31-08-1989
Vandermeulebroecke
Toegezonden aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Communications, le 1er août 1989, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968, et la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité", a donné le 16 août 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 1 augustus 1989 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, en van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor vervoer te land, de onderdelen ervan evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen", heeft op 16 augustus 1989 het volgend advies gegeven :

Il ressort des pièces annexées à la demande d'avis adressée au Conseil d'Etat, que l'avant-projet de loi a été soumis à l'avis de l'Exécutif flamand et à celui de l'Exécutif régional wallon par des lettres du 30 juin 1989 du Ministre des Communications, en application de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'avis, favorable, de l'Exécutif flamand a été donné en sa séance du 19 juillet 1989; le Président de l'Exécutif en a informé l'auteur de l'avant-projet de loi par lettre du 20 juillet 1989.

L'avis, réservé, de l'Exécutif régional wallon, émis en séance du 13 juillet 1989, a été porté à la connaissance du Ministre des Communications par lettre du 28 juillet 1989.

Selon la lettre adressée au Conseil d'Etat, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas fait connaître d'avis.

Il n'apparaît ni de la lettre de demande d'avis, ni du dossier, qu'entre la date de l'envoi de l'avant-projet de loi aux Exécutifs, le 30 juin, date qui correspond, selon les informations fournies au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, à celle de la délibération du projet en Conseil des Ministres, et le 1er août, date de réception au Conseil d'Etat de la demande d'avis, la procédure d'association des Exécutifs visée à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, aurait été menée à son terme.

En effet, ainsi que l'a jugé le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 31.587, du 14 décembre 1988 (1), si le législateur, qui prescrit à diverses reprises, notamment dans la loi spéciale de réformes institutionnelles, qu'un "avis" soit demandé avant qu'une décision soit adoptée, dispose, à l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale, que les Exécutifs régionaux "seront associés ... à l'élaboration" de certaines normes nationales, en matière de communications et de transports, il faut, sauf indication contraire, supposer qu'il entend par là une collaboration plus poussée que celle qui résulte d'une simple obligation de demander un avis. Or, loin de fournir une indication contraire, les travaux préparatoires de la loi spéciale confirment cette interprétation. En effet, l'article 6, § 4, trouve son origine dans un amendement du Gouvernement à l'article 29 du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et de la réforme des institutions du Sénat par MM. COOREMAN et GOOSSENS, Doc. parl. Sénat, n° 261, S.E. 1979-2, p. 169) qui avait donné lieu à l'échange de vues suivant :

> "Un membre pose la question de savoir ce que signifient les termes "être associé à".
>
> Le Premier Ministre répond qu'il s'agit d'être associé à la préparation de projets ou de mesures selon le cas.
>
> Un membre propose de remplacer "associé à" par "consulté lors". Un autre membre s'y oppose étant donné que les deux expressions ont un sens totalement différent : lorsqu'on est "associé", on collabore au

.../...

---

(1) Région wallonne c/Etat belge, J.L.M.B., 1989, 547 et s., obs. B. HAUBERT (par comparaison). L'arrêt Région wallonne c/Etat belge, n° 32.760, du 16 juin 1989, encore inédit, statue dans le même sens.

règlement de la même manière que l'autorité nationale, tandis que lorsqu'on est "consulté", un avis peut être rendu à n'importe quel moment. Le Premier Ministre considère que, tant que les Exécutifs régionaux restent au sein du gouvernement, ce texte ne donne pas lieu à difficultés puisque tant dans les comités ministériels qu'au Conseil des Ministres, ils sont associés à la préparation" (même rapport, p. 165).

De ce que, sans nouveau commentaire, le paragraphe 4 est demeuré inchangé dans la loi spéciale, bien que celle-ci ait prévu, à terme, que les Exécutifs régionaux ne resteraient pas "au sein du gouvernement", il y a lieu de déduire non seulement que l'association ne peut consister en une simple demande d'avis mais que les négociations qu'elle implique doivent se dérouler dans un esprit de collégialité, comme si les ministres intéressés faisaient encore partie d'un même gouvernement; il est d'ailleurs raisonnable d'interpréter la loi spéciale dans la pensée que la réforme institutionnelle implique la collaboration des pouvoirs.

Certes, on ne pourrait comprendre la disposition précitée en ce sens que le Roi, en cas de divergence avec les Exécutifs sur le contenu des normes à adopter, n'aurait pas le pouvoir de faire prévaloir Son point de vue dans l'exercice de Son droit d'initiative législative, ni même en ce sens que l'association soit obligatoire depuis le début du processus d'élaboration. Cependant, associer un organe à l'élaboration de dispositions normatives implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions, mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire, au moins, de lui exposer, avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible.

Or, dans le cas présent, cette condition n'est satisfaite ni en ce qui concerne la Région wallonne ni en ce qui concerne la Région bruxelloise, dont le nouvel Exécutif était en cours d'installation au moment de la procédure d'association.

La demande d'avis sur l'avant-projet de loi adressée au Conseil d'Etat est donc prématurée : la section de législation doit être en mesure de contrôler préventivement le caractère effectif de la procédure d'association, la Cour d'arbitrage étant compétente pour en sanctionner la violation éventuelle, en vertu de l'article 124bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Uit de documenten die gevoegd zijn bij de adviesaanvraag die aan de Raad van State is gericht blijkt dat het voorontwerp van wet, met toepassing van artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bij brieven van 30 juni 1989 van de Minister van Verkeerswezen om advies is voorgelegd aan de Vlaamse Executieve en aan de Waalse Gewestexecutieve.

De Vlaamse Executieve heeft tijdens haar vergadering van 19 juli 1989 een gunstig advies uitgebracht; de Voorzitter van de Executieve heeft de initiatiefnemer van het voorontwerp van wet hiervan in kennis gesteld bij brief van 20 juli 1989.

Het advies dat de Waalse Gewestexecutieve tijdens haar vergadering van 13 juli 1989 heeft uitgebracht en dat een genuanceerd advies is, is aan de Minister van Verkeerswezen ter kennis gebracht bij brief van 28 juli 1989.

Blijkens de brief die aan de Raad van State is gezonden heeft de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen advies kenbaar gemaakt.

Noch de brief waarbij het advies is aangevraagd, noch het dossier bevatten enige aanwijzing dat de in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde procedure waarbij de Executieven worden betrokken bij het ontwerpen van regels, zou zijn afgehandeld tussen 30 juni, zijnde de datum waarop het voorontwerp van wet naar de Executieven is verzonden en, volgens de inlichtin-

gen die de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verstrekt, tevens de datum waarop het ontwerp is besproken in de Ministerraad, en 1 augustus, op welke datum de adviesaanvraag is ingekomen bij de Raad van State.

Immers, zoals de Raad van State in zijn arrest nr. 31.587 van 14 december 1988 (1) heeft geoordeeld, wanneer de wetgever, die bij herhaling voorschrijft, onder meer in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen, dat "advies" moet worden ingewonnen alvorens een beslissing wordt genomen, in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet bepaalt dat de Gewestexecutieven "worden betrokken bij ... het ontwerpen" van sommige nationale normen inzake het verkeer en het vervoer, moet er echter, tenzij anders vermeld, van uit worden gegaan dat hij daarmee een vorm van samenwerking bedoelt die verder gaat dan die welke voortvloeit uit de loutere verplichting om een advies in te winnen. De parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet bevat geen gegevens die dit tegenspreken doch bevestigt integendeel deze uitlegging. Artikel 6, § 4, vindt immers zijn oorsprong in een amendement van de Regering op artikel 29 van het ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschapswet (verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen van de Senaat uitgebracht door de heren COOREMAN en GOOSSENS, Gedr. St. Senaat, nr. 261, B.Z. 1979-2, blz. 169) dat aanleiding heeft gegeven tot de volgende gedachtenwisseling :

.../...

---

(1) Waalse Gewest t/ Belgische Staat, J.L.M.B., 1989, 547 en v., opm. B. HAUBERT (bij vergelijking). Het arrest Waalse Gewest t/ Belgische Staat, nr. 32.760, van 16 juni 1989, nog niet gepubliceerd, is in dezelfde zin gewezen.

"Een lid stelt de vraag naar de betekenis van "betrokken worden bij".

De Eerste Minister antwoordt dat het gaat om betrokken worden bij de voorbereiding van ontwerpen of maatregelen, naar gelang van het geval.

Een lid stelt voor de term "betrokken bij" te vervangen door "geraadpleegd bij". Een ander lid verzet zich hiertegen, vermits beide termen een totaal verschillende inhoud hebben : wanneer men wordt "betrokken", werkt men mede aan de regeling op dezelfde wijze als de nationale overheid, terwijl wanneer men "geraadpleegd" wordt, een advies op eender welk ogenblik kan gegeven worden. De Eerste Minister zegt dat, zolang de Gewestexecutieven in de regering blijven, deze tekst geen moeilijkheden oplevert, vermits zij zowel in de ministeriële comités als in de Ministerraad bij de voorbereiding worden betrokken" (zelfde verslag, blz. 165).

Uit het feit dat paragraaf 4, zonder nieuwe commentaar, ongewijzigd is gebleven in de bijzondere wet, ofschoon deze bepaald heeft dat de Gewestexecutieven op termijn niet "in de regering" zouden blijven, moet niet alleen worden afgeleid dat de betrokkenheid niet in een loutere adviesaanvraag kan bestaan, doch dat het overleg dat zij meebrengt in een collegiale sfeer behoort te verlopen, net alsof de betrokken ministers nog steeds deel uitmaakten van een zelfde regering; redelijkerwijs kan de bijzondere wet zo worden uitgelegd dat de institutionele hervorming meebrengt dat de overheidsinstanties samenwerken.

.../...

De eerder genoemde bepaling zou uiteraard niet zo kunnen worden opgevat dat de Koning, in geval van meningsverschil met de Executieven over de inhoud van de normen die moeten worden vastgesteld, zijn standpunt binnen het kader van de uitoefening van zijn recht van initiatief inzake wetgeving niet zou kunnen laten doorwegen, en evenmin in die zin dat het betrekken van de Executieven verplicht zou zijn zodra met het ontwerpen een aanvang wordt gemaakt. Het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van normatieve bepalingen houdt evenwel niet alleen in dat eventuele voorstellen in ontvangst worden genomen en er een onderzoek aan wordt gewijd, doch bovendien ook dat ze met dat orgaan worden besproken, wat betekent dat, alvorens een beslissing wordt genomen, het orgaan tenminste een uiteenzetting krijgt van de redenen waarom het in voorkomend geval niet raadzaam wordt geacht op de bewuste voorstellen in te gaan, zodat dit orgaan over een garantie beschikt dat er niet zonder aanvaardbare reden aan zijn standpunt voorbij zal worden gegaan.

In dit geval is die voorwaarde echter niet vervuld, zomin wat het Waalse als wat het Brusselse Gewest betreft, waarvan men de nieuwe Executieve bezig was te installeren terwijl de procedure om de Executieven te betrekken bij het vaststellen van normen liep.

De vraag aan de Raad van State om over het voorontwerp van wet advies uit te brengen komt dus te vroeg : de afdeling wetgeving moet in staat zijn om bij wijze van voorzorg na te gaan of de procedure om de Executieven te betrekken werkelijk wordt gevolgd, terwijl het Arbitragehof bevoegd is om krachtens artikel 124bis van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof eventuele schendingen van die procedure te sanctioneren.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. MARTENS, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

F. RIGAUX, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.