



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.602/AG
du 25 janvier 2023

advies 72.602/AV
van 25 januari 2023

sur

over

un avant-projet de loi
‘modifiant les lois sur le
Conseil d’État, coordonnées le
12 janvier 1973’

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wetten op de
Raad van State, gecoördineerd
op 12 januari 1973’

Le 24 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de loi 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

L'avant-projet a été examiné par l'assemblée générale le 20 décembre 2022. L'assemblée générale était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, présidents de chambre, Chantal BAMPS, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur, et Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH et Christine HOREVOETS.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 janvier 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 24 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973’.

Het voorontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 20 december 2022. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitters, Chantal BAMPs, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

Het verslag is opgesteld door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur, en Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH en Christine HOREVOETS.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 januari 2023.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier les lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : « les lois coordonnées »). Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, les modifications en projet visent la réforme au fond de la section de législation et de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, en exécution de l'accord de gouvernement.

Les dispositions de l'avant-projet relatives à la section de législation impliquent essentiellement ce qui suit :

- l'insertion d'une nouvelle disposition relative à la soumission de manière conjointe d'avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) (article 2 de l'avant-projet) ;
- l'insertion d'une nouvelle disposition relative à la soumission de manière conjointe de propositions de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92bis LSRI, d'avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des traités internationaux ainsi que d'avant-projets et de propositions de décrets ou d'ordonnances conjoints et de projets d'arrêté conjoint, au sens de l'article 92bis/1 LSRI (articles 2 et 3) ;
- la modification des règles en matière d'affectation des membres de l'auditorat à la section de législation et de désignation des conseillers d'État à cette même section (articles 12 et 13) ;
- la modification des règles en matière de division en chambres de la section de législation (articles 14 et 15) ;
- la modification des règles concernant les délais impartis pour rendre un avis pendant les vacances d'été (article 16, 1^o) ;
- l'ancrage légal de la possibilité d'appliquer la procédure de laisser-passer aux projets d'arrêté (article 16, 2^o) ;

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

- la modification des règles en matière de composition et de compétence de l'assemblée générale (article 17) et des chambres réunies (article 18).

Les dispositions de l'avant-projet relatives à la section du contentieux administratif contiennent essentiellement ce qui suit :

- le remplacement des règles relatives au référé administratif contenues à l'article 17 des lois coordonnées (article 4) ;
- l'instauration de la possibilité d'une admissibilité partielle des recours en cassation lorsque ces recours comportent plusieurs moyens dont certains sont manifestement irrecevables ou non fondés alors que d'autres ne le sont pas (article 5, 1°) ;
- un assouplissement de la condition d'ancienneté pour statuer sur l'admissibilité d'un recours en cassation (article 5, 2°) ;
- la modification des règles relatives au contenu d'un rapport de l'auditorat et aux délais applicables au dépôt d'un tel rapport (articles 6, 21 et 22) ainsi qu'un régime transitoire en matière de délais applicables au dépôt de rapports de l'auditorat (article 23) ;
- l'insertion de nouvelles règles concernant la possibilité pour les parties de comparaître à l'audience par vidéoconférence (article 7) ;
- la suppression de l'obligation de prononcer chaque arrêt en audience publique (article 8) ;
- l'abrogation d'une habilitation au Roi existante et l'insertion d'une nouvelle habilitation permettant à ce dernier de déterminer les conditions dans lesquelles le membre désigné de l'auditorat peut décider de ne pas rédiger de rapport (article 9) ;
- l'insertion d'un nouveau chapitre V et de nouvelles règles relatives à la décision réparatrice, permettant à la partie adverse de corriger un vice constaté par la section du contentieux administratif en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice (articles 10 et 11) ;
- l'insertion d'une disposition autorisant le Roi à déterminer quelles affaires relevant d'un intérêt public supérieur nécessitent un « traitement rapide et optima[l] » et concernant lesquelles les chefs de corps doivent fournir un rapport d'activités semestriel au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions (article 19).

L'avant-projet modifie en outre un aspect du régime des pensions mentionné à l'article 105 des lois coordonnées (article 20).

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le jour après sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 4, 6, 1° et 3° ainsi que 20 à 23, auxquels s'appliquent des règles particulières d'entrée en vigueur (article 24 de l'avant-projet). L'article 25 de l'avant-projet contient par ailleurs des règles détaillées concernant l'application de certaines dispositions

en projet aux demandes d'avis ainsi qu'aux recours et autres demandes à compter d'une date déterminée.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE CONCERNANT LA PORTÉE DE L'EXAMEN

2. L'article 4 de l'avant-projet, qui vise à remplacer l'article 17 des lois coordonnées, est en partie identique ou analogue à l'article 17 actuel des lois coordonnées. La disposition en projet qui est devenue l'article 17 précité a été soumise le 6 mai 2013 à l'avis du Conseil d'État, section de législation, en tant qu'élément de l'avant-projet de loi 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État'.

En l'espèce, il est tout d'abord fait référence à l'avis 53.317/AG du 11 juin 2013 que le Conseil d'État, section de législation, a donné sur cet avant-projet et – dans la mesure où elles sont encore pertinentes au regard du contexte juridique modifié – aux observations qui y ont été formulées ².

FORMALITÉS

3. L'avant-projet soumis pour avis contient des dispositions qui règlent le traitement de données à caractère personnel ³.

Il ressort de la déclaration du délégué que l'avant-projet a été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données, mais que cet avis n'a pas encore été donné.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

² Avis C.E. 53.317/AG du 11 juin 2023 sur un avant-projet de loi 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53317.pdf>).

³ Voir plus particulièrement la disposition contenue à l'article 7 de l'avant-projet.

⁴ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état l'avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans l'avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. L'article 3 de l'avant-projet tend à insérer un article 4/2 dans les lois coordonnées afin de prévoir que les autorités visées à l'article 2 de ces lois puissent décider de soumettre de manière conjointe à l'avis motivé de la section de législation les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92bis LSRI, ainsi que les propositions de décret ou d'ordonnance conjoint au sens de l'article 92bis/1 LSRI.

Afin d'accroître l'efficacité de l'examen des demandes d'avis soumises au Conseil d'État et de faciliter le bon déroulement du dialogue entre les parlements et le Conseil d'État dans le cadre de la demande d'avis, il est recommandé de prévoir d'une manière générale que les présidents d'assemblée désignent un délégué qui soit en mesure de fournir à la section de législation des explications utiles sur la proposition.

Pour toute clarté, il s'indiquerait donc que l'obligation qui serait ainsi faite de désigner un délégué soit énoncée directement à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées, en le complétant par la phrase suivante :

« La demande d'avis mentionne le nom du délégué que le président de l'assemblée concernée désigne afin de donner à la section de législation les explications utiles ».

La désignation d'un délégué par le président de l'assemblée concernée, actuellement évoquée de façon incidente dans l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées, serait ainsi rendue applicable à l'ensemble des demandes d'avis relatives à des propositions de loi, décret ou ordonnance émanant des présidents d'assemblée, ce qui contribuerait de manière positive à la qualité de la procédure d'examen de ces demandes.

Article 4

5. L'article 17, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées dispose que le président de la chambre saisie de la demande de suspension ou de mesures provisoires ou le conseiller d'État qu'il désigne détermine, au plus tard dans un délai de sept jours ouvrables, le calendrier de la procédure, en concertation avec l'auditeur, par une ordonnance. Cette ordonnance doit désigner les éventuels tiers intéressés, fixer le jour du dépôt du dossier administratif, de la note d'observations et, le cas échéant, de la requête en intervention, ainsi que le jour de l'audience.

L'article 17, § 4, alinéa 6, en projet, des lois coordonnées dispose par ailleurs que la note d'observations et, le cas échéant, la requête en intervention, qui ne sont pas déposées dans les délais fixés par le calendrier de la procédure, sont écartées d'office des débats.

L'article 17, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées fixe de manière comparable un calendrier de la procédure en ce qui concerne les demandes dont l'intitulé indique que l'affaire doit être traitée en extrême urgence. Toutefois, la fixation de ce calendrier doit intervenir dans ce cas « à bref délai » et il n'est pas prévu qu'en cas de non-respect des délais, les pièces de procédure concernées sont écartées d'office des débats.

Invité à indiquer quelles mesures sont prises pour éviter que le droit d'intervention de tiers intéressés éventuels, qui ne sont pas désignés dans l'ordonnance, ne soit affecté par l'imposition d'un calendrier de la procédure assorti de délais contraignants pour le dépôt de la requête en intervention, alors que ces personnes n'ont éventuellement pas encore connaissance de la procédure à l'expiration du délai, le délégué a répondu en ces termes :

« Comme déjà actuellement, c'est l'auditeur qui désigne les tiers intéressés et l'ordonnance le fera sur la base de ses indications. Donc le conseiller rapporteur et l'auditeur en charge du dossier pourront, dès le départ, se concerter pour déterminer quelles sont les éventuelles parties intéressées. Mais, il n'est pas exclu que certains tiers ne soient pas, dès le départ, désignés de sorte que si l'on devait se rendre compte, après notification de l'ordonnance fixant le calendrier de la procédure, que d'autres personnes devraient être appelées à la cause ou que des personnes ont demandé à pouvoir intervenir, le texte en projet n'interdit nullement qu'une seconde ordonnance puisse être prise pour étendre la désignation des parties à la cause et réaménager le calendrier de la procédure afin de permettre à ces nouveaux tiers intéressés de déposer des écrits de procédure.

En tout état de cause, l'article 17 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État dispose que la demande en intervention peut être introduite jusqu'à l'audience au cours de laquelle il sera statué sur la demande de suspension ou de mesures provisoires. Il n'entre pas dans les intentions de modifier cette disposition et de toucher aux droits des tiers intéressés qui n'auraient pas été désignés par l'ordonnance fixant le calendrier de la procédure ».

En effet, le texte de l'avant-projet n'interdit pas, comme l'indique à juste titre le délégué, de prendre une deuxième ordonnance afin de désigner ultérieurement encore un troisième tiers intéressé et de réajuster ainsi le calendrier de la procédure. Dans un souci de sécurité juridique et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il est néanmoins recommandé de prévoir explicitement cette possibilité dans le texte même de l'article 17, § 4, alinéa 1^{er}, et § 5, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées.

Par ailleurs, il ressort des explications fournies par le délégué que l'intention n'est pas que la réglementation en projet touche aux droits de tiers intéressés éventuels qui n'auraient pas été désignés dans l'ordonnance fixant le calendrier de la procédure. Il est recommandé d'intégrer cette précision dans l'exposé des motifs⁵.

6. L'article 17, § 4, alinéas 4 et 5, en projet, des lois coordonnées prévoit que l'auditeur « peut » se limiter à donner un avis oral. Interrogé sur la question de savoir si l'on entend ainsi laisser à l'auditeur la possibilité de choisir d'établir un rapport écrit et si, le cas échéant, le délai visé à l'alinéa 3 s'applique, le délégué a répondu ce qui suit :

⁵ Si, dans ce cadre, il était fait référence au régime existant, comme dans la déclaration du délégué, il ne suffirait pas en outre de viser uniquement l'article 17 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État', qui dispose que la demande en intervention peut être introduite jusqu'à l'audience au cours de laquelle il sera statué sur la demande de suspension ou de mesures provisoires. En effet, il s'agit d'une règle particulière uniquement applicable lorsque l'extrême urgence est invoquée. L'article 9, alinéas 3 et 4, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 règle actuellement les délais pour introduire une demande en intervention dans la procédure de suspension ordinaire. Aucun délai ne s'applique en principe à l'intervention de tiers intéressés qui n'ont pas été informés de la requête par le greffier en chef et qui n'ont pas non plus pu prendre connaissance de cette demande par une publication au *Moniteur belge* (en cas de demande dirigée contre un acte réglementaire), mais pareille intervention ne peut cependant pas retarder l'examen de l'affaire ni porter atteinte aux droits de la défense.

« L'auditeur a toujours le choix dans les deux hypothèses visées, soit il se limite à donner un avis oral à l'audience, soit il décide de déposer un rapport écrit s'il estime finalement qu'il est en mesure de le faire. Dès lors que le délai de cinq jours ouvrables prévu pour la communication du rapport écrit aux parties n'est assorti d'aucune sanction, il sera toujours possible à l'auditeur de communiquer son rapport écrit aux parties dans un délai plus long mais avec la possibilité alors pour les parties de solliciter un report de l'audience si elles n'ont pas pu bénéficier d'un temps suffisant d'au moins 5 jours ouvrables avant l'audience pour examiner ce rapport. Cette demande de report d'audience sera examinée par le conseiller rapporteur en fonction des circonstances de l'espèce et notamment de la complexité de l'affaire et du degré de l'urgence avec lequel celle-ci doit être traitée ».

Dans un souci de sécurité juridique et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, il est recommandé d'exprimer plus clairement cette intention dans le texte de l'article 17, § 4, alinéas 4 et 5, en projet, des lois coordonnées. En effet, le texte actuel de l'avant-projet ne fait pas apparaître du tout clairement si, et dans l'affirmative, sous quelles conditions, il peut être dérogé au délai fixé à l'article 17, § 4, alinéa 3, en projet, des lois coordonnées.

7. À la question de savoir si tous les alinéas du paragraphe 5, en projet, de l'article 17 des lois coordonnées auxquels le paragraphe 6, en projet, de cette disposition fait référence sont applicables dans l'hypothèse d'une demande de suspension sur la base de la loi du 17 juin 2013 'relative à la motivation, à l'information et aux voies de recours en matière de marchés publics, de certains marchés de travaux, de fournitures et de services et de concessions', le délégué a répondu :

« Il conviendrait d'être plus précis et de limiter l'application du § 5 à ses alinéas 1^{er} et 2 pour les recours marchés publics, visés au § 6 ».

On peut se rallier à cette approche.

8. L'article 17, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées dispose que la demande de suspension ou de mesures provisoires est rejetée s'il apparaît que les droits et dépens dus n'ont pas été acquittés « dans le délai fixé » ou au plus tard à la clôture des débats, si celle-ci intervient avant l'expiration de ce délai. L'actuel article 17 des lois coordonnées ne prévoit rien à cet égard.

Concernant ce nouveau régime, l'exposé des motifs donne l'explication qui suit :

« À l'heure actuelle, lorsqu'une requête est introduite selon la procédure d'extrême urgence, les droits de rôle ainsi que la contribution visée à l'article 66,6°, du règlement général de procédure peuvent être payés par la partie requérante jusqu'au jour de l'audience. Sur ce point, la réforme en projet ne modifie rien.

Quant au référé 'ordinaire', conformément au règlement de procédure, la partie requérante dispose, à l'heure actuelle, de trente jours pour acquitter les droits ainsi que la contribution précités. S'il s'avère que les droits de rôle et cette contribution n'ont pas été acquittés dans les délais impartis, l'acte de procédure concerné est réputé non accompli et l'arrêt raiera l'affaire du rôle.

Le règlement de procédure sera adapté pour raccourcir le délai de paiement des droits et de la contribution liés à la procédure de suspension. En effet, l'idée est d'enrôler la requête, de transmettre rapidement au requérant l'avis de paiement qui précisera qu'il aura un délai de cinq jours ouvrables pour effectuer ce paiement de ces droits et de cette

contribution. Tant que la preuve d'un paiement n'est pas remise au greffe du Conseil d'État, le calendrier de la procédure n'est pas fixé. Si, à l'issue des cinq jours ouvrables, aucun paiement n'est intervenu, une audience sera rapidement organisée pour entendre la partie requérante sur les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu effectuer le paiement des droits de rôle et de la contribution précités dans les délais impartis. Un nouveau délai pourra lui être accordé si elle démontre que son impossibilité de payer est due à des circonstances qui relèvent, par exemple, de la force majeure ou qui ne lui sont pas directement imputables. Une fois le paiement intervenu, le calendrier de la procédure sera établi. Ce mécanisme permet ainsi d'éviter que la partie adverse dépose inutilement une note d'observations et l'auditeur un rapport écrit ».

À cet égard, il y a lieu de relever l'annulation prononcée par l'assemblée générale du Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016, des mots « dans un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement », à l'article 71, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', sur la base des motifs qui suivent :

« 40. Un délai de huit jours francs ou 'calendrier' pour 'créditer' le compte ouvert auprès du SPF Finances, est tout aussi court pour les parties requérantes et intervenantes qui ne sont pas des administrations publiques. Il réclame une attitude particulièrement active de la part de la partie concernée durant la procédure et apparaît difficilement praticable, surtout si l'on tient compte du laps de temps que peut requérir un virement, au regard des articles VII.39 et VII.44, § 1^{er}, du Code de droit économique (un requérant sachant quand il a donné l'ordre de paiement mais n'ayant pas un total contrôle sur le délai de transfert que respectera son organisme bancaire), des week-ends et jours fériés, ou encore de l'absence éventuelle du requérant le jour de la distribution du courrier qui transmet la formule de virement comportant la communication structurée ad hoc, délivrée par le greffier en chef.

À l'exception des procédures diligentées en extrême urgence, pour lesquelles le Roi a prévu que l'audience puisse avoir lieu avant l'échéance du délai précité de huit jours, mais auquel cas la preuve de l'émission de l'ordre de paiement doit être déposée à l'audience, le simple ordre de versement ne suffit pas, il faut que le compte du SPF Finances soit crédité, à défaut de quoi l'acte de procédure est réputé non accompli, sans régularisation possible.

Le délai de paiement des droits conditionne donc la saisine du Conseil d'État et, par conséquent, l'accès au juge.

41. La bonne administration de la justice et la sécurité juridique dont question ci-dessus ne sont pas de nature et ne suffisent pas à justifier que le justiciable, qui ne dispose pas de la possibilité de payer les droits de rôle de manière anticipée, ne se voit octroyer qu'un délai d'à peine huit jours pour accomplir la formalité, alors que, d'une part, il n'a pas la maîtrise de la date d'envoi d'un courrier dont la réception déterminera pourtant le point de départ du délai et il ne contrôle pas le temps que prendra son organisme bancaire pour exécuter son ordre de paiement et transférer le montant requis sur le compte du bénéficiaire, que, d'autre part, le bon accomplissement de l'acte de procédure concerné ne dépend justement pas de l'ordre de paiement donné par le justiciable mais du crédit du compte bénéficiaire dans ces huit jours, et qu'enfin, à défaut de paiement dans le délai requis, l'acte de procédure pour lequel le droit était requis est irrémédiablement réputé non accompli, ce qui porte atteinte à la substance même du droit d'accès à la haute juridiction qu'est le Conseil d'État ».

Interrogé sur la question de savoir si, compte tenu de l'arrêt précité, l'article 17, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées ne pose pas lui aussi problème au regard du droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le délégué a répondu ce qui suit :

« Le mécanisme qui a été examiné par l'arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016 en assemblée générale de la section du contentieux administratif obligeait les requérants, dans une procédure en annulation, à prouver que le compte bancaire ouvert auprès du SPF Finances était bien crédité dans les 8 jours de la réception du formulaire du greffe invitant au paiement des droits de rôle. L'AG a jugé :

‘(...) que l'article 71, alinéa 4, nouveau, du règlement général de procédure, rétabli par l'article 5 de l'arrêté royal attaqué, ne prévoit, pour les personnes physiques et morales de droit privé, qu'un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement visée à l'alinéa 2, pour créditer le compte visé à l'alinéa 1^{er} du même article et qu'en cela, il limite de manière disproportionnée leur droit d'accès au Conseil d'État’.

Le § 8 en projet ne précise pas la procédure pour le paiement des droits de rôle dans le contexte de la procédure en référé mais consacre une sanction en cas de non-paiement de ces droits. La question soulevée a cependant trait à la manière dont les droits de rôle devront être acquittés lors d'une procédure en référé. Or, cette question devra être réglée [...] dans l'arrêté qui fixera la procédure du référé. Comme déjà souligné ci-avant, la preuve du paiement des droits de rôle pourra être produite par la partie requérante jusqu'au jour de l'audience pour les référés d'extrême urgence et elle disposera de 5 jours ouvrables pour effectuer le paiement dans le cadre d'un référé ordinaire avec la possibilité de prolonger ce délai si les circonstances de l'espèce le justifient, une audience est prévue à cet effet pour entendre la partie requérante à ce sujet. La réforme projetée ne s'inscrit donc pas dans le mécanisme qui a donné lieu à l'arrêt précité de l'AG. Le mécanisme mis en place respectera bien entendu les exigences de l'article 6 de CEDH ».

Il est vrai que le délai de cinq jours ouvrables n'est pas fixé dans l'avant-projet à l'examen. On constate néanmoins qu'il ressort de l'exposé des motifs que le segment de phrase « le délai fixé », à l'article 17, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées, s'inscrit dans le cadre de l'objectif de « transmettre » au justiciable un « avis de paiement qui précisera qu'il aura un délai de cinq jours ouvrables pour effectuer ce paiement de ces droits et de cette contribution » et qu'un nouveau délai ne pourra être accordé que s'il « démontre que son impossibilité de payer est due à des circonstances qui relèvent, par exemple, de la force majeure ou qui ne lui sont pas directement imputables ». L'article 17, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées a en outre pour objet de prévoir le rejet de la demande lorsque le délai de paiement, que le Roi doit encore déterminer, dans le cadre d'une procédure en suspension est dépassé. Il appartiendra au Roi, compte tenu de cet effet déterminé par la loi, de prévoir en la matière un régime répondant aux exigences de l'article 6 de la CEDH.

Dès lors que l'article 30, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, des lois coordonnées contient déjà une habilitation à régler un délai à cet égard ⁶, l'article 17, § 8, alinéa 1^{er}, en projet, des lois coordonnées peut simplement être remplacé par la phrase suivante :

⁶ Ces alinéas ne sont pas modifiés par l'avant-projet.

« La demande de suspension ou de mesures provisoires est rejetée s'il apparaît que les droits et dépens dus n'ont pas été acquittés dans le délai fixé par le Roi conformément à l'article 30, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, ou au plus tard à la clôture des débats, si celle-ci intervient avant l'expiration de ce délai ».

9. Eu égard aux observations formulées au point 8, on remplacera le segment de phrase « dans le délai prévu à cet effet » à l'article 17, § 8, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées par « dans le délai prévu par le Roi conformément à l'article 30, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2 ».

Articles 6 et 11

10. Le texte de l'article 24, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées (qui prévoit que l'application de l'article 38, § 1^{er}, requiert un rapport « qui s'étend à tous les moyens ») diffère de celui de l'article 38, § 3, en projet, des lois coordonnées (qui impose que la section du contentieux administratif « examin[e] tous les moyens »).

La question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas d'uniformiser les termes employés.

Article 11

11.1. L'article 38 en projet des lois coordonnées vise à insérer un dispositif permettant à la partie adverse de corriger un vice constaté par la section du contentieux administratif en retirant l'acte ou le règlement et en prenant une décision réparatrice.

L'arrêt interlocutoire autorisant la correction de l'acte doit avoir examiné l'ensemble des moyens conformément à l'article 38, § 3, en projet des lois coordonnées.

L'article 38, § 6, en projet, des lois coordonnées dispose que dans les trente jours de la notification de la décision réparatrice qui leur est adressée par la section du contentieux administratif, les parties autres que la partie adverse peuvent faire valoir leurs observations par écrit « sur les modalités et la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire. À cet égard, elles ne sont pas recevables à invoquer d'autres vices contre la décision réparatrice. »

Si la section du contentieux administratif juge que le vice constaté dans l'arrêt interlocutoire est réparé et qu'aucune nouvelle irrégularité n'a été commise à cet égard, elle rejette le recours, tant en ce qui concerne l'acte ou le règlement initial attaqué et retiré, qu'en ce qui concerne la décision réparatrice (article 38, § 7, alinéa 1^{er}, en projet).

Aux termes de l'article 38, § 7, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées, aucun autre recours n'est ouvert pour les parties au litige contre la décision réparatrice sur la base de la procédure d'annulation ordinaire.

11.2. Il a été demandé au délégué de préciser davantage la portée de l'article 38, § 6, en projet, des lois coordonnées et de justifier plus avant le dispositif en projet, par exemple dans

l'hypothèse où l'autorité administrative commettrait une autre irrégularité dans la décision réparatrice. Le délégué a répondu ce qui suit :

« De Memorie van Toelichting bij artikel 11, het ontworpen artikel 38, § 6, biedt o.i. een afdoende antwoord op de gestelde vraag: 'De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen moeten exclusief betrekking hebben op de wijze en de wettigheid van het herstel, met andere woorden op wat, vergeleken met de oorspronkelijke bestreden beslissing, nieuw is in de beslissing tot herstel. Onwettigheden waarmee reeds de initieel bestreden beslissing behept zou zijn geweest en die nu ook de beslissing tot herstel zouden aantasten, maar die niet in het tussenarrest werden vastgesteld, kunnen niet ontvankelijk als een nieuw middel tegen de beslissing tot herstel worden ingebracht. Die 'vertrechtering' van de beroepsgronden behoort tot de kern van de besproken regeling.' »

A contrario geldt bijgevolg dat nieuwe onwettigheden die de beslissing tot herstel bevat, die de initiële beslissing niet bevatte, op ontvankelijke wijze zullen kunnen worden geformuleerd in de schriftelijke opmerkingen die na ontvangst van de beslissing tot herstel binnen een termijn van 30 dagen kunnen worden geformuleerd. »

11.3. Afin de garantir le droit à l'accès au juge et dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de formuler ce dernier point plus clairement dans le texte même de l'avant-projet. Il faudra à tout le moins le préciser dans l'exposé des motifs, de manière à ne laisser subsister aucun doute quant à la portée de l'article 38, § 6, en projet, et à faire ressortir clairement que la possibilité pour les autres parties de faire valoir des observations ne se limite pas aux « modalités et [à] la légalité de la réparation du vice constaté dans l'arrêt interlocutoire » mais s'étend à toutes les nouvelles irrégularités qui entacheraient la décision réparatrice.

Article 19

12. Le nouvel alinéa 2 en projet de l'article 101/1 des lois coordonnées fait mention d'affaires nécessitant « un traitement rapide et optimal[...] ». Afin d'éviter un raisonnement *a contrario* en ce sens que d'autres affaires ne nécessiteraient pas un traitement rapide et optimal, et étant donné la portée de l'article 76, § 1^{er}, alinéa 2, en vigueur, des lois coordonnées, mieux vaudrait remplacer le segment de phrase précité par « également un traitement prioritaire ».

13. L'article 101/1, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées, commence par ces mots « [p]ar dérogation à l'article 76, § 1^{er}, alinéa 2 » des lois coordonnées, qui commence lui-même par les mots « [s]ans préjudice des dispositions prévoyant des délais spécifiques » et qui ne concerne que l'ordre de priorité de l'élaboration des rapports de l'auditeur.

D'une part, il n'apparaît pas que l'article 101/1 en projet ne concernerait que le rapport de l'auditorat.

D'autre part, l'on observe que la disposition ne déroge pas à l'article 76, § 1^{er}, alinéa 3, relatif aux débats succincts. En outre, ce jeu de renvoi ne permet pas de déterminer si l'article 101/1 en projet déroge également aux autres dispositions prévoyant des délais spécifiques.

L'auteur de l'avant-projet veillera à lever ces incertitudes.

OBSERVATION FINALE

14. Il y a lieu de revoir l'exposé des motifs afin d'y apporter, le cas échéant, les adaptations nécessaires pour lever les discordances qu'il présente par rapport au texte de l'avant-projet⁷.

*

⁷ Ainsi, l'exposé des motifs évoque par exemple « la réintroduction de la boucle administrative dans le cadre du contentieux des permis » (p.3), alors que tel n'est pas l'objet de l'avant-projet et il suggère à tort que la prolongation de délai prévue à l'article 16, 1^o, concerne des dossiers introduits jusqu'à la fin du mois d'août (p.30).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,¹ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: “de gecoördineerde wetten”). Met de ontworpen wijzigingen wordt, zo blijkt uit de memorie van toelichting, de inhoudelijke hervorming van de afdeling Wetgeving en van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in uitvoering van het regeerakkoord beoogd.

De bepalingen van het voorontwerp inzake de afdeling Wetgeving houden hoofdzakelijk het volgende in:

- het invoegen van een nieuwe regeling inzake het gezamenlijk voorleggen van voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) (artikel 2 van het voorontwerp);
- het invoegen van een nieuwe regeling inzake het gezamenlijk voorleggen van voorstellen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92bis BWHI, van voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met internationale verdragen en van voorontwerpen en voorstellen van gezamenlijke decreten of ordonnanties en ontwerpen van gezamenlijk besluit, als bedoeld in artikel 92bis/1 BWHI (artikelen 2 en 3);
- de wijziging van de regels inzake de aanstelling van de leden van het auditoraat bij de afdeling Wetgeving en de aanwijzing van de staatsraden van de Raad van State bij de afdeling Wetgeving (artikelen 12 en 13);
- de wijziging van de regels inzake de indeling in kamers van de afdeling Wetgeving (artikelen 14 en 15);
- de wijziging van de regels inzake de adviestertermijnen die gelden in de zomervakantie (artikel 16, 1°);

¹ Aangezien het om een voorontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

- het wettelijk verankeren van de mogelijkheid tot het toepassen van de overlaatprocedure voor ontwerpen van besluit (artikel 16, 2°);
- de wijziging van de regels inzake de samenstelling en de bevoegdheid van de algemene vergadering (artikel 17) en van de verenigde kamers (artikel 18).

De bepalingen van het voorontwerp inzake de afdeling Bestuursrechtspraak houden hoofdzakelijk het volgende in:

- de vervanging van de regels inzake het administratief kort geding in artikel 17 van de gecoördineerde wetten (artikel 4);
- het voorzien in de mogelijkheid van een gedeeltelijke toelaatbaarheid van cassatieberoepen indien deze beroepen meerdere middelen bevatten waarvan bepaalde middelen kennelijk onontvankelijk of ongegrond zijn terwijl andere dat niet zijn (artikel 5, 1°);
- een versoepeling van de anciënniteitsvoorwaarde om uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van een cassatieberoep (artikel 5, 2°);
- de wijziging van de regels inzake de inhoud en de termijnen die gelden voor het neerleggen van een auditorsverslag (artikelen 6, 21 en 22) en een overgangsregeling inzake de termijnen die gelden voor de neerlegging van auditorsverslagen (artikel 23);
- de invoeging van nieuwe regels inzake de mogelijkheid tot het houden van een verschijning van partijen op de zitting via videoconferentie (artikel 7);
- een einde stellen aan de verplichting om elk arrest uit te spreken in openbare terechtzitting (artikel 8);
- de opheffing van een bestaande machtiging aan de Koning en de invoeging van een nieuwe machtiging waarbij de Koning kan bepalen onder welke voorwaarden het aangewezen lid van het auditoraat kan beslissen om geen verslag op te stellen (artikel 9);
- de invoeging van een nieuw hoofdstuk V en nieuwe regels inzake de beslissing tot herstel, waarbij de verwerende partij de mogelijkheid krijgt om een door de afdeling Bestuursrechtspraak vastgesteld gebrek te herstellen door de akte of het reglement in te trekken en een beslissing tot herstel te nemen (artikelen 10 en 11);
- de invoeging van een regeling waarbij de Koning ertoe wordt gemachtigd te bepalen welke zaken van hoger openbaar belang een “snelle en optimale behandeling” vergen en waarover de korpschefs een zesmaandelijks activiteitenverslag dienen te bezorgen aan de minister bevoegd voor binnenlandse zaken (artikel 19).

Het voorontwerp wijzigt voorts een aspect van de pensioenregeling vermeld in artikel 105 van de gecoördineerde wetten (artikel 20).

De aan te nemen wet treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen die ingaat de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van de artikelen 4, 6, 1°, en 3°, en 20 tot 23,

waarvoor bijzondere regels van inwerkingtreding gelden (artikel 24 van het voorontwerp). Artikel 25 van het voorontwerp omvat voorts gedetailleerde regels inzake de toepassing van bepaalde ontworpen bepalingen op adviesaanvragen en beroepen en andere vorderingen vanaf een bepaalde datum.

VOORAFGAANDE OPMERKING OVER DE DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

2. Artikel 4 van het voorontwerp, dat strekt tot vervanging van artikel 17 van de gecoördineerde wetten, is deels identiek of gelijkaardig aan het huidige artikel 17 van de gecoördineerde wetten. De ontworpen bepaling die heeft geleid tot het voormeld artikel 17 werd op 6 mei 2013 ter advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegd als onderdeel van het voorontwerp van wet ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’.

Er wordt ter zake in de eerste plaats verwezen naar het advies 53.317/AV van 11 juni 2013 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gegeven over dat voorontwerp en – voor zover ze nog relevant zijn in het licht van de gewijzigde juridische context – de opmerkingen die daarin zijn gemaakt.²

VORMVEREISTEN

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.³

Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat het voorontwerp voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit maar dat het advies nog niet is uitgebracht.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voormelde advies nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Artikel 3 van het voorontwerp strekt ertoe in de gecoördineerde wetten een artikel 4/2 in te voegen waarin bepaald wordt dat, voor voorstellen van wet, decreet of ordonnantie

² Adv.RvS 53.317/AV van 11 juni 2013 over een voorontwerp van wet ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53317.pdf>).

³ Zie in het bijzonder de regeling in artikel 7 van het voorontwerp.

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan die waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

houdende instemming met samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92bis BWHI, alsook voor voorstellen van gezamenlijke decreten of ordonnanties als bedoeld in artikel 92bis/1 BWHI, de overheden kunnen beslissen om die voorstellen gezamenlijk voor een met redenen omkleed advies aan de afdeling Wetgeving voor te leggen.

Teneinde de efficiëntie van het onderzoek van de adviesaanvragen bij de Raad van State te bevorderen en om de vlotte dialoog tussen de parlementen en de Raad van State in het kader van de adviesaanvraag te bevorderen, verdient het aanbeveling om in het algemeen te voorzien in de aanduiding door de parlamentsvoorzitters van een gemachtigde die de afdeling Wetgeving dienstige nadere toelichting kan verstrekken over het voorstel.

Het zou bijgevolg, voor alle duidelijkheid, raadzaam zijn de verplichting die aldus wordt ingevoerd om een gemachtigde aan te wijzen, rechtstreeks op te nemen in artikel 2, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten, door die bepaling aan te vullen met de volgende zin:

“De adviesaanvraag vermeldt de naam van de gemachtigde die door de voorzitter van de betrokken vergadering wordt aangewezen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichting te verstrekken.”

De aanwijzing van een gemachtigde door de voorzitter van de betrokken vergadering, die thans terloops vermeld wordt in artikel 82, tweede lid, van de gecoördineerde wetten, zou aldus toepasselijk gemaakt worden op alle adviesaanvragen betreffende voorstellen van wet, decreet of ordonnantie uitgaande van voorzitters van een vergadering, wat de kwaliteit van de procedure voor het onderzoek van die adviesaanvragen ten goede zal komen.

Artikel 4

5. In het ontworpen artikel 17, § 4, eerste lid, van de gecoördineerde wetten is bepaald dat de voorzitter van de kamer waarbij de vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen aanhangig gemaakt is of de staatsraad die hij aanwijst, in overleg met de auditeur, uiterlijk binnen zeven werkdagen de procedurekalender vaststelt bij een beschikking. In deze beschikking dienen eventuele derden-belanghebbenden te worden aangewezen, de dag te worden bepaald waarop het administratief dossier, de nota met opmerkingen en in voorkomend geval het verzoekschrift tot tussenkomst worden neergelegd, alsook de dag van de terechtzitting.

Het ontworpen artikel 17, § 4, zesde lid, van de gecoördineerde wetten bepaalt voorts dat de nota met opmerkingen en in voorkomend geval het verzoek tot tussenkomst, die niet worden neergelegd binnen de door de procedurekalender vastgelegde termijnen, ambtshalve uit de debatten worden geweerd.

Het ontworpen artikel 17, § 5, eerste lid, van de gecoördineerde wetten voorziet op vergelijkbare wijze in de vaststelling van een procedurekalender wat betreft de vorderingen waarvoor in het opschrift van de vordering is vermeld dat de zaak bij uiterst dringende noodzakelijkheid dient te worden behandeld, behoudens dat de vaststelling van de procedurekalender in dat geval “op korte termijn” dient te gebeuren en niet wordt bepaald dat in geval van niet-naleving van de termijnen de betrokken procedurestukken ambtshalve uit de debatten worden geweerd.

Gevraagd om aan te geven welke maatregelen worden genomen om te voorkomen dat het recht van tussenkomst van eventuele derden-belanghebbenden die niet in de beschikking worden aangewezen, wordt aangetast door het opleggen van een procedurekalender met bindende termijnen voor het neerleggen van het verzoekschrift tot tussenkomst, terwijl deze personen mogelijk op het einde van de termijn nog niet in kennis zijn van het geding, antwoordde de gemachtigde:

“Comme déjà actuellement, c’est l’auditeur qui désigne les tiers intéressés et l’ordonnance le fera sur la base de ses indications. Donc le conseiller rapporteur et l’auditeur en charge du dossier pourront, dès le départ, se concerter pour déterminer quelles sont les éventuelles parties intéressées. Mais, il n’est pas exclu que certains tiers ne soient pas, dès le départ, désignés de sorte que si l’on devait se rendre compte, après notification de l’ordonnance fixant le calendrier de la procédure, que d’autres personnes devraient être appelées à la cause ou que des personnes ont demandé à pouvoir intervenir, le texte en projet n’interdit nullement qu’une seconde ordonnance puisse être prise pour étendre la désignation des parties à la cause et réaménager le calendrier de la procédure afin de permettre à ces nouveaux tiers intéressés de déposer des écrits de procédure.

En tout état de cause, l’article 17 de l’arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d’État dispose que la demande en intervention peut être introduite jusqu’à l’audience au cours de laquelle il sera statué sur la demande de suspension ou de mesures provisoires. Il n’entre pas dans les intentions de modifier cette disposition et de toucher aux droits des tiers intéressés qui n’auraient pas été désignés par l’ordonnance fixant le calendrier de la procédure.”

De tekst van het voorontwerp verbiedt inderdaad niet, zoals de gemachtigde terecht stelt, dat een tweede beschikking wordt genomen om later nog een derde-belanghebbende aan te duiden en aldus de procedurekalender aan te passen. Met het oog op de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling, verdient het niettemin aanbeveling uitdrukkelijk in die mogelijkheid te voorzien in de tekst zelf van het ontworpen artikel 17, § 4, eerste lid, en § 5, eerste lid, van de gecoördineerde wetten.

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt voorts dat het niet de bedoeling is om met de ontworpen regeling te raken aan de rechten van eventuele derde-belanghebbenden die niet zouden zijn aangewezen in de beschikking waarbij de procedurekalender wordt bepaald. Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting te integreren.⁵

6. In het ontworpen artikel 17, § 4, vierde en vijfde lid, van de gecoördineerde wetten is bepaald dat de auditeur zich “kan” beperken tot een mondeling advies. Gevraagd of daarmee wordt beoogd om de mogelijkheid open te houden dat de auditeur ervoor kan kiezen om toch een

⁵ Indien daarbij verwezen zou worden naar de bestaande regeling zoals in de verklaring van de gemachtigde, volstaat het bovendien niet om enkel te verwijzen naar artikel 17 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kortgeding voor de Raad van State’, dat bepaalt dat de vordering tot tussenkomst kan worden ingesteld tot op de terechtzitting tijdens welke uitspraak wordt gedaan over de vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen. Het betreft immers een bijzondere regel die enkel van toepassing is in geval de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd. De termijnen om een vordering tot tussenkomst in de gewone schorsingsprocedure in te stellen worden thans geregeld in artikel 9, derde en vierde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991. Voor de tussenkomst door derde-belanghebbenden die niet door de hoofdgriffier in kennis werden gesteld van het verzoekschrift, noch van die vordering kennis konden nemen door een publicatie in het *Belgisch Staatsblad* (in geval van vordering gericht tegen een reglementaire akte) gelden in beginsel geen termijnen, maar voor dergelijke tussenkomst geldt wel dat deze het onderzoek van de zaak niet mag vertragen en evenmin de rechten van verdediging schaden.

verslag te schrijven en of in voorkomend geval de termijn bedoeld in het derde lid geldt, antwoordde de gemachtigde:

“L’auditeur a toujours le choix dans les deux hypothèses visées, soit il se limite à donner un avis oral à l’audience, soit il décide de déposer un rapport écrit s’il estime finalement qu’il est en mesure de le faire. Dès lors que le délai de cinq jours ouvrables prévu pour la communication du rapport écrit aux parties n’est assorti d’aucune sanction, il sera toujours possible à l’auditeur de communiquer son rapport écrit aux parties dans un délai plus long mais avec la possibilité alors pour les parties de solliciter un report de l’audience si elles n’ont pas pu bénéficier d’un temps suffisant d’au moins 5 jours ouvrables avant l’audience pour examiner ce rapport. Cette demande de report d’audience sera examinée par le conseiller rapporteur en fonction des circonstances de l’espèce et notamment de la complexité de l’affaire et du degré de l’urgence avec lequel celle-ci doit être traitée.”

Het verdient met het oog op de rechtszekerheid en de goede rechtsbedeling aanbeveling om die bedoeling duidelijker tot uitdrukking te brengen in de tekst van het ontworpen artikel 17, § 4, vierde en vijfde lid, van de gecoördineerde wetten. Op basis van de huidige tekst van het voorontwerp is het immers geenszins duidelijk of, en zo ja, onder welke voorwaarden, afgeweken kan worden van de termijn bepaald in het ontworpen artikel 17, § 4, derde lid, van de gecoördineerde wetten.

7. Gevraagd of alle leden van de ontworpen paragraaf 5 van artikel 17 van de gecoördineerde wetten waar de ontworpen paragraaf 6 van dezelfde bepaling naar verwijst van toepassing zijn in de hypothese van een vordering tot schorsing op grond van de wet van 17 juni 2013 ‘betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies’, antwoordde de gemachtigde:

“Il conviendrait d’être plus précis et de limiter l’application du § 5 à ses alinéas 1^{er} et 2 pour les recours marchés publics, visés au § 6. ”

Met die aanpak kan worden ingestemd.

8. Het ontworpen artikel 17, § 8, eerste lid, van de gecoördineerde wetten bepaalt dat de vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen wordt afgewezen indien blijkt dat de verschuldigde rechten en kosten niet zijn betaald binnen “de vastgestelde termijn” of uiterlijk bij de sluiting van het debat wanneer dit plaatsvindt vóór het verstrijken van die termijn. Het huidige artikel 17 van de gecoördineerde wetten bepaalt niets in dit verband.

In de memorie van toelichting wordt over deze nieuwe regeling de volgende uitleg gegeven:

“Wanneer een verzoekschrift volgens de procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend wordt, kan de verzoekende partij thans de rolrechten en de bijdrage bedoeld in artikel 66, 6°, van het algemeen procedurereglement betalen tot aan de dag van de terechtzitting. De ontworpen hervorming verandert daar niets aan.

Wat het ‘gewone’ kort geding betreft, beschikt de verzoekende partij thans over dertig dagen om de genoemde rechten en bijdrage te betalen. Indien blijkt dat de

rolrechten en deze bijdrage niet tijdig betaald zijn, wordt de betreffende proceshandeling geacht niet vervuld te zijn en zal de zaak bij het arrest van de rol afgevoerd worden.

Het procedurereglement zal worden aangepast, om de termijn voor de betaling van de rechten en bijdrage voor een schorsingsprocedure in te korten. Het is immers de bedoeling om het verzoekschrift in te schrijven op de rol en de verzoeker snel het betalingsbericht te bezorgen waarin staat dat hij over een termijn van vijf werkdagen beschikt om die rechten en bijdrage te betalen. Zolang het betalingsbewijs niet aan de griffie van de Raad van State bezorgd is, wordt geen procedurekalender vastgesteld. Indien, na die vijf werkdagen, geen betaling verricht is, wordt snel een zitting georganiseerd om de verzoekende partij te horen over de redenen waarom ze deze rolrechten en bijdrage niet tijdig heeft kunnen betalen. Er kan haar een nieuwe termijn worden toegekend indien zij aantoonst dat ze niet kon betalen wegens overmacht of wegens omstandigheden die niet rechtstreeks aan haar te wijten zijn. Zodra de betaling verricht is, wordt de procedurekalender vastgesteld. Met die werkwijze kan voorkomen worden dat de verwerende partij onnodig een nota met opmerkingen indient of de auditeur een schriftelijk verslag.”

In dat verband dient gewezen te worden op de vernietiging door de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, bij arrest nr. 233.609 van 26 januari 2016, van de woorden “binnen een termijn van acht dagen te rekenen vanaf de ontvangst van het overschrijvingsformulier” in artikel 71, vierde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ op grond van volgende motieven:

“40. Een termijn van acht volle dagen of ‘kalenderdagen’ om de bij de FOD Financiën geopende bankrekening te ‘crediteren’, is al net zo kort voor de verzoekende en de tussenkommende partijen die geen openbare besturen zijn. Die termijn vereist tijdens de procedure een bijzonder actief optreden vanwege de betrokken partij, wanneer rekening wordt gehouden met de tijd die het uitvoeren van een overschrijving kan vergen gelet op de artikelen VII.39 en VII.44, § 1, van het Wetboek van economisch recht (waarbij een verzoeker weet wanneer hij de betalingsopdracht heeft gegeven, maar geen volledige controle heeft over de overschrijvingstermijn die zijn bankinstelling hanteert), met de weekends en de feestdagen of nog met de eventualiteit dat de verzoeker niet thuis is wanneer de post met het door de hoofdgriffier verstrekte overschrijvingsformulier waarop de voor de zaak kenmerkende gestructureerde mededeling is vermeld, bezorgd wordt.

Met uitzondering van de versnelde procedures bij uiterst dringende noodzakelijkheid, met betrekking tot welke de Koning heeft bepaald dat de terechtzitting kan plaatsvinden vóór het verstrijken van de voornoemde termijn van acht dagen, maar in welk geval het bewijs van het uitschrijven van een betalingsopdracht ter terechtzitting neergelegd moet worden, volstaat een eenvoudige stortingsopdracht niet. De rekening van de FOD Financiën moet gecrediteerd zijn, zo niet wordt de proceshandeling als niet verricht beschouwd, zonder mogelijkheid tot regularisatie.

De termijn waarbinnen de rechten worden betaald, is bijgevolg bepalend voor de adiëring van de Raad van State en dus de toegang tot de rechter.

41. De goede rechtsbedeling en de rechtszekerheid waarvan hierboven sprake is, vormen geen of geen afdoende rechtvaardiging voor het feit dat aan de rechtzoekende, die niet de mogelijkheid heeft de rolrechten vooraf te betalen, een termijn van nauwelijks acht dagen wordt toegekend om het vereiste te vervullen terwijl hij enerzijds geen vat heeft op de verzendingsdatum van een schrijven waarvan de ontvangst nochtans bepaalt op welk tijdstip deze termijn ingaat, en geen controle heeft over de tijd die zijn bankinstelling

erover doet om zijn betalingsopdracht uit te voeren en het vereiste bedrag op de rekening van de begunstigde over te schrijven, en terwijl anderzijds de correcte verrichting van de proceshandeling in kwestie niet afhangt van de door de rechtzoekende gegeven betalingsopdracht, maar van de vraag of de begunstigde rekening binnen deze acht dagen gecrediteerd is, en terwijl, ten slotte, indien de betaling niet binnen de vereiste termijn is verricht, de proceshandeling waarvoor het recht verschuldigd is, onherroepelijk als niet verricht wordt beschouwd, wat afbreuk doet aan de essentie zelf van het recht op toegang tot het hoge rechtscollege dat de Raad van State is.”

Gevraagd of, rekening houdend met het voormelde arrest, het ontworpen artikel 17, § 8, eerste lid, van de gecoördineerde wetten niet evenzeer problematisch is in het licht van het recht op toegang tot de rechter zoals gewaarborgd door artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), antwoordde de gemachtigde:

“Le mécanisme qui a été examiné par l’arrêt n° 233.609 du 26 janvier 2016 en assemblée générale de la section du contentieux administratif obligeait les requérants, dans une procédure en annulation, à prouver que le compte bancaire ouvert auprès du SPF Finances était bien crédité dans les 8 jours de la réception du formulaire du greffe invitant au paiement des droits de rôle. L’AG a jugé :

‘(...) que l’article 71, alinéa 4, nouveau, du règlement général de procédure, rétabli par l’article 5 de l’arrêté royal attaqué, ne prévoit, pour les personnes physiques et morales de droit privé, qu’un délai de huit jours à dater de la réception de la formule de virement visée à l’alinéa 2, pour créditer le compte visé à l’alinéa 1er du même article et qu’en cela, il limite de manière disproportionnée leur droit d’accès au Conseil d’État’.

Le § 8 en projet ne précise pas la procédure pour le paiement des droits de rôle dans le contexte de la procédure en référé mais consacre une sanction en cas de non-paiement de ces droits. La question soulevée a cependant trait à la manière dont les droits de rôle devront être acquittés lors d’une procédure en référé. Or, cette question devra être réglée [...] dans l’arrêté qui fixera la procédure du référé. Comme déjà souligné ci-avant, la preuve du paiement des droits de rôle pourra être produite par la partie requérante jusqu’au jour de l’audience pour les référés d’extrême urgence et elle disposera de 5 jours ouvrables pour effectuer le paiement dans le cadre d’un référé ordinaire avec la possibilité de prolonger ce délai si les circonstances de l’espèce le justifient, une audience est prévue à cet effet pour entendre la partie requérante à ce sujet. La réforme projetée ne s’inscrit donc pas dans le mécanisme qui a donné lieu à l’arrêt précité de l’AG. Le mécanisme mis en place respectera bien entendu les exigences de l’article 6 de CEDH.”

Het is juist dat de termijn van vijf werkdagen niet in het voorliggend voorontwerp wordt bepaald. Niettemin wordt vastgesteld dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de zinsnede “de vastgestelde termijn” in het ontworpen artikel 17, § 8, eerste lid, van de gecoördineerde wetten kadert in de doelstelling om rechtszoekenden een “betalingsbericht te bezorgen waarin staat dat hij over een termijn van vijf werkdagen beschikt om die rechten en bijdrage te betalen” en enkel een nieuwe termijn zal kunnen worden toegekend indien de rechtszoekende “aantoont dat ze niet kon betalen wegens overmacht of wegens omstandigheden die niet rechtstreeks aan haar te wijten zijn”. Het ontworpen artikel 17, § 8, eerste lid, van de gecoördineerde wetten heeft bovendien tot doel te voorzien in het afwijzen van de vordering wanneer de door de Koning nog te bepalen betalingstermijn bij een schorsingsprocedure wordt overschreden. Het zal aan de Koning toekomen om, rekening houdend met dit door de wet bepaalde gevolg, ter zake te voorzien in een regeling die beantwoordt aan de vereisten van artikel 6 EVRM.

Aangezien artikel 30, § 1, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten al een machtiging omvat om in dit verband een termijnregeling vast te stellen,⁶ kan het ontworpen artikel 17, § 8, eerste lid, van de gecoördineerde wetten eenvoudigweg worden vervangen door de volgende zin:

“De vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen wordt afgewezen indien blijkt dat de verschuldigde rechten en kosten niet zijn betaald binnen de door de Koning overeenkomstig artikel 30, § 1, eerste en tweede lid, vastgestelde termijn of uiterlijk bij de sluiting van het debat wanneer dit plaatsvindt vóór het verstrijken van die termijn”.

9. Rekening houdend met hetgeen hierboven is gesteld in opmerking 8, moet in het ontworpen artikel 17, § 8, tweede lid, van de gecoördineerde wetten de zinsnede “de daarvoor vastgestelde termijn” worden vervangen door de zinsnede “de door de Koning overeenkomstig artikel 30, § 1, eerste en tweede lid, vastgestelde termijn”.

Artikelen 6 en 11

10. Er bestaat een verschil tussen de tekst van het ontworpen artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten (dat bepaalt dat de toepassing van artikel 38, § 1, een verslag vereist “dat zich tot alle middelen uitstrekt”) en het ontworpen artikel 38, § 3, van de gecoördineerde wetten (dat een “onderzoek van alle middelen” door de afdeling Bestuursrechtspraak vereist).

Het is wellicht raadzaam om de gehanteerde terminologie te uniformiseren.

Artikel 11

11.1. Het ontworpen artikel 38 van de gecoördineerde wetten beoogt een regeling in te voeren waarbij de verwerende partij de mogelijkheid krijgt om een door de afdeling Bestuursrechtspraak vastgesteld gebrek te herstellen door de akte of het reglement in te trekken en een beslissing tot herstel te nemen.

In het tussenarrest waarbij toegestaan wordt het gebrek in de akte te herstellen, moeten volgens het ontworpen artikel 38, § 3, van de gecoördineerde wetten alle middelen onderzocht worden.

Het ontworpen artikel 38, § 6, van de gecoördineerde wetten bepaalt dat de andere partijen dan de verwerende partij binnen dertig dagen na de mededeling aan hen door de afdeling Bestuursrechtspraak van de beslissing tot herstel, schriftelijk hun opmerkingen kunnen doen gelden “over de wijze en de wettigheid van herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld. Zij kunnen daarbij niet op ontvankelijke wijze andere gebreken tegen de beslissing tot herstel inbrengen.”

⁶ Deze leden worden niet gewijzigd door het voorontwerp.

Indien de afdeling Bestuursrechtspraak oordeelt dat het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld, is hersteld en dat daarbij geen nieuwe onwettigheid is begaan, verwerpt zij het beroep zowel wat de oorspronkelijk bestreden en ingetrokken akte of het oorspronkelijk bestreden en ingetrokken reglement betreft, als wat de beslissing tot herstel betreft (ontworpen artikel 38, § 7, eerste lid).

Tegen de beslissing tot herstel staat luidens het ontworpen artikel 38, § 7, tweede lid, van de gecoördineerde wetten voor de betrokken partijen geen ander beroep overeenkomstig de gewone vernietigingsprocedure open.

11.2. Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld om de draagwijdte van het ontworpen artikel 38, § 6, van de gecoördineerde wetten nader toe te lichten en de ontworpen regeling nader te verantwoorden, bijvoorbeeld in de hypothese waarbij de administratieve overheid in de beslissing tot herstel een andere onwettigheid begaat. De gemachtigde antwoordde hierop als volgt:

“De Memorie van Toelichting bij artikel 11, het ontworpen artikel 38, § 6, biedt o.i. een afdoende antwoord op de gestelde vraag: ‘De schriftelijke opmerkingen of nieuwe middelen moeten exclusief betrekking hebben op de wijze en de wettigheid van het herstel, met andere woorden op wat, vergeleken met de oorspronkelijke bestreden beslissing, nieuw is in de beslissing tot herstel. Onwettigheden waarmee reeds de initieel bestreden beslissing behept zou zijn geweest en die nu ook de beslissing tot herstel zouden aantasten, maar die niet in het tussenarrest werden vastgesteld, kunnen niet ontvankelijk als een nieuw middel tegen de beslissing tot herstel worden ingebracht. Die ‘vertrechtering’ van de beroepsgronden behoort tot de kern van de besproken regeling.’

A contrario geldt bijgevolg dat nieuwe onwettigheden die de beslissing tot herstel bevat, die de initiële beslissing niet bevatte, op ontvankelijke wijze zullen kunnen worden geformuleerd in de schriftelijke opmerkingen die na ontvangst van de beslissing tot herstel binnen een termijn van 30 dagen kunnen worden geformuleerd.”

11.3. Met het oog op het recht op toegang tot de rechter en ter wille van de rechtszekerheid moet dit laatste duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in de tekst zelf van het voorontwerp. Minstens dient dit te worden verduidelijkt in de memorie van toelichting, zodat er geen twijfel bestaat over de draagwijdte van het ontworpen artikel 38, § 6, en duidelijk blijkt dat de mogelijkheid voor de andere partijen om opmerkingen te doen gelden niet beperkt is tot “de wijze en de wettigheid van herstel van het gebrek dat in het tussenarrest werd vastgesteld” maar zich daarentegen uitstrekt tot alle nieuwe onwettigheden die aan de beslissing tot herstel zouden kleven.

Artikel 19

12. In het ontworpen nieuwe tweede lid van artikel 101/1 van de gecoördineerde wetten wordt melding gemaakt van zaken die “een snelle en optimale behandeling” vergen. Om een *a contrario* redenering te vermijden in de zin dat andere zaken geen snelle en optimale behandeling zouden vergen en rekening houdend met de inhoud van het bestaande artikel 76, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten kan de voormelde zinsnede beter worden vervangen door de zinsnede “eveneens een behandeling bij voorrang”.

13. Het ontworpen artikel 101/1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten vangt aan met de woorden “[i]n afwijking van artikel 76, § 1, tweede lid” van de gecoördineerde wetten, welke bepaling zelf aanvangt met de woorden “[o]nverminderd de bepalingen die voorzien in specifieke termijnen” en alleen betrekking heeft op de zaken waarvoor de auditeur bij voorrang een verslag dient op te maken.

Enerzijds blijkt niet dat het ontworpen artikel 101/1 alleen betrekking zou hebben op het verslag van het auditoraat.

Anderzijds valt op te merken dat met die bepaling niet afgeweken wordt van artikel 76, § 1, derde lid, dat betrekking heeft op de korte debatten. Bovendien maakt deze opeenvolging van verwijzingen het niet mogelijk uit te maken of bij het ontworpen artikel 101/1 eveneens afgeweken wordt van de andere bepalingen die in specifieke termijnen voorzien.

De steller van het voorontwerp dient ervoor te zorgen dat die onzekerheden weggenomen worden.

SLOTOPMERKING

14. De memorie van toelichting dient herzien te worden teneinde daarin, in voorkomend geval, de aanpassingen aan te brengen die nodig zouden blijken voor het wegwerken van de discrepanties tussen de memorie van toelichting en de tekst van het voorontwerp.⁷

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT – DE EERSTE
VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Wilfried VAN VAERENBERGH

⁷ Zo wordt in de memorie van toelichting bv. gesproken van “de herinvoering van de bestuurlijke lus binnen het vergunningscontentieux” (p. 3), terwijl dit niet het voorwerp uitmaakt van het voorontwerp en wordt ten onrechte gesuggereerd dat de termijnverlenging voorzien in artikel 16, 1°, plaatsvindt voor dossiers ingediend tot en met eind augustus (p. 30).