenzelfde problematiek stelt zich overigens op dit ogenblik wat betreft de publicatie van de "oude" arresten enkel bestaand op papier. Men zal

dan ook moeten kiezen wat prioritair is indien deze stap gezet wordt.

<u>Selectie:</u> geen	cfr. supra.
<u>Kwaliteitscontrole:</u> niet nodig	Alles wordt uitbesteed inclusief kwaliteitscontrole
<u>Voorontwerpen:</u> nodig,	cfr.supra 1° en 2° hypothese

4^{de} hypothese: Men beslist tot een selectie in de adviezen op basis van de volgende selectiecriteria: het wel of niet geleid hebben tot regelgeving van de tekst waarvoor het advies is aangevraagd en/of de kwaliteit van de aanvrager in functie van het behoren tot een bepaald niveau (bv. alle adviezen aan adviesaanvragers van het federaal niveau). Deze hypothese kan gecombineerd worden met elk van de voorafgaande hypotheses.

<u>Methode:</u>	Dankzij de beschikbaarheid van "refLex" kunnen deze selecties geautomatiseerd worden met een ontwikkeling die vanuit refLex een applicatie op de website stuurt. Deze ontwikkeling is iets ingewikkelder dan de vorige en wordt geschat op een maand werk, intern te realiseren op de bestaande servers.
	De combinatie van deze ontwikkeling met hypothese 3 is wel afhankelijk van hoever refLex in de tijd teruggaat. Daar waar we geen beroep meer kunnen doen op refLex wordt dit een manuele selectie met alle gevolgen daarvan zoals de bijkomende inzet van personeel.

Samenvatting:

Hypothese 1 kan met eigen middelen en op een minimum van tijd, gecombineerd met hypothese 4 in maximaal 2 maanden, gerealiseerd worden.

Hypothese 2 (eventueel gecombineerd met hypothese 4) kan enkel mits de inzet van substantiële middelen gerealiseerd worden, behalve indien men zou opteren voor een publicatie zonder de voorontwerpen wat de inzet beperkt tot 2 man gedurende 4 of 8 jaar naargelang het ritme waarvoor men kiest voor het inhalen van het verleden.

Hypothese 3 lijkt helemaal niet realiseerbaar en komt daarenboven in competitie met de keuze voor een eventuele gelijkaardige operatie voor onze collectie enkel op papier bestaande arresten.

Jacobs G.
Eerste Auditeur afdelingshoofd

Mordijck F.
Informaticus adviseur

BIJLAGE 5**ANNEXE 5**

Le Ministre de l'Intérieur

Bruxelles, le 5 juin 2008

NOTE AU COMITE DE CONCERTATION

Objet: Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1)

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973 (Lois sur le Conseil d'Etat), l'avis et l'avant-projet sont joints à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance en ce qui concerne la publication des avis de la section législation du Conseil d'Etat. En outre, cette même disposition légale prévoit que l'avis doit être joint aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni.

Dans ces cas de figure, le législateur a ainsi prévu une obligation légale de publication des avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Cette obligation de publication vaut également pour les avis émis sur les projets d'arrêtés royaux qui peuvent abroger, compléter ou remplacer des dispositions légales en vigueur. Ceux-ci sont publiés avec le rapport au Roi et l'arrêté royal auquel l'avis se rapporte (article 3bis, § 1^{er}, Lois sur le Conseil d'Etat).

La proposition de loi mentionnée sous rubrique vise à généraliser la publication des avis de la section de législation du Conseil d'Etat en insérant à cette fin un article 6 ter dans les Lois sur le Conseil d'Etat.

Un consensus s'est dégagé sur une telle généralisation au sein de la Commission de l'Intérieur et des Affaires Administratives du Sénat où ladite proposition de loi a déjà été examinée à deux reprises. Il existe également un consensus sur le constat qu'une publication générale des avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne présente une utilité pratique que si elle va de pair avec la publication des projets de texte auxquels les avis se rapportent. La portée exacte d'un avis ne peut en effet être appréhendée que si l'avis est lu conjointement avec le projet de texte auquel il se rapporte.

Au niveau fédéral, il existe un accord général pour ancrer ces deux principes dans une norme légale.

Cela étant, la question s'est posée de savoir s'il n'était pas possible de prévoir un règlement analogue pour les projets de textes réglementaires émanant des Gouvernements de Communauté et de Région, plus particulièrement en ce qui concerne les arrêtés édictés par ceux-ci.

A la demande de la Commission de l'Intérieur du Sénat, les Gouvernements de Communauté et de Région sont dès lors invités à se prononcer sur la question de savoir s'ils peuvent également se rallier à la règle selon laquelle leurs projets de textes réglementaires seraient publiés conjointement avec les avis émis sur ces projets par la section de législation du Conseil d'Etat.

Proposition de décision:

Les Gouvernements de Communauté et de Région sont invités à communiquer au Ministre fédéral de l'Intérieur avant la fin du mois de juin 2008, leur réponse à la demande ci-dessus visée formulée par la Commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat.

Le Ministre de l'Intérieur,

Patrick DEWAEL

Minister van Binnenlandse Zaken

Brussel, 5 juni 2008

NOTA AAN HET OVERLEGCOMITE

Betreft: 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. (Gedr. St. Senaat, 2007-2008, nr. 4-247/1)

Naar luid van artikel 3, § 1, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State (W. R. v. St.) worden, met betrekking tot de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State, het advies en het voorontwerp gehecht aan de memorie van toelichting van de ontwerpen van wet, decreet, of ordonnantie. Verder voorziet diezelfde wettelijke bepaling in het voorschrift dat het advies moet worden gehecht aan de verslagen aan de Koning, aan de Regering, aan het College van de Franse Gemeenschapscommissie en aan het Verenigd College.

In deze situatiebeelden bestaat er also een wettelijke verplichting tot bekendmaking van de adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving. De verplichting tot publicatie geldt ook voor de adviezen over de ontwerpen van koninklijke besluiten die de van kracht zijnde wettelijke bepalingen kunnen opheffen, aanvullen, wijzigen of vervangen. Deze worden samen met het verslag aan de Koning en het koninklijk besluit waarop het betrekking heeft, gepubliceerd (artikel 3bis, § 1 W. R. v. St.).

Het in hoofding vermeld voorstel strekt ertoe om, door de invoeging van een artikel 6ter in de W. R. v. St. de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State te veralgemenen.

Omtrent dit beginsel bestaat er binnen de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden, alwaar voormeld voorstel reeds tweemaal werd besproken, een consensus. Er bestaat evenzeer een consensus over de vaststelling dat een algemene bekendmaking van de adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving enkel praktisch nut heeft indien dit gepaard gaat met de bekendmaking van de tekstdocumenten waarop de adviezen betrekking hebben. De juiste strekking van een advies kan immers dan alleen begrepen worden door het advies en de tekst waarover het advies wordt verstrekt in onderling verband te lezen.

Voor het federale niveau bestaat er in algemene zin overeenstemming om de strekking van beide opvattingen in een wettelijke norm te verankeren.

Rekening houdend met dat gegeven, rees dan ook de vraag of er niet in een analoge regeling kan worden voorzien voor de ontwerpen van reglementaire teksten van de gemeenschaps- en gewestregeringen, meer bepaald de besluiten die door hen worden uitgevaardigd.

Op vraag van bedoelde Senaatscommissie worden de gemeenschaps- en gewestregeringen dan ook uitgenodigd zich uit te spreken over de vraag of zij zich evenzeer zouden kunnen vereenzelvigen met de regel dat hun ontwerpen van reglementaire teksten mede zouden worden gepubliceerd met daarmee overeenstemmende adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving.

Voorstel van beslissing:

Met betrekking tot voormelde vraag van de Senaatscommissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden zullen de gemeenschaps- en gewestregeringen hun antwoord overmaken aan de federale minister van Binnenlandse Zaken, en dit voor eind juni 2008.

Minister van Binnenlandse Zaken

Patrick DEWAEL

Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Kanselarij

Koolstraat 35, 1000 Brussel
 Tel. 02 553 26 00 - Fax: 02 553 26 05
tine.mortelmans@dar.vlaanderen.be

De heer Patrick DEWAEL
 Vice-Eerste Minister en Minister van Binnen-
 landse Zaken
 Wetstraat 2
 1000 Brussel

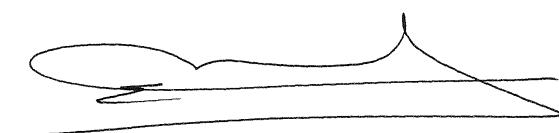
uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
		11AA/KA/CN/VV/20060627	1
vragen naar / e-mail Christel Van Keer christel.vankeer@dar.vlaanderen.be	telefoonnummer 02 553 57 24	datum	
		30-06-2008	

Betreft: 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
 Standpunt van de Vlaamse Regering

Mijnheer de minister,

Ter uitvoering van de beslissing van het Overlegcomité van 11 juni ll. m.b.t. bovengenoemde aangelegenheid, zend ik u als bijlage het standpunt van de Vlaamse Regering inzake bovengenoemd wetsvoorstel, dat door de minister-president van de Vlaamse Regering op 27 juni 2008 werd voorgelegd aan de Vlaamse Regering.

Met de meeste hoogachting,



Eric Stroobants,
 secretaris van de Vlaamse Regering

Bijlage:
 - Standpunt van de Vlaamse Regering

**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 (Overlegcomité 11 juni 2007 – punt 7)**
Beslissing van het Overlegcomité van 11 juni 2007 – punt 7
Standpunt van de Vlaamse Regering

De Vlaamse Regering onderschrijft het belang van de publicatie van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State en gaat in principe akkoord met de publicatie van de ontwerpen van Vlaamse reglementaire teksten en de daarbij horende adviezen van de afdeling wetgeving op de website van de Raad van State.

De Vlaamse Regering is evenwel van mening dat de mogelijkheid dient voorzien te worden om in bepaalde gevallen af te zien van publicatie of de publicatie te laten uitstellen tot na de bekendmaking van de definitief goedgekeurde tekst in het Belgisch Staatsblad.

Dit "opting out"-systeem wordt ook gehanteerd voor de publicatie van de ontwerpen van reglementaire teksten en de bijhorende reguleringsimpactanalyse (RIA) op de website van de Vlaamse overheid. In bepaalde gevallen kan (voortijdige) publicatie immers andere legitieme belangen schenden.

Het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur voorziet een aantal situaties waarin de openbaarmaking van een bestuursdocument moet afgewezen worden. In die gevallen verbiedt artikel 28, § 2, van datzelfde decreet dat het document in het kader van de actieve openbaarheid verspreid wordt.

Er is dus ook een juridisch argument om minstens de mogelijkheid open te laten voor de betrokken regelgever om in een concreet geval een ontwerp van reglementaire tekst van systematische bekendmaking uit te zonderen.

ROYAUME DE BELGIQUE
GOUVERNEMENT WALLON
LE MINISTRE-PRESIDENT

Monsieur Yves LETERME
Premier Ministre
Rue de la Loi, 16

1000 BRUXELLES

N/Réf. : Suiv2727/2008/03.07/B/RD/AP/AP/Ip
Personne de contact : A. PAULET : 081/33.14.25

Monsieur le Premier Ministre,
Cher Collègue,

Objet : Suivi du Comité de concertation du 11 juin 2008 : proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la Section de législation (doc.Parl.Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1).

Le Gouvernement wallon, en sa séance du 3 juillet 2008, a décidé de se rallier à la position fédérale pour autant que les autres entités fédérées y adhèrent également.

Il attire l'attention du Comité de concertation sur ce que :

- si, lors de sa réunion du 11 juin 2008, le Comité a pris acte du fait que la mesure ne serait pas rétroactive, selon les développements de la proposition de loi, le texte vise aussi à ce que le Conseil d'Etat publie, à terme, sur Internet, tous les avis qu'il a rendus à ce jour, c'est-à-dire plus de trente mille ;

- la rédaction actuelle du texte peut être source d'insécurité juridique, notamment quant à l'utilisation des termes « le plus rapidement possible » et recommande que la publication des textes et avis intervienne postérieurement à la décision rendue par les autorités concernées en connaissance de l'avis.

Le Gouvernement wallon sollicite du Comité de concertation d'être associé aux discussions relatives à la mise en œuvre de ces publications des avis et des avant-projets.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, Cher Collègue, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Rudy Demotte



GOUVERNEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le Directeur de Cabinet du Ministre-Président

Cabinet du Ministre de l'intérieur
M. Patrick DEWAEL
A l'attention du Chef de Cabinet
M. Jan KERREMANS
Rue de la loi 2
1000 BRUXELLES

Contacts Stéphane VANOMMESLAEGHE
 T 02/ 506.32.05
 F 02/ 506.32.35
 svanommeslaeghe@picqueirisnet.be
 Nos Réf. SV/CD/BC/MP/lc/15-10-08

Envoi par fax : 02/504 85 00

CONCERNE: Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale – Notification de la réunion du jeudi 3 juillet 2008 – point 13 : Comité de concertation – Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n°4-247/1).

Bruxelles, le

Monsieur le Chef de Cabinet,

Je vous prie de bien vouloir trouver, en annexe de la présente, pour information, le courrier que j'adresse, ce jour, à la Chancellerie du Premier Ministre concernant la notification de la décision du Gouvernement régional bruxellois du jeudi 3 juillet 2008, dans le cadre de l'objet repris sous rubrique.

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef de Cabinet, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur de Cabinet,

Benjamin CADRANEL



GOUVERNEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le Directeur de Cabinet du Ministre-Président

**Service Public Fédéral Chancellerie du Premier
Ministre**
A l'attention de Mme. Brigitte DEPRIT
16 Rue de la Loi
1000 BRUXELLES

Contacts Stéphane VANOMMESLAEGHE
 T 02/ 506.32.05
 F 02/ 506.32.35
 svanommeslaeghe@picqueirisnet.be

 Nos Réf. SV/CD/BC/MP/Ic/15-10-08

CONCERNE: Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale – Notification de la réunion du jeudi 3 juillet 2008 – point 13 : Comité de concertation – Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n°4-247/1).

Bruxelles, le

Chère Madame Deprit,

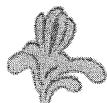
Je vous prie de bien vouloir trouver, en annexe à la présente, pour suites utiles, la notification de la décision du Gouvernement régional bruxellois du jeudi 3 juillet 2008, dans le cadre de l'affaire reprise sous rubrique.

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie de croire, Chère Madame Deprit, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Directeur de Cabinet,


 Benjamin CADRANEL



GOUVERNEMENT DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Le secrétaire

Bruxelles, le 4 juillet 2008

**GOUVERNEMENT DE LA REGION BRUXELLES-CAPITALE
NOTIFICATION DE LA REUNION DU
JEUDI 3 juillet 2008**

POINT 13

Comité de concertation.

Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1), (G.R.B.C.-PV***-18.30.0)

Décision :

Accord

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- décide de marquer son accord sur la proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1).
- charge le Ministre-Président de l'exécution de la présente décision et de communiquer la décision du Gouvernement au Comité de concertation.

La présente décision est de notification immédiate.

Le Secrétaire



Benjamin Cadrel



BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE REGERING

De Secretaris

Brussel, 4 juli 2008

**BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE REGERING
BETEKENING VAN DE VERGADERING VAN
DONDERDAG 3 juli 2008**

PUNT 13

Overlegcomité.

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 (parl. stukken Senaat, 2007-2008, n° 4-247/1).
(B.H.R.-PV***-18.30.0)

Beslissing :

Akkoord

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering :

- beslist haar goedkeuring te hechten aan het 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 (parl. stukken Senaat, 2007-2008, n° 4-247/1).
- belast de Minister-President ermee deze beslissing uit te voeren en de beslissing van de Regering mede te delen aan het Overlegcomité.

Deze beslissing wordt onmiddellijk ter kennis gebracht.

De Secretaris

Benjamin Cadrel



**Monsieur Patrick DEWAEL
Vice-Premier Ministre et Ministre de
l'Intérieur
Rue de la Loi 2**

1000 BRUXELLES

Bruxelles, le

30 JUIL. 2008

Nos Réf. : 2008/RD/RW/OP/NC/mm/ 3603/13156
Votre correspondant : Nicolas CRUTZEN
Tél. : 02/227.32.92
E-mail : nicolas.crutzen@cfwb.be

Objet : Suivi du Comité de Concertation du 11 juin 2008 – Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation

Monsieur le Vice-Premier Ministre,

Vous trouverez en annexe la décision prise par le Gouvernement de la Communauté française dans le cadre du dossier dont question sous objet.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Premier Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.


olivier
Parasby
P. o **Renaud Witmeur,
Secrétaire du Gouvernement**



**Gouvernement de la Communauté française
Notification de la réunion du 04 juillet 2008**

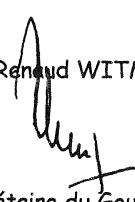
Point B2 : Comité de Concertation - Relations intra-belges

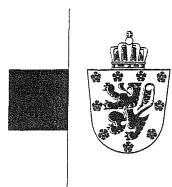
Suivi du Comité de concertation du 11 juin 2008 - Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1)
GCF-174/RD/41.129.0/04.07.2008

Le Gouvernement de la Communauté française se rallie à la proposition formulée d'une publication conjointe des textes réglementaires avec les avis émis sur ces projets par la section de législation du Conseil d'Etat.

Il attire l'attention du Comité de concertation sur le fait que, si lors de sa réunion du 11 juin 2008, le Comité a pris acte du fait que la mesure ne serait pas rétroactive, selon les développements de la proposition de loi, le texte vise aussi à ce que le Conseil d'Etat publie à terme, sur Internet, tous les avis qu'il a rendus à ce jour, c'est-à-dire plus de trente mille.

René WITMEUR,


Secrétaire du Gouvernement



Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
 Karl-Heinz Lambertz, Ministerpräsident
 Minister für lokale Behörden

Monsieur Patrick Dewael
 Vice-Premier Ministre et
 Ministre de l'Intérieur
 Rue de la Loi, 2

1000 Bruxelles

Eupen, le 8 juillet 2008

Vos références:
 Nos références: KHL/10.10/40655
 Votre correspondant Erich Bach, Tél. : +32 (0)87 596 442, erich.bach@dgov.be

Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, en vue de la publication des avis de la section de législation (doc. parl. Sénat, 2007-2008, n° 4-247/1)

Monsieur le Vice-Premier Ministre,

Comme suite à la note que vous avez présentée lors de la dernière séance du Comité de Concertation, j'ai le plaisir de vous faire savoir que le Gouvernement de la Communauté germanophone peut se rallier à la proposition émise par la Commission de l'Intérieur du Sénat.

En effet, le Gouvernement de la Communauté germanophone ne voit aucun obstacle à ce que les projets de textes réglementaires soient publiés conjointement avec les avis émis sur ces projets par la section de législation du Conseil d'Etat.

Veuillez agréer, Monsieur le Vice-Premier Ministre, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Karl-Heinz Lambertz
 Ministre-Président