



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.784/2
du 7 mars 2024

advies 75.784/2
van 7 maart 2024

sur

over

une proposition de loi
‘interprétative des articles 1^{er},
3, 8, 10 et 13 de la loi du
3 mai 1880 sur les enquêtes
parlementaires’ et les
amendements n^{os} 1 et 2 à la
proposition de loi
‘interprétative des articles 1^{er},
3, 8, 10 et 13 de la loi du
3 mai 1880 sur les enquêtes
parlementaires’ adoptée par la
Commission de la Justice de la
Chambre des représentants

een wetsvoorstel
‘tot uitlegging van de
artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van
de wet van 3 mei 1880 op het
parlementair onderzoek’ en de
amendementen nrs 1 en 2 op
het wetsvoorstel ‘tot uitlegging
van de artikelen 1, 3, 8, 10
en 13 van de wet van
3 mei 1880 op het parlementair
onderzoek’ aangenomen door
de Commissie voor Justitie van
de Kamer van
Volksvertegenwoordigers

Le 1^{er} mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de loi 'interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires' déposée par Mme Eliane TILLIEUX (*Doc. Parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3525/001) et les amendements n°s 1 et 2 déposés respectivement par Mmes Kristien VAN VAERENBERGH et Vanessa MATZ à la proposition de loi 'interprétative des articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires' adoptée par la Commission de la Justice de la Chambre des représentants (*Doc. Parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3525/004).

La proposition de loi et les amendements ont été examinés par la deuxième chambre le 6 mars 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Christine HOREVOETS et Géraldine ROSOUX, conseillers d'État, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 mars 2024.

*

Op 1 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over het wetsvoorstel 'tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek' ingediend door mevrouw Eliane TILLIEUX (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3525/001) en de amendementen nrs.1 en 2 ingediend door de dames Kristien VAN VAERENBERGH en Vanessa MATZ op het wetsvoorstel 'tot uitlegging van de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek' aangenomen door de Commissie voor Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3525/004).

Het wetsvoorstel en de amendementen zijn door de tweede kamer onderzocht op 6 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Géraldine ROSOUX, staatsraden, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur, en Ahmed TIOURIRINE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 maart 2024.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, 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 :

« La proposition de loi concerne une matière pour laquelle la Chambre et le Sénat sont conjointement compétents (matière bicamérale obligatoire) et doit être adoptée avant la fin de la législature. En outre, une commission d'enquête parlementaire est actuellement en cours au sein de la Chambre. Pour cette raison, il est important d'offrir une sécurité juridique sur l'objet de cette proposition de loi dans les meilleurs délais ».

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Selon la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État, la référence, de manière générale, à la proximité de la fin d'une législature ne constitue pas en soi une justification suffisante pour saisir valablement le Conseil d'État d'une demande d'avis en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le contraire reviendrait en effet à considérer comme urgent tout avant-projet ou proposition de loi déposé dans les derniers mois de la législature. Les demandeurs d'avis doivent indiquer dans la motivation les circonstances qui, spécifiquement en ce qui concerne l'avant-projet ou la proposition de loi en question, constituent l'urgence qui peut justifier le recours à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ce faisant, ils doivent s'abstenir de simples formules de style et de justifications tautologiques ¹.

Partant, la motivation de l'urgence se référant à la fin de la législature ne peut pas être admise.

Par ailleurs, le demandeur d'avis émettait l'urgence de sa demande en invoquant la nécessité d'adopter la proposition de loi en cause « dans les meilleurs délais » afin « d'offrir une sécurité juridique sur l'objet de cette proposition », compte tenu d'une commission d'enquête parlementaire qui est actuellement en cours au sein de la Chambre des représentants.

Ces circonstances ne sont cependant pas de nature à attester de l'existence d'une urgence justifiant l'obtention d'un avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

¹ Avis 42.186/AG donné le 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1054/2) ; avis 45.994/3 donné le 10 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 8 mai 2009 'modifiant le décret du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 2163/1, pp. 31 et s.) ; avis 50.497/1 donné le 27 octobre 2011 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale' ; avis 65.754/4 donné le 28 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux agences locales pour l'emploi ; avis 75.699/2 donné le 28 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'organisation de la première ligne d'accompagnement et de soins'.

En effet, s'agissant de l'existence d'une commission d'enquête parlementaire en cours, selon les indications disponibles sur le site de la Chambre des représentants, il ne peut s'agir que de la commission d'enquête parlementaire 'chargée d'enquêter sur le traitement des abus sexuels commis au sein et en dehors de l'Église, y compris sur leur traitement judiciaire, et sur leurs conséquences actuelles pour les victimes et pour la société'. Cette commission d'enquête parlementaire a été instaurée à la suite d'une proposition de loi adoptée le 19 octobre 2023², soit près de cinq mois avant la présente demande d'avis et un an après un arrêt de la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles du 5 octobre 2022, évoqué dans les développements de la proposition, donnant aux articles 1^{er}, 3, 8, 10 et 13 de la loi du 3 mai 1880 'sur les enquêtes parlementaires' une interprétation différente de celle envisagée dans la proposition de loi interprétative soumise à la section de législation. Tenant compte de ce qui précède, rien ne permet de comprendre pour quelles raisons la situation, qui n'appelait pas une réponse urgente en octobre 2023, appellerait depuis lors une telle réponse en manière telle que l'obtention d'un avis dans un délai de cinq jours ouvrables serait nécessaire.

Par ailleurs, la demande d'avis se limite à indiquer qu'un texte devrait être adopté « dans les meilleurs délais » et ne fixe ainsi, si ce n'est la fin de la législature, aucune échéance précise en lien avec la commission d'enquête parlementaire en cours. Formulée de la sorte, la motivation de l'urgence se borne à expliquer qu'il est souhaitable de faire entrer en vigueur le texte concerné le plus rapidement possible pour bénéficier immédiatement des avantages qu'il est censé procurer. Comme la section de législation l'a déjà constaté, une motivation en ce sens constitue une motivation stéréotypée qui pourrait être avancée pour tout projet soumis à la section de législation³.

Pour le surplus, l'éventuelle clôture prochaine de la commission d'enquête parlementaire en cours – non invoquée au titre des éléments de l'urgence par le demandeur d'avis – serait en tout état de cause sans incidence sur le caractère urgent de la demande d'avis. En effet, outre ce qui a été exposé ci-dessus, une loi interprétative, par définition, produit ses effets à la date à laquelle le texte interprété est entré en vigueur, en manière telle que le régime juridique qu'elle prévoit s'appliquerait à la commission d'enquête parlementaire en cours.

Par conséquent, la demande d'avis est irrecevable.

*

² *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3617/004.

³ Voir notamment l'avis 75.699/2 ; l'avis 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 'portant assentiment à :

1° la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ;

2° l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011'.

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

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“Het wetsvoorstel betreft een aangelegenheid waarvoor Kamer en Senaat gelijkelijk bevoegd zijn (verplicht bicamerale aangelegenheid) en dient voor het einde van de legislatuur te worden aangenomen. Daarnaast is er momenteel een parlementaire onderzoekscommissie lopende binnen de Kamer, waardoor het van belang is om snel rechtszekerheid te bieden omtrent het onderwerp van het wetsvoorstel.”

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Volgens vaste adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State vormt een algemene verwijzing naar het nakende einde van een zittingsperiode op zich geen afdoende verantwoording om bij de Raad van State rechtsgeldig een adviesaanvraag in te dienen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het tegendeel beweren zou er immers op neerkomen dat elk voorontwerp van wet of elk wetsvoorstel dat tijdens de laatste maanden van de zittingsperiode wordt ingediend, als dringend zou worden beschouwd. De aanvragers van het advies dienen in de motivering de omstandigheden aan te geven die, specifiek met betrekking tot het voorontwerp van wet of het wetsvoorstel in kwestie, de spoedeisendheid uitmaken die een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan verantwoorden. Ze dienen zich daarbij te onthouden van loutere stijlformules en tautologische motiveringen.¹

De motivering van de spoedeisendheid die steunt op het feit dat de zittingsperiode ten einde loopt, kan bijgevolg niet worden aanvaard.

¹ Advies 42.186/AV van 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet ‘tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie’ (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2); advies 45.994/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse overheid van 8 mei 2009 ‘tot wijziging van het decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2163/1, 31 e.v.); advies 50.497/1 van 27 oktober 2011 over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de financiering van het aanbod van beroepsopleidingen voor werkzoekenden op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’; advies 65.754/4 van 28 maart 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘relatif aux agences locales pour l’emploi’; advies 75.699/2 van 28 februari 2024 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘relatif à l’organisation de la première ligne d’accompagnement et de soins’.

Voorts staft de adviesaanvrager de spoedeisendheid van zijn aanvraag door aan te voeren dat het wetsvoorstel in kwestie “snel” moet worden aangenomen om “rechtszekerheid te bieden omtrent het onderwerp van het wetsvoorstel”, in acht genomen dat momenteel een parlementaire onderzoekscommissie lopende is binnen de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Die omstandigheden zijn evenwel niet van dien aard dat er sprake is van een spoedeisendheid die het bekomen van een advies binnen een termijn van vijf werkdagen verantwoordt.

Wat de lopende parlementaire onderzoekscommissie betreft, kan het volgens de informatie op de website van de Kamer van volksvertegenwoordigers immers enkel gaan om de parlementaire onderzoekscommissie ‘belast met het onderzoek naar de aanpak van seksueel misbruik, in de Kerk en daarbuiten, met inbegrip van de gerechtelijke behandeling, en de gevolgen op vandaag voor slachtoffers en samenleving’. Die parlementaire onderzoekscommissie is opgericht nadat op 19 oktober 2023 een wetsvoorstel is aangenomen,² dat is bijna vijf maanden voor de voorliggende adviesaanvraag en een jaar nadat de kamer van inbeschuldigingstelling van het hof van beroep te Brussel op 5 oktober 2022 een arrest heeft gewezen, vermeld in de toelichting bij het voorstel, dat aan de artikelen 1, 3, 8, 10 en 13 van de wet van 3 mei 1880 ‘op het parlementaire onderzoek’ een andere interpretatie geeft dan die welke wordt beoogd in het voorstel van interpretatieve wet dat thans aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, kan uit niets worden opgemaakt om welke redenen de situatie die in oktober 2023 niet om een dringend antwoord vroeg, sindsdien wel om een dergelijk antwoord zou vragen zodat een advies binnen een termijn van vijf werkdagen zou moeten worden gegeven.

Voorts vermeldt de adviesaanvraag enkel dat “snel” een tekst zou moeten worden aangenomen, en plakt ze dus geen precieze einddatum op de momenteel lopende onderzoekscommissie, tenzij dan het einde van de zittingsperiode. Op die manier verklaart de motivering van de spoedeisendheid alleen dat het wenselijk is de tekst in kwestie zo snel mogelijk in werking te laten treden om onmiddellijk de voordelen te kunnen genieten die hij wordt geacht te zullen opleveren. Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt, is dat een stereotiepe motivering die zou kunnen worden aangevoerd voor elk ontwerp dat aan de afdeling Wetgeving wordt voorgelegd.³

² *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3617/004.

³ Zie onder meer advies 75.699/2; advies 52.310/2 van 5 november 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 11 juli 2013 ‘houdende instemming met: 1° de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Volksrepubliek China tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontduiken van belasting inzake belastingen naar het inkomen en het Protocol, gedaan te Brussel op 7 oktober 2009; 2° de briefwisseling van 30 mei en 11 juli 2011’.

Voor het overige zou het feit dat er binnenkort misschien een einde komt aan de lopende parlementaire onderzoekscommissie – hetgeen de adviesaanvrager niet als reden voor de spoedeisendheid heeft aangevoerd – hoe dan ook geen weerslag hebben op de spoedeisendheid van de adviesaanvraag. Afgezien van hetgeen hierboven is uiteengezet, heeft een interpretatieve wet immers per definitie uitwerking op de datum waarop de geïnterpreteerde tekst in werking is getreden, zodat de rechtsregeling waarin die wet voorziet, van toepassing zou zijn op de lopende parlementaire onderzoekscommissie.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Bernard BLERO