



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.074/1
van 23 september 2022

avis 72.074/1
du 23 septembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake rechterlijke
organisatie II'

un avant-projet de loi 'portant
des dispositions diverses en
matière d'organisation
judiciaire II'

Op 1 augustus 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 september 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur, en Lennart NIJS, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 september 2022.

*

Le 1^{er} août 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 20 septembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur, et Lennart NIJS, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 septembre 2022.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 8 juli 2022 advies 71.608/1 uitgebracht over een vorige versie van het om advies voorgelegde voorontwerp.¹

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat het voorontwerp, in zijn herwerkte vorm, door de Ministerraad werd goedgekeurd.

Weliswaar is bij de adviesaanvraag de notificatie van de Ministerraad van 6 mei 2022 gevoegd, waaruit blijkt dat de Ministerraad op die dag het volgende heeft beslist:

“1. Met dien verstande dat rekening zal worden gehouden met de brief van 3 mei 2022 van de Staatssecretaris voor Begroting, worden de voorstellen, vervat in punt 9 van de nota van 5 mei 2022, goedgekeurd.

2. Bijgevolg mag het voorontwerp voor advies aan de Raad van State worden gezonden, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het zal nadien opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.”

Op grond van deze beslissing werd aan de Raad van State op 30 mei 2022 door de Minister van Justitie het advies gevraagd over het voorontwerp waarover de afdeling Wetgeving het advies 71.608/1 heeft uitgebracht. De thans om advies voorgelegde tekst van het voorontwerp wijkt op verschillende punten af van de eerder voor advies voorgelegde tekst, en dus van de tekst die door de Ministerraad is goedgekeurd. Meerdere bepalingen van het voorontwerp werden gewijzigd en nieuwe bepalingen werden ingevoegd, waarbij deze wijzigingen niet steeds zijn ingegeven door het advies 71.608/1.²

Er dient in de eerste plaats te worden nagegaan of de adviesaanvraag als ontvankelijk kan worden beschouwd, nu de naderhand nog gewijzigde en toegevoegde bepalingen niet aan de Ministerraad zijn voorgelegd.

Anders dan hetgeen het geval is voor de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten,³ bestaat er ten aanzien van de federale regering geen juridische norm die het beginsel van collegiale besluitvorming op algemene wijze instelt als voorwaarde voor de rechtsgeldigheid van een door een lid van de regering genomen beslissing of verrichte handeling.⁴ Dit neemt niet

¹ Adv.RvS 71.608/1 van 8 juli 2022 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake rechterlijke organisatie II’.

² Wanneer ze advies heeft gegeven, heeft de afdeling Wetgeving de bevoegdheid uitgeput die ze krachtens de wet heeft, en het komt haar derhalve niet toe om zich opnieuw uit te spreken over de reeds onderzochte bepalingen, ongeacht of ze herzien zijn teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, dan wel ongewijzigd zijn gebleven. Dat geldt niet wanneer overwogen wordt om in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen, over de inhoud waarvan de afdeling Wetgeving zich niet heeft kunnen uitspreken bij het oorspronkelijke onderzoek van het dossier: in zo’n geval moet de afdeling Wetgeving weer om advies verzocht worden, welk advies dan alleen op de nieuwe bepalingen betrekking heeft. Dat geldt evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken, die kunnen rechtvaardigen dat de afdeling Wetgeving de tekst opnieuw onderzoekt: in zo’n geval heeft het nieuwe onderzoek van de tekst betrekking op de weerslag van die nieuwe juridische gegevens op de betrokken regeling.

³ Zie artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁴ Zie in dat verband: RvS 18 december 2018, nr. 243.271, *Dewinter*, waarin het volgende werd overwogen:

weg dat het gebruikelijk is en, op basis van de interne richtlijnen met betrekking tot de werking van de Ministerraad, in de praktijk ook voorgeschreven, dat onder meer voorontwerpen van wet die uitgaan van een of meer leden van de federale regering ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad. In overeenstemming hiermee werd het oorspronkelijke voorontwerp ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad, die daarover heeft beslist volgens de gebruikelijke procedure van consensus.

Uit die beslissing blijkt dat de Ministerraad een welbepaalde versie van het voorontwerp uitdrukkelijk heeft goedgekeurd en dat die versie voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, mocht worden voorgelegd. Tevens blijkt uit die beslissing dat het voorontwerp nadien opnieuw aan de Ministerraad moest worden voorgelegd.

Thans wordt aan de Raad van State een voorontwerp voorgelegd dat inhoudelijk niet overeenstemt met de principieel door de Ministerraad goedgekeurde tekst. Het staat echter niet aan de bevoegde minister om in te gaan tegen de op basis van consensus genomen beslissing van de Ministerraad, door aan de Raad van State een andere tekst voor te leggen dan die welke is goedgekeurd door de Ministerraad, zonder daartoe uitdrukkelijk door deze laatste te zijn gemachtigd.

De thans voorliggende adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk, zodat de Raad van State deze niet vermag te onderzoeken.

*

“14. Verzoeker voert op het eerste gezicht terecht aan dat de besluitvorming in de federale ministerraad volgens een gewoonterechtelijke regel bij consensus gebeurt.

Dit lijkt evenwel op zich niet te betekenen dat een beslissing van (een lid van) de regering slechts rechtsgeldig kan zijn indien er een beraadslaging van de ministerraad aan voorafgegaan is. Verzoeker wijst alvast geen enkele normatieve bepaling aan waaruit zou blijken dat over elke beslissing van de regering in de ministerraad dient te worden overlegd. Zijn verwijzing naar artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, artikel 36, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ en artikel 51 van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’ is in dit opzicht niet dienstig, aangezien die bepalingen alleen voor een gemeenschaps- of gewestregering voorzien in een collegiale beraadslaging ‘over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren’.

15. Het Hof van Cassatie, zetelend in verenigde kamers, heeft reeds in een arrest van 10 april 1987 geoordeeld dat er geen algemeen staatsrechtelijk rechtsbeginsel bestaat luidens hetwelk voor de geldigheid van regeringshandelingen een voorafgaand overleg in de ministerraad vereist is. Zo er al enig gebruik bestaat om over zaken die een zeker belang vertonen in de ministerraad te beraadslagen en te besluiten, aldus het Hof, tast de ontstentenis van een dergelijke beraadslaging de rechtsgeldigheid van een in zodanige materie door een minister verrichte handeling op zichzelf niet aan.

In de huidige stand van de rechtspleging van de voorliggende zaak sluit de Raad van State zich daarbij aan.”

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Le 8 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 71.608/1 sur une version antérieure de l'avant-projet soumis pour avis ¹.

Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que l'avant-projet, sous sa forme remaniée, a été approuvé par le Conseil des ministres.

La demande d'avis est certes accompagnée de la notification du Conseil des ministres du 6 mai 2022 dont il ressort que le Conseil des ministres a décidé, à cette date, ce qui suit :

« 1. Étant entendu que l'on tiendra compte de la lettre du 3 mai 2022 de la Secrétaire d'État au Budget, les propositions, contenues au point 9 de la note du 5 mai 2022, sont approuvées.

2. Par conséquent, l'avant-projet peut être envoyé pour avis au Conseil d'État, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il sera ensuite à nouveau soumis au Conseil ».

Se fondant sur cette décision, le Ministre de la Justice a soumis le 30 mai 2022, à l'avis du Conseil d'État, l'avant-projet sur lequel la section de législation a donné l'avis 71.608/1. Le texte de l'avant-projet actuellement soumis pour avis s'écarte sur différents points du texte soumis précédemment pour avis, et donc du texte approuvé par le Conseil des ministres. Plusieurs dispositions de l'avant-projet ont été modifiées et de nouvelles dispositions ont été insérées, ces modifications n'étant pas toujours inspirées par l'avis 71.608/1 ².

On vérifiera tout d'abord si la demande d'avis peut être réputée recevable, dès lors que les dispositions encore modifiées et ajoutées ultérieurement n'ont pas été soumises au Conseil des ministres.

Contrairement à ce qui est le cas pour les gouvernements des communautés et des régions ³, il n'existe pas à l'égard du gouvernement fédéral de norme juridique qui instaure d'une manière générale le principe de la délibération collégiale en tant que condition pour la validité d'une décision prise ou d'un acte accompli par un membre du gouvernement ⁴. Il n'empêche qu'il

¹ Avis C.E. 71.608/1 du 8 juillet 2022 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière d'organisation judiciaire II'.

² Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées. Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, sur le contenu desquelles la section de législation n'a pu se prononcer lors de l'examen initial du dossier : en pareil cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, l'avis portant alors uniquement sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause.

³ Voir l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁴ Voir à cet égard : C.E., 18 décembre 2018, n° 243.271, *Dewinter*, dans lequel les considérations suivantes ont été formulées :

est d'usage et qu'il est également prescrit dans la pratique, sur le fondement des directives internes concernant le fonctionnement du Conseil des ministres, que les avant-projets de loi émanant d'un ou de plusieurs membres du gouvernement fédéral, notamment, sont soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Conformément à ce qui précède, l'avant-projet initial a été soumis à l'approbation du Conseil des ministres, qui a statué à son égard selon la procédure usuelle du consensus.

Il ressort de cette décision que le Conseil des ministres a expressément approuvé une version déterminée de l'avant-projet et que cette version pouvait être soumise à l'avis du Conseil d'État, section de législation. Il se déduit en outre de cette décision que l'avant-projet devait ensuite à nouveau être soumis au Conseil des ministres.

Le Conseil d'État est actuellement saisi d'un avant-projet qui ne correspond pas, sur le fond, au texte approuvé en principe par le Conseil des ministres. Il n'appartient toutefois pas au ministre compétent d'aller à l'encontre de la décision prise consensuellement par le Conseil des ministres, en soumettant au Conseil d'État un texte différent de celui qui a été approuvé par le Conseil des ministres, sans y avoir été habilité expressément par ce dernier.

La demande d'avis à l'examen est dès lors irrecevable, si bien que le Conseil d'État ne peut l'examiner.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

« 14. Verzoeker voert op het eerste gezicht terecht aan dat de besluitvorming in de federale ministerraad volgens een gewoonterechtelijke regel bij consensus gebeurt.

Dit lijkt evenwel op zich niet te betekenen dat een beslissing van (een lid van) de regering slechts rechtsgeldig kan zijn indien er een beraadslaging van de ministerraad aan voorafgegaan is. Verzoeker wijst alvast geen enkele normatieve bepaling aan waaruit zou blijken dat over elke beslissing van de regering in de ministerraad dient te worden overlegd. Zijn verwijzing naar artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', artikel 36, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 51 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' is in dit opzicht niet dienstig, aangezien die bepalingen alleen voor een gemeenschaps- of gewestregering voorzien in een collegiale beraadslaging 'over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren'.

15. Het Hof van Cassatie, zetelend in verenigde kamers, heeft reeds in een arrest van 10 april 1987 geoordeeld dat er geen algemeen staatsrechtelijk rechtsbeginsel bestaat luidens hetwelk voor de geldigheid van regeringshandelingen een voorafgaand overleg in de ministerraad vereist is. Zo er al enig gebruik bestaat om over zaken die een zeker belang vertonen in de ministerraad te beraadslagen en te besluiten, aldus het Hof, tast de ontstentenis van een dergelijke beraadslaging de rechtsgeldigheid van een in zodanige materie door een minister verrichte handeling op zichzelf niet aan.

In de huidige stand van de rechtspleging van de voorliggende zaak sluit de Raad van State zich daarbij aan ».