



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 73.139/AG
du 28 février 2023

advies 73.139/AV
van 28 februari 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 20 février 2023, 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 cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, 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 28 février 2023. L'assemblée générale était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Marnix VAN DAMME, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, présidents de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef.

Le rapport a été présenté 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 a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO et Wouter PAS.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

Op 20 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen* 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 28 februari 2023. De algemene vergadering was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Marnix VAN DAMME, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitters, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS, Koen MUYLLE, Patrick RONVAUX, Christine HOREVOETS en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Gregory DELANNAY, hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht 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 Bernard BLERO en Wouter PAS.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd als volgt. Er is vooreerst in het bijzonder sprake van hoogdringendheid in het licht van de vereiste nakende inwerkingtreding van de inhoudelijke hervormingen van de afdelingen Bestuursrechtspraak en de afdeling Wetgeving, zodat zo snel mogelijk de doelstellingen van de hervorming van de Raad van State, i.e. een optimalisatie van het wetgevend proces en een meer efficiënte en kwaliteitsvolle beslechting van alle bestuursgeschillen, voor wat betreft annulatieberoepen binnen een termijn van in principe 18 maanden, kunnen worden gerealiseerd. In dezelfde zin dient ook de overgangsbepaling (artikel 25) uit het voorontwerp van wet met betrekking tot de gefaseerde inwerkingtreding van artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo spoedig mogelijk in werking te treden zodat voor nieuwe zaken vanaf 1 september 2023 een auditorsverslag binnen een termijn van 10 maanden kan worden verkregen. Dit is een eerste essentiële stap voor het verkorten van de doorlooptermijn voor annulatieberoepen, zonder procedurele incidenten, in alle zaken tot in principe 18 maanden. Bijkomend geldt dat de kaderuitbreiding reeds bij wet van 6 september 2022 in werking is getreden. Deze uitbreiding werd weliswaar precies toegekend aan de Raad van State en kan, dankzij de nodige budgetten, worden ingevuld, opdat de voormelde inhoudelijke hervormingen tot versterking van de afdelingen Bestuursrechtspraak en Wetgeving van de Raad van State zouden kunnen worden gerealiseerd. Inderdaad vormen de inhoudelijke hervormingen van de Raad van State een onlosmakelijk geheel met de uitbreiding van het personeelskader, zodat de voormelde engagementen en doelstellingen van deze hervorming maar kunnen worden behaald voor zover de beide aspecten vervuld zijn. Tot slot dienen ook de te wijzigen aanwervingvoorwaarden van de griffiers (artikel 13 van het voorontwerp van wet) zo spoedig mogelijk in werking te treden zodat de bijkomende 7 griffiers, zoals voorzien in artikel 2 van de voormelde wet van 6 september 2022 tot wijziging van artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo spoedig mogelijk kunnen worden aangeworven en het bij wet uitgebreide personeelskader zo spoedig mogelijk effectief kan worden ingevuld. Voor de goede orde wordt benadrukt dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich enkel dient te strekken tot de aanpassingen van het voorontwerp van wet tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot het artikel 8 van het voorontwerp van wet; het artikel 13 van het voorontwerp van wet en de artikelen 25-27 van het voorontwerp van wet ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

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

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

CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

3. L'avant-projet de loi a déjà été soumis précédemment à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et a donné lieu à l'avis 72.602/AG du 25 janvier 2023. Il a été constaté dans cet avis que toutes les formalités n'avaient pas été accomplies, de sorte que les modifications et ajouts effectués consécutivement à l'accomplissement de la formalité concernée devraient encore être soumis à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

L'avant-projet de loi soumis pour avis contient le texte tel qu'il a été adapté consécutivement à l'accomplissement de la formalité à laquelle il n'avait pas encore été satisfait. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera aux avis en question.

Cela signifie que l'examen ci-après est resté limité aux articles 8, 13 et 25 à 27 de l'avant-projet.

Le présent avis sur le texte adapté de l'avant-projet de loi doit se lire en combinaison avec l'avis précédent n° 72.602/AG du 25 janvier 2023.

EXAMEN DES ARTICLES 8, 13 ET 25 À 27

Article 8

4. L'article 27/1, § 5, alinéa 3, en projet, des lois coordonnées interdit « [l']enregistrement, la conservation ou tout autre traitement, postérieurement à la tenue de l'audience par vidéoconférence, des données à caractère personnel traitées (...) » (italiques ajoutés), au motif qu'elles étaient nécessaires au fonctionnement du système de vidéoconférence. L'alinéa 4, en projet, du même article dispose que « [l]es enregistrements interdits en vertu de l'alinéa 3 » (italiques ajoutés) ne peuvent en aucun cas être admis comme pièce de procédure ou moyen de preuve.

Il peut se déduire de l'exposé des motifs de l'avant-projet que l'intention est d'interdire *le stockage ou l'enregistrement* des données à caractère personnel concernées. Toutefois, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il y a lieu d'entendre par l'« enregistrement » de données à caractère personnel à l'alinéa 3 du paragraphe 5 en projet. Il semble devoir se déduire du texte de l'alinéa 4 du paragraphe 5 en projet que l'on vise ainsi l'enregistrement de l'audience proprement dite – tenue par vidéoconférence.

Il est recommandé de clarifier le texte sur ce point. À cet effet, il pourrait être prévu que *l'enregistrement, la conservation ou toute autre forme de traitement de la vidéoconférence*² sont interdits, ainsi que *la conservation ou tout autre traitement*, postérieurement à la tenue de l'audience par vidéoconférence, des données à caractère personnel traitées en application de l'alinéa 2.

5. La mention du mot « strictement » devant les mots « nécessaires » et « interdit », respectivement aux alinéas 2 et 3 de l'article 27/1, § 5, en projet, des lois coordonnées, n'est pas nécessaire, de sorte qu'il est préférable d'omettre chaque fois ce terme.

Article 13

6. L'article 13 de l'avant-projet vise à modifier les conditions de nomination des greffiers au Conseil d'État.

Selon l'article 72, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, des lois coordonnées, personne ne peut être nommé greffier s'il :

1° n'a pas 25 ans accomplis ;

2° n'est pas titulaire d'un diplôme de licencié ou master en droit ;

3° ne justifie pas de la connaissance suffisante de la langue allemande lorsque le concours visé à l'alinéa 1^{er} est destiné à nommer le greffier visé à l'article 73, § 3.

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet que l'intention est, d'une part, de réserver à l'avenir la fonction de greffier aux titulaires d'un diplôme de niveau A (en droit), et, d'autre part, d'ouvrir la fonction plus largement à des candidats externes.

La fonction de greffier n'étant ainsi plus réservée aux membres du personnel du Conseil d'État ainsi qu'aux membres du greffe du Conseil du contentieux des étrangers³, la modification en projet nécessite également l'adaptation de l'article 73, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées.

² Par toute autre forme de traitement de la vidéoconférence, est visée, par exemple, la rediffusion en direct de la vidéoconférence vers un public non autorisé.

³ L'actuel article 72, § 1^{er}, alinéa 2, 3°, des lois coordonnées s'énonce comme suit : « Personne ne peut être nommé greffier s'il : (...) 3° n'a pas été membre pendant cinq ans au moins du personnel administratif du Conseil d'État ou membre du greffe du Conseil du Contentieux des Étrangers visé à l'article 39/4, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ».

En effet, la dernière phrase de cet alinéa 3 s'énonce comme suit : « La moitié des greffiers doivent être nommés parmi les membres du personnel administratif du rôle français; l'autre moitié parmi les membres du personnel administratif du rôle néerlandais ». Cette disposition doit être abrogée. En outre, du fait que la disposition en projet prévoit une exigence de diplôme comme condition de nomination des greffiers au Conseil d'État, il suffit d'ajouter les greffiers aux fonctions réglées dans la première phrase de l'article 73, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées ⁴.

*

⁴ L'actuel article 73, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, s'énonce comme suit :

« La moitié des présidents de chambre, la moitié des conseillers d'État, la moitié des premiers auditeurs chefs de section, la moitié des premiers auditeurs, auditeurs et auditeurs adjoints comptés ensemble, la moitié des premiers référendaires chefs de section, la moitié des premiers référendaires, référendaires et référendaires adjoints comptés ensemble doivent justifier, par leur diplôme, qu'ils ont subi l'examen de docteur ou licencié en droit en langue française ; l'autre moitié de chaque groupe, en langue néerlandaise ».

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In de voorliggende adviesaanvraag wordt het spoedeisende karakter ervan gemotiveerd als volgt:

« De hoogdringendheid van deze aanvraag wordt gemotiveerd als volgt. Er is vooreerst in het bijzonder sprake van hoogdringendheid in het licht van de vereiste nakende inwerkingtreding van de inhoudelijke hervormingen van de afdelingen Bestuursrechtspraak en de afdeling Wetgeving, zodat zo snel mogelijk de doelstellingen van de hervorming van de Raad van State, i.e. een optimalisatie van het wetgevend proces en een meer efficiënte en kwaliteitsvolle beslechting van alle bestuursgeschillen, voor wat betreft annulatieberoepen binnen een termijn van in principe 18 maanden, kunnen worden gerealiseerd. In dezelfde zin dient ook de overgangsbepaling (artikel 25) uit het voorontwerp van wet met betrekking tot de gefaseerde inwerkingtreding van artikel 24 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo spoedig mogelijk in werking te treden zodat voor nieuwe zaken vanaf 1 september 2023 een auditorsverslag binnen een termijn van 10 maanden kan worden verkregen. Dit is een eerste essentiële stap voor het verkorten van de doorlooptermijn voor annulatieberoepen, zonder procedurele incidenten, in alle zaken tot in principe 18 maanden. Bijkomend geldt dat de kaderuitbreiding reeds bij wet van 6 september 2022 in werking is getreden. Deze uitbreiding werd weliswaar precies toegekend aan de Raad van State en kan, dankzij de nodige budgetten, worden ingevuld, opdat de voormelde inhoudelijke hervormingen tot versterking van de afdelingen Bestuursrechtspraak en Wetgeving van de Raad van State zouden kunnen worden gerealiseerd. Inderdaad vormen de inhoudelijke hervormingen van de Raad van State een onlosmakelijk geheel met de uitbreiding van het personeelskader, zodat de voormelde engagementen en doelstellingen van deze hervorming maar kunnen worden behaald voor zover de beide aspecten vervuld zijn. Tot slot dienen ook de te wijzigen aanwervingvoorwaarden van de griffiers (artikel 13 van het voorontwerp van wet) zo spoedig mogelijk in werking te treden zodat de bijkomende 7 griffiers, zoals voorzien in artikel 2 van de voormelde wet van 6 september 2022 tot wijziging van artikel 69 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zo spoedig mogelijk kunnen worden aangeworven en het bij wet uitgebreide personeelskader zo spoedig mogelijk effectief kan worden ingevuld. Voor de goede orde wordt benadrukt dat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich enkel dient te strekken tot de aanpassingen van het voorontwerp van wet tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State met betrekking tot het artikel 8 van het voorontwerp van wet; het artikel 13 van het voorontwerp van wet en de artikelen 25-27 van het voorontwerp van wet ».

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

SITUERING VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Het voorontwerp van wet werd eerder reeds om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd en gaf aanleiding tot advies 72.602/AV van 25 januari 2023. In dat advies werd vastgesteld dat niet alle vormvereisten waren vervuld zodat wijzigingen en toevoegingen ten gevolge van het vervullen van het genoemde vormvereiste, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving zouden moeten worden voorgelegd.

Het heden om advies voorgelegde voorontwerp van wet bevat de tekst zoals die werd aangepast ten gevolge van het vervullen van het vormvereiste waaraan nog niet was voldaan. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende adviezen.

Dit betekent dat het hierna volgende onderzoek beperkt is gebleven tot artikel 8, artikel 13 en de artikelen 25 tot 27 van het voorontwerp.

Het voorliggende advies over de aangepaste tekst van het voorontwerp van wet moet worden gelezen in samenhang met het eerdere advies 72.602/AV van 25 januari 2023.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELN 8, 13 EN 25 TOT 27

Artikel 8

4. In het ontworpen artikel 27/1, § 5, derde lid, van de gecoördineerde wetten wordt een verbod ingeschreven van “[d]e *opname, de opslag of enige andere verwerking*, na afloop van de zitting per videoconferentie, van persoonsgegevens die werden verwerkt (...)” (eigen cursivering) omdat ze noodzakelijk waren voor de werking van het videoconferentiesysteem. Het ontworpen vierde lid van hetzelfde artikel bepaalt dat “de krachtens het derde lid verboden *opnamen*” (eigen cursivering) in geen geval mogen worden toegelaten als procedurestuk of bewijsmiddel.

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

Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp kan worden opgemaakt dat beoogd wordt *de opslag of registratie* van de betrokken persoonsgegevens te verbieden. Het is evenwel niet duidelijk wat in het ontworpen derde lid van paragraaf 5 bedoeld wordt met de “opname” van persoonsgegevens. Uit de tekst van het ontworpen vierde lid van paragraaf 5 lijkt te moeten worden opgemaakt dat hiermee de opname van de eigenlijke – per videoconferentie gehouden – zitting wordt beoogd.

Het verdient aanbeveling de tekst op dit punt te verduidelijken. Dit zou kunnen door te bepalen dat *het opnemen, het bewaren of elke andere vorm van verwerking van de videoconferentie*² verboden is, alsook *het bewaren of het op enige wijze verwerken*, na de afloop van de zitting per videoconferentie, van persoonsgegevens die werden verwerkt met toepassing van het tweede lid.

5. De vermelding van het woord “strikt” bij de woorden “noodzakelijk” en “verboden” in respectievelijk het ontworpen artikel 27/1, § 5, tweede lid en derde lid, van de gecoördineerde wetten is niet noodzakelijk, zodat het woord telkens beter wordt weggelaten.

Artikel 13

6. Artikel 13 van het voorontwerp strekt tot wijziging van de voorwaarden voor de benoeming van de griffiers bij de Raad van State.

Luidens het ontworpen artikel 72, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten kan niemand tot griffier worden benoemd tenzij hij:

1° ten volle 25 jaar oud is;

2° houder is van een diploma van licentiaat of master in de rechten;

3° het bewijs levert van een voldoende kennis van de Duitse taal wanneer het in het eerste lid bedoelde examen ertoe strekt de in artikel 73, § 3, bedoelde griffier te benoemen.

Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp blijkt dat het de bedoeling is om, enerzijds, het ambt van griffier voortaan aan de houders van een diploma van niveau A (een diploma in de rechten) voor te behouden en om, anderzijds, het ambt meer algemeen open te stellen voor externe kandidaten.

² Elke andere vorm van verwerking van de videoconferentie omvat bijvoorbeeld de rechtstreekse heruitzending van de videoconferentie voor een onbevoegd publiek.

Aangezien het ambt van griffier aldus niet langer wordt voorbehouden aan de personeelsleden van de Raad van State en aan de leden van de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen³, noopt de ontworpen wijziging ook tot aanpassing van artikel 73, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten.

De laatste zin van dit derde lid luidt immers als volgt: “De helft van de griffiers moet worden benoemd uit de leden van het administratief personeel van de Nederlandse taalrol, de andere helft uit de leden van het administratief personeel van de Franse taalrol”. Deze bepaling moet worden opgeheven. Daarnaast volstaat het, doordat de ontworpen regeling als voorwaarde voor de benoeming van de griffiers bij de Raad van State een diplomavereiste hanteert, de griffiers toe te voegen aan de regeling voor de ambten die in de eerste zin van artikel 73, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten⁴ wordt vermeld.

LE GREFFIER EN CHEF – DE HOOFDGRIFFIER LE PREMIER PRÉSIDENT – DE EERSTE VOORZITTER

Gregory DELANNAY

Wilfried VAN VAERENBERGH

³ Het huidige artikel 72, § 1, tweede lid, 3°, van de gecoördineerde wetten luidt als volgt: “Niemand kan tot griffier worden benoemd tenzij hij : (...) 3° gedurende ten minste vijf jaar lid van het administratief personeel van de Raad van State is geweest of lid van de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bedoeld in artikel 39/4, tweede lid, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen”.

⁴ Het huidige artikel 73, § 1, derde lid, eerste zin, luidt als volgt:
“De helft van de kamervoorzitters, de helft van de staatsraden, de helft van de eerste auditeurs-afdelingshoofden, de helft van de eerste auditeurs, auditeurs en adjunct-auditeurs samen, de helft van de eerste referendarissen-afdelingshoofden, de helft van de eerste referendarissen, referendarissen en adjunct-referendarissen samen, moeten door hun diploma het bewijs leveren dat zij het examen van doctor of licentiaat in de rechten in het Nederlands hebben afgelegd; de andere helft van elke groep ambtsdragers, dat zij het in het Frans hebben afgelegd.”