

Wijzigingen van de adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State

Inleiding

De wet van 11 juli 2023 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bevat, naast een aantal maatregelen die strekken tot de versnelling van de afhandeling van geschillen voor de afdeling Bestuursrechtspraak, ook enkele maatregelen om de adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving te stroomlijnen. Die maatregelen treden in werking voor adviesaanvragen die worden ingediend vanaf 1 september 2023. Ze worden beknopt en praktisch toegelicht in wat volgt.

Deze wijzigingen zullen op korte termijn ook verwerkt worden in een nieuwe uitgave van het [vademecum over de adviesprocedure](#) (zie www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving).

1. Verplichte aanwijzing van gemachtigde voor parlementaire adviesaanvragen

Nieuw artikel 2, § 1, eerste lid, RvSt-wet

Tot op heden is de aanwijzing van een gemachtigde, dat is een persoon die aan de afdeling Wetgeving de dienstige toelichtingen kan geven op vragen naar aanleiding van de adviesaanvraag, enkel verplicht voor regeringsleden die een advies vragen. Voortaan is de aanwijzing van een gemachtigde ook verplicht voor parlementsvoorzitters die een advies vragen. Die gemachtigden kunnen parlementsleden zijn, maar bijvoorbeeld ook fractiemedewerkers of medewerkers van de diensten van het parlement. Net zoals bij de gemachtigden van de minister moet het gaan om een persoon die vertrouwd is met de inhoud van het dossier en die beschikbaar is om op korte termijn toelichting te geven op de vragen van de Raad van State over de adviesaanvraag en de tekst.

2. Gezamenlijke adviesaanvraag voor instemmingsteksten met verdragen, samenwerkingsakkoorden, gezamenlijke decreten, ordonnanties en uitvoeringsbesluiten

Nieuwe artikelen 4/1 en 4/2 RvSt-wet

a. Instemmingsteksten met gemengde verdragen

Voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie tot instemming met verdragen kunnen voortaan (maar moeten niet) in een gezamenlijke adviesaanvraag aan de Raad van State worden voorgelegd. Dat is enkel mogelijk indien alle overheden die internrechtelijk betrokken zijn bij dat verdrag en die bijgevolg de instemming van hun parlement moeten vragen, instemmen met een dergelijke gezamenlijke adviesaanvraag. Concreet moeten ze dan, in plaats van elk afzonderlijk een adviesaanvraag in te dienen, één enkele adviesaanvraag formuleren met daarbij elk van de voorontwerpen van instemmingstekst (elk ondertekend door de betrokken minister) en met de tekst van het verdrag (met de nodige vertalingen erbij ten behoeve van de betrokken parlementen). De

gezamenlijke adviesaanvraag zelf moet ondertekend worden door elk van de betrokken ministers, waarbij de gemachtigde(n) word(t)(en) vermeld die door de betrokken ministers gezamenlijk word(t)(en) aangewezen om de dienstige toelichtingen te verschaffen. Een gezamenlijke adviesaanvraag leidt tot één enkel advies, dat is gesteld in de taal of talen van de overheden die erbij zijn betrokken.

Het is dus niet mogelijk dat enkele overheden een gezamenlijke adviesaanvraag indienen en andere overheden een afzonderlijke: de gezamenlijke adviesaanvraag moet uitgaan van *alle* betrokken overheden. Indien dat niet mogelijk is, moeten alle overheden afzonderlijke adviesaanvragen indienen.

b. Instemmingsteksten met samenwerkingsakkoorden

Voor voorontwerpen van instemmingsteksten met samenwerkingsakkoorden is de zo-even geschetste gezamenlijke adviesaanvraag voortaan verplicht. De reden waarom hier is gekozen voor een verplichte gezamenlijke adviesaanvraag is omdat samenwerkingsakkoorden eerst moeten worden ondertekend door alle overheden die erbij betrokken zijn en vervolgens in de praktijk de instemmingsteksten met die samenwerkingsakkoorden vrij snel achter elkaar om advies worden voorgelegd, zodat een gezamenlijke en gelijktijdige afhandeling ervan efficiënter is voor de adviesaanvrager en voor de Raad van State.

Concreet moeten de overheden die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord, in plaats van elk afzonderlijk een adviesaanvraag in te dienen, één enkele adviesaanvraag formuleren met daarbij elk van de voorontwerpen van instemmingstekst (elk ondertekend door de betrokken minister) en met de tekst van het samenwerkingsakkoord (ondertekend door elk van de betrokken ministers). De gezamenlijke adviesaanvraag zelf moet eveneens ondertekend worden door elk van de betrokken ministers, waarbij de gemachtigde(n) word(t)(en) vermeld die door de betrokken ministers gezamenlijk wordt aangewezen om de dienstige toelichtingen te verschaffen.

Voor adviesaanvragen van parlementsvoorzitters over voorstellen van wet, decreet of ordonnantie tot instemming met zogenaamde interparlementaire samenwerkingsakkoorden geldt geen verplichting, maar wel een mogelijkheid tot een gezamenlijke adviesaanvraag.

c. Gezamenlijke decreten, ordonnanties en uitvoeringsbesluiten

Ook voorontwerpen van gezamenlijke decreten of ordonnanties en ontwerpen van gezamenlijke besluiten ter uitvoering van gezamenlijke decreten of ordonnanties kunnen voortaan (maar moeten niet) in een gezamenlijke adviesaanvraag aan de Raad van State worden voorgelegd. Dat is enkel mogelijk indien alle overheden die betrokken zijn bij die gezamenlijke decreten, ordonnanties en uitvoeringsbesluiten, instemmen met een dergelijke gezamenlijke adviesaanvraag. Concreet moeten ze dan, in plaats van elk afzonderlijk een adviesaanvraag in te dienen, één enkele adviesaanvraag formuleren met daarbij elk van de voorontwerpen van gezamenlijk decreet of elk van de ontwerpen van uitvoeringsbesluit (elk ondertekend door de betrokken minister). De gezamenlijke adviesaanvraag zelf moet ondertekend worden door elk van de betrokken ministers, waarbij de gemachtigde(n) word(t)(en) vermeld die door de betrokken ministers gezamenlijk word(t)(en) aangewezen om de dienstige toelichtingen te verschaffen. Een gezamenlijke adviesaanvraag leidt tot één enkel advies, dat is gesteld in de taal of talen van de overheden die erbij zijn betrokken.

Het is dus niet mogelijk dat enkele overheden een gezamenlijke adviesaanvraag indienen en andere overheden een afzonderlijke: de gezamenlijke adviesaanvraag moet uitgaan van *alle* betrokken

overheden. Indien dat niet mogelijk is, moeten alle overheden afzonderlijke adviesaanvragen indienen.

Voor adviesaanvragen van parlementsvoorzitters over voorstellen van gezamenlijke decreten of ordonnanties geldt dezelfde mogelijkheid.

3. Beperkte verlenging van de adviestermijnen in de zomervakantie

Nieuw artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, RvSt-wet

Voor de adviesaanvragen op een termijn van 30 dagen waarvoor die termijn begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus, wordt die termijn van 30 dagen automatisch verlengd tot 45 dagen. Voor adviesaanvragen waarvoor de termijn begint te lopen vanaf 16 augustus geldt opnieuw de reguliere termijn van 30 dagen.

4. Overlaatprocedure

Nieuw artikel 84, § 5, RvSt-wet

Het kwam regelmatig voor dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State een afweging moest maken tussen de vele binnenkomende adviesaanvragen en voor bepaalde ontwerpbesluiten aan de adviesaanvrager liet weten dat er binnen de gevraagde termijn (doorgaans dertig dagen) geen advies zou kunnen worden gegeven. Die beoordeling gebeurde onder meer aan de hand van de zaaklast en de ingeschatte meerwaarde van het advies.

Die praktijk, die ook wel de overlaatprocedure wordt genoemd, wordt nu expliciet geregeld, met als belangrijke nieuwigheid dat door de beslissing om geen advies te verlenen, de adviesaanvraag onmiddellijk wordt afgevoerd van de rol. De adviesaanvrager kan met andere woorden de verdere afhandeling van het ontwerpbesluit voortzetten, zonder dat – zoals voorheen – moet worden afgewacht tot de adviestermijn is verstreken.

De beslissing over de toepassing van de overlaatprocedure wordt zo spoedig mogelijk na het ontvangen van de adviesaanvraag genomen en meegedeeld aan de personen die in de adviesaanvraag werden aangewezen om het advies te ontvangen.

Uit de loutere toepassing van de overlaatprocedure mag allerm minst worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving als het ware “groen licht” geeft aan de betrokken tekst. De overlaatprocedure is met andere woorden geen versnelde en oppervlakkige wettigheidscontrole van de om advies voorgelegde teksten, maar enkel en alleen een middel om de zaaklast in piekperiodes te beheersen. Uit de beslissing om de overlaatprocedure toe te passen kan dus niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving geen problemen ziet in de om advies voorgelegde tekst of dat de afdeling Wetgeving zich bevoegd acht om advies te geven over die tekst (bijvoorbeeld dat het gaat om een *reglementair* besluit).

De overlaatprocedure kan enkel worden toegepast voor adviesaanvragen binnen een bepaalde termijn (vijf werkdagen of dertig of zestig kalenderdagen) over ontwerpbesluiten (dus niet over voorstellen of voorontwerpen van wetgevende normen).

5. Algemene vergadering

Nieuw artikel 85, eerste tot derde lid, RvSt-wet

Sommige dossiers worden omwille van hun intrinsieke belang of van de juridische vraagpunten verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving. In de samenstelling en werking van die algemene vergadering worden een paar actualiseringen aangebracht.

In de eerste plaats wordt uitdrukkelijk bepaald, conform de bestaande praktijk, dat de voorzitter van de afdeling wetgeving kan beslissen een dossier naar de algemene vergadering te verwijzen. Dat kan in de praktijk onder meer gebeuren op voorstel van een kamer of van het auditoraat.

In de tweede plaats wordt de algemene vergadering voortaan samengesteld uit ten minste acht leden van de afdeling Wetgeving (en niet langer uit alle kamers van de afdeling Wetgeving) en eventueel (maar niet noodzakelijk) uit twee of meer assessoren. De regel van de taalkundige pariteit wordt behouden.

6. Verenigde kamers

Nieuw artikel 85bis, eerste lid, RvSt-wet

De verenigde kamers (met andere woorden, een Nederlandstalige en Franstalige kamer van de afdeling Wetgeving die samen de adviesaanvraag geheel of gedeeltelijk behandelen), ondergaan ook een wijziging. Het wordt immers mogelijk om een adviesaanvraag niet enkel in verenigde kamers te behandelen omwille van bevoegdheidsvragen, maar ook voor andere belangrijke kwesties waarvoor een verwijzing naar algemene vergadering te zwaarwichtig zou zijn (gelet op het grotere beslag van zo'n algemene vergadering op de werklust van de afdeling Wetgeving).

Zoals nu al het geval is, zijn die verenigde kamers samengesteld uit de leden van de betrokken Nederlandstalige en Franstalige kamer, eventueel (maar niet noodzakelijk) met inbegrip van twee of meer assessoren. De regel van de taalkundige pariteit wordt behouden.