

# Behoorlijke wetgeving in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (2000)

2001

1

In deze bijdrage wordt de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in 2000 weergegeven met betrekking tot enkele belangrijke thema's inzake behoorlijke wetgeving. De meeste aandacht gaat hierbij naar terugwerkende kracht van rechtsnormen en de verschillende vormen van delegatie van regelgevende bevoegdheid. Daarnaast wordt ook ingegaan op enkele meer specifieke onderwerpen.

## Inleiding

1. Deze bijdrage beoogt een overzicht van adviezen die de afdeling Wetgeving van de Raad van State in 2000 uitbracht en waarin verschillende problemen in verband met regelgeving ter sprake komen. De Raad bracht in het kalenderjaar 2000 1.240 adviezen uit (1). Een exhaustieve bespreking van alle passages in deze adviezen die problemen van regelgeving betreffen, vergt een bijdrage van een veel grotere omvang. Daarom werd deze bijdrage vooral toegespitst op twee belangrijke en vaak voorkomende problemen, met name terugwerkende kracht en delegatie van regelgevende bevoegdheid. Daarnaast komen ook enkele meer specifieke thema's aan bod. Naar de adviezen wordt telkens verwezen met het nummer (2), de datum, het opschrift van het voorstel of ontwerp waarop het betrekking heeft en eventueel de vindplaats.

Louter wetgevingstechnische opmerkingen worden hier niet ter sprake gebracht, enerzijds omdat een volledig overzicht al te omvangrijk zou zijn, anderzijds omdat het doorgaans beginselen betreft die genoegzaam bekend (zouden moeten) zijn en die overigens door de Raad in een circulaire werden gegoten die regelmatig wordt bijgewerkt (3).

2. De afdeling Wetgeving van de Raad van State moet haar aandacht uitsmeren over een zeer groot aantal adviesaanvragen. Bovendien wordt zij in meer dan driekwart van de gevallen verzocht om advies binnen een maand of binnen drie dagen (4). Het behoeft geen betoog dat dit een uitgesproken invloed heeft op de diepgang waarmee de Raad de juridische problemen in een ontwerp kan onderzoeken. Veel juridische opmerkingen en bezwaren worden dan ook algemeen of beknopt geformuleerd, soms zelfs louter in de vorm van een voorbehoud. Heel soms, wanneer de Raad eens te meer binnen drie dagen om advies wordt gevraagd over een zeer omvangrijk en belangrijk voorstel of ontwerp, kan hij niet anders dan er uitdrukkelijk op

- (1) Op een totaal van 1.324 binnengekomen zaken binnen dezelfde periode.
- (2) Het nummer bestaat uit een rolnummer (dat een eenvoudig volgnummer is dat wordt toegekend wanneer de adviesaanvraag wordt geregistreerd op de griffie) en de vermelding van de kamer(s) die het advies uitbracht(en). De eerste en de derde kamer zijn de Nederlandstalige kamers; de tweede en de vierde kamer de Franstalige. Bij programmaten behandelt elke kamer in beginsel de tekstgedeelten waarvoor zij bevoegd is. De vermelding "V" slaat op de vakantiekamers, die een wisselende samenstelling kennen. De (zeldzame) vermelding "VR" slaat op de verenigde kamers (d.w.z. één Nederlandstalige en één Franstalige kamer die samen beraadslagen over belangrijke bevoegdheidsproblemen die rijzen in een bepaalde zaak); de (zeer zeldzame) vermelding "AV" slaat op de algemene veigadering van de afdeling Wetgeving (d.w.z. alle vier kamers van deze afdeling, die samen beraadslagen over belangrijke

/...

- /...
- kwesties waarvoor een eenvormig standpunt onontbeerlijk is). In de loop van 2000 werd beslist voortaan de prefix "L." bij de vermelding van het adviesnummer weg te laten (dus 30.101/3 i.p.v. L. 30.101/3).
- (3) De tekst is beschikbaar op Internet: <http://www.raadvst-consetat.be/pdf/wetgr.pdf>.
- (4) Zie hierover meer uitgebreid M. VAN DAMME, "Knelpunten in de adviesprocedure voor de afdeling Wetgeving", in *50 jaar Raad van State*, Brugge, Die Keure, 1998, 122-128; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 34-35 en 924. In het gerechtelijk jaar 1999-2000 kwamen 1.146 zaken binnen, waarvan meer dan 35 pct. op drie dagen, meer dan 40 pct. op een maand en slechts ongeveer 22 pct. (d.w.z. minder dan één op vier) zonder termijn. Overigens doet Vlaanderen het hier weer "beter": voor adviesaanvragen van de Vlaamse Gemeenschap bedroegen deze percentages respectievelijk 41 pct., 33 pct. en 6 pct. (d.w.z. iets meer dan één op twintig!). In het kalenderjaar 2000 kwamen 1.324 zaken binnen, waarvan de percentages respectievelijk 33 pct., 45 pct. en 22 pct. bedroegen.

te wijzen dat uit het feit dat geen opmerking wordt geformuleerd over een specifieke bepaling geen enkele conclusie mag worden getrokken, in welke zin ook (5).

Precies wat betreft het probleem van het toenemend aantal adviesaanvragen is de afdeling Wetgeving van de Raad van State gekneld tussen twee wetmatigheden: enerzijds leidt de toenemende complexiteit van de samenleving tot een steeds groter aantal rechtsnormen en dus een steeds groter aantal adviesaanvragen (6). Anderzijds moet de overheid steeds sneller inspelen op feitelijke en juridische ontwikkelingen, waardoor zij zich het in steeds meer gevallen niet meer kan veroorloven om ettelijke maanden te wachten op een advies van de Raad van State. Dit verklaart tot op zekere hoogte waarom slechts in een betrekkelijk kleine minderheid van de gevallen nog een beroep wordt gedaan op de adviesaanvraag zonder termijn.

De Raad van State beschouwt overigens de termijnen voor een adviesaanvraag als een termijn van orde. Hij probeert naar best vermogen deze termijnen na te leven (7), maar feitelijke omstandigheden en vooral de grote toevloed van adviesaanvragen binnen een bepaalde termijn dwarsbomen deze betrachting. Ongelukkig genoeg zijn de adviesaanvragers "zonder termijn" hiervan ook het slachtoffer, ook al wordt gepoogd bij de afhandeling van de zaken ook de adviesaanvragen zonder termijn in voldoende mate aan bod te laten komen.

De overheid die een beroep doet op een adviesaanvraag op drie dagen in de hoop een opmerking van de Raad te vermijden over een juridisch twijfelachtige bepaling riskeert overigens bedrogen uit te komen. Binnen het tijdbestek van een adviesaanvraag op drie

dagen beschikt de Raad immers zelden over de mogelijkheid om kwestieuze bepalingen aan een meer genuanceerd onderzoek te onderwerpen en zal hij een algemene opmerking formuleren of een voorbehoud maken bij de betrokken bepaling. De adviesaanvragende overheid die een beroep doet op een adviesaanvraag op drie dagen, ontzegt zich daardoor de mogelijkheid van een meer genuanceerde benadering van haar ontwerp en de kans om, na contacten tussen de Raad en de gemachtigde ambtenaar, het beoogde op een werkzame en juridisch correcte wijze te verwezenlijken.

## A. Terugwerkende kracht van rechtsnormen

### 1. Wetgevende normen

3. De adviespraktijk van de Raad met betrekking tot de terugwerkende kracht van rechtsnormen maakt een onderscheid tussen wetgevende normen en akten van de uitvoerende macht.

Voor wetgevende normen is de retroactiviteit niet op algemene wijze verboden, maar in bepaalde gevallen sluiten hogere rechtsnormen de terugwerkende kracht uit. Dit is met name het geval in strafzaken, indien een inbreuk tegen het gelijkheidsbeginsel en/of het eigendomsrecht voorligt of wanneer het gaat om een ongeoorloofd ingrijpen in een hangend rechtsgeding (8).

4. In de adviezen die de Raad in 2000 uitbracht, zijn er verschillende toepassingen van deze beginselen terug te vinden.

Zo was de Raad van oordeel dat de wijziging met terugwerkende kracht van de benoemingsvoorwaarden voor onderwijzend personeel en van de regels inzake reffectatie en wedertewerkstelling in beginsel ongeoorloofd is (9).

Het met terugwerkende kracht wijzigen van de omschrijving van heffingsplichtige personen is ontoelaatbaar. De stellers van het ontwerp beweerden weliswaar

- (5) Zie het advies 30.851/2 van 31 oktober 2000 over een wetsvoorstel inzake het federaal parket, *Parl.St. Kamer 2000-01*, nr. 50-897/2.
- (6) In de jaren zeventig kreeg de afdeling Wetgeving jaarlijks 200 à 300 ontwerpen voor advies voorgelegd. De laatste zeven jaren schommelt het aantal adviesaanvragen tussen de 1.000 en 1.400.
- (7) Overigens hebben deze termijnen betrekking op de datum waarop het advies wordt uitgebracht. Volgens de Raad betreft het dan de (laatste) zitting waarop het ontwerp waarover advies werd uitgebracht, inhoudelijk is besproken. De adviesaanvragende overheid ontvangt het advies van de Raad van State doorgaans enkele weken later, omdat pas na deze zitting een ontwerpadvies wordt opgesteld waarover de betrokken kamer nog moet beraadslagen en dat, althans voor federale, Brusselse en Duitstalige ontwerpen, ook nog moet worden vertaald.

- (8) J. VELAERS, o.c., 96-97, 253-266, 323-328, 554 en 557. Zie ook H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijke wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 1994, 80-82, nrs. 143-145; P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd. Vaststelling en beoordeling van temporele functies*, A.P.R.-reeks, Antwerpen, Kluwer, 1999, 130-148.
- (9) Advies 30.286/1 van 15 juni 2000 over een voorontwerp van decreet houdende de aanpassing van sommige onderwijsbepalingen, *Parl.St. VI Parl. 1999-2000*, nr. 367/1.



dat in de bestaande omschrijving een materiële vergissing was geslopen en dat de wijziging deze vergissing enkel wilde rechtzetten. Een onderzoek van de parlementaire voorbereiding kon deze stelling echter niet bevestigen. Ook voerden de stellers van het ontwerp aan dat de heffing in 1998 en 1999 eigenlijk reeds gebeurde overeenkomstig de ontworpen omschrijving van de heffingsplichtigen en dus niet overeenkomstig de bestaande omschrijving. De Raad wees erop dat een dergelijke praktijk niet alleen onwettig is maar bovendien niet kan worden ingeroepen als een afdoende verantwoording voor de terugwerkende kracht.

Bovendien bleken er door verschillende betrokkenen bezwaarschriften te zijn ingediend tegen de toepassing van de heffing. De Raad adviseerde dan ook af te zien van de terugwerkende kracht (10).

Soms bepalen instemmingswetten met internationale verdragen (*in casu* een zetelakkoord) dat de instemming met terugwerkende kracht wordt gegeven.

Doorgaans betreft het dan de datum waarop het verdrag werd gesloten of geratificeerd (en die per definitie voorafgaat aan de datum van uitvaardiging en bekendmaking van de instemmingswet). Een dergelijke terugwerkende kracht kan in bepaalde omstandigheden aanvaard worden, maar niet wanneer de regelmatigheid van vervolgingen of procedures die reeds zouden zijn aangevat, wordt aangetast en aldus de rechtszekerheid en inzonderheid de rechten van de betrokken derden in het gedrang worden gebracht (11).

5. Hierbij kan nog worden vermeld dat, ook wanneer er geen specifieke juridische bezwaren voorliggen, de Raad ook regelmatig (al dan niet impliciet) toepassing maakt van het rechtszekerheidsbeginsel, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof (12). De rechtzoekende moet immers in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kunnen voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De overheid moet de terugwerkende kracht van een regeling kun-

nen verantwoorden in het licht van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst (13). Wanneer de Raad niet dadelijk de vinger kan leggen op een juridische ongeoorloofdheid van de terugwerkende kracht van een wetgevende norm, zal hij regelmatig de adviesaanvragende overheid uitnodigen om deze doelstelling van algemeen belang in de memorie van toelichting bij het ontwerp toe te lichten en te verantwoorden (14). Een dergelijke verantwoording moet trouwens betrekking hebben op alle concrete situaties waarin de terugwerkende kracht zich voordoet (15).

6. Een bijzonder geval betreft de normen van de gemeenschappen en de gewesten die terugwerken tot vóór het moment waarop zij bevoegd werden voor het regelen van de betrokken aangelegenheid. In het arrest 3/89 van 2 februari 1989 stelde het Arbitragehof dat het verlenen van terugwerkende kracht aan een decreet tot op het moment dat de bevoegde overheid *ratione materiae* bevoegd werd, niet in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels. De afdeling Wetgeving van de Raad van State bevestigde de principiële mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om zelfs verder in de tijd terug te grijpen, althans indien geen bezwaren ten gronde bestaan tegen de retroactiviteit (16).

(10) Advies 30.045/1 van 11 april 2000 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 277/1.

(11) Advies 30.156/1 van 18 mei 2000 over een voorontwerp van wet houdende instemming met het Akkoord tussen het Koninkrijk België en de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de vestiging in België van een verbindingsbureau van deze organisatie. Vgl. met een eerder advies van 5 november 1997 dat wordt besproken bij J. VELAERS, o.c., 534.

(12) Zie onder meer de arresten 17/2000 van 9 februari 2000 en 36/2000 van 29 maart 2000.

(13) Advies 30.098/3 van 20 april 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten.

(14) Advies 30.286/1 van 15 juni 2000 over een voorontwerp van decreet houdende de aanpassing van sommige onderwijsbepalingen, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 367/1; advies 30.247/1 van 29 juni 2000 over een voorontwerp van wet tot nadere bepaling van de opdrachten van het werkstellingsfonds en houdende diverse maatregelen inzake werkgelegenheid; advies 30.352/1/3 van 29 en 30 juni 2000 over een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen, *Parl. St.* VI.Parl. 2000-01, nr. 414/1. Zie hierover ook A. ALEN, "De afdeling Wetgeving van de Raad van State. Enkele kanttekeningen bij haar adviespraktijk", in *Publiek recht, ruim bekeken. Opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, Maklu, 1994, 12.

(15) Advies 30.324/2 van 27 juni 2000 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen, *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 782/1.

(16) Advies 19.058/1 van 11 mei 1989 over een voorontwerp van decreet betreffende het onderwijs, *Parl.St.* VI.R. 1988-89, nr. 222/1; advies 25.084/1 van 25 april 1996 over een voorontwerp van decreet betreffende onderwijs VII, *Parl.St.* VI.R. 1995-96, nr. 310/1. Zie ook H. COREMANS en M. VAN DAMME, o.c., 82, nr. 145; J. VELAERS, o.c., 271.

Deze stelling wordt door de Raad het meest in overeenstemming geacht "met de nieuwe bevoegdheidsregel en met de eis van continuïteit in de uitoefening van de staatsbevoegdheid" (17). In een recent advies werd deze stelling bevestigd (18).

7. Interpretatieve wetgevende normen vormen een bijzondere categorie van retroactieve bepalingen.

Reeds in eerdere adviezen waarschuwde de Raad voor het misbruik van de techniek van interpretatieve wetten (19). In beginsel kan enkel een beroep worden gedaan op deze techniek indien de wetgever een einde wil stellen aan meningsverschillen aangaande de interpretatie van een wetsbepaling door de betrokken bepaling op een voor eenieder bindende en uniforme wijze uit te leggen. Een dergelijke interpretatieve wetsbepaling wordt geacht één geheel te vormen met de geïnterpreteerde bepaling en wel vanaf het ogenblik waarop die oorspronkelijke bepaling werd uitgevaardigd (20). In die zin heeft een interpretatieve wetsbepaling ook per definitie terugwerkende kracht.

In een recent advies (21) wees de Raad erop dat het beroep op een interpretatieve wetsbepaling enkel in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd is. De te interpreteren bepaling kan worden verduidelijkt of aangevuld om te komen tot een meer precieze tekst, maar voor de verbetering van de redactie van de tekst of het opvullen van lacunes in de tekst kan geen beroep worden gedaan op een interpretatieve wetsbepaling. Indien het om meer gaat dan een loutere verduidelijking of precisering is het aangewezen om gebruik te maken van een wijzigingsbepaling zonder terugwerkende kracht.

- (17) P. POPELIER, *o.c.*, 121 merkt terecht op dat de verantwoordelijkheid vooral berust in het feit dat een retroactieve rechtsnorm weliswaar van toepassing is op feiten uit het verleden, maar er enkel voor de toekomst nieuwe rechtsgevolgen aan kan verbinden. Aangezien de overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels beoordeeld moet worden op het moment van het ontstaan van de rechtsnorm, ligt er geen schending voor van de bevoegdheidsverdeling.
- (18) Advies 29.822/2 van 28 januari 2000 over een voorontwerp van decreet "modifiant la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement et le décret du 14 juillet 1997 portant diverses mesures en matière d'enseignement universitaire", *Parl.St. Fr. Gem.R.* 1999-2000, nr. 45/1.
- (19) Zie J. VELAERS, *o.c.*, 323-328.
- (20) P. POPELIER, *o.c.*, 101-102.
- (21) Advies 30.111/2 van 5 juni 2000 over een voorontwerp van wet tot interpretatie en wijziging van sommige bepalingen van de wet van 15 maart 1999 betreffende de beslechting van fiscale geschillen en van de wet van 23 maart 1999 betreffende de rechterlijke inrichting in strafzaken.

*In casu* ging het om moeilijkheden die rezen bij de interpretatie van een aantal overgangsbepalingen bij de hervorming van de procedure voor fiscale geschillen. Ook al nam het Hof van Cassatie in twee arresten een duidelijk standpunt in, toch wilde de Regering een beroep doen op een interpretatieve wet om de rechtszekerheid te verhogen en de interpretatie van het Hof van Cassatie tot regel te verheffen. De Raad van State bekritiseert deze zienswijze niet en geeft zelf aan welke precieze ingrepen nodig zijn om tot het gewenste resultaat te komen. De ontworpen interpretatieve wetsbepalingen die aan de Raad voor advies werden voorgelegd beoogden echter niet alleen een verduidelijking van de wettekst in de eerder aangegeven zin, maar brachten ook inhoudelijke wijzigingen en aanvullingen aan in de tekst. In de gegeven omstandigheden kon dit leiden tot een schending van het gelijkheidsbeginsel en van het recht op een eerlijk proces. De Raad benadrukte dat dit ook het geval zou zijn indien een beroep zou worden gedaan op wijzigingsbepalingen met terugwerkende kracht.

## 2. Akten van de uitvoerende macht

8. Voor akten van de uitvoerende macht is het standpunt van de afdeling Wetgeving strenger, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie en de afdeling Administratie van de Raad van State. Besluiten kunnen in beginsel enkel terugwerken in de tijd indien er een wettelijke grondslag bestaat voor deze retroactiviteit (22), indien de regeling die aldus met terugwerkende kracht in werking treedt, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, enkel voordelen toekent of nog, indien de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en verkregen situaties niet worden aangetast (23). Zo achtte de Raad de terugwerkende kracht bijvoorbeeld aanvaardbaar voor de invoering van de mogelijkheid voor aanvragers
- (22) Waarbij uiteraard deze wettelijke grondslag op zich beschouwd moet kunnen worden verantwoord in het licht van de eerder aangehaalde criteria voor de retroactiviteit van wetgevende bepalingen. Hierbij moet echter worden aangestipt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van haar advies over een ontwerpbesluit doorgaans geen kritiek zal uitoefenen op een bestaande dergelijke wettelijke grondslag, zeker indien zij reeds voordien advies heeft uitgebracht over de betrokken wetsbepaling.
- (23) Advies 30.629/1 van 7 september 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de bekwaamheidsbewijzen en de weddeschalen van de personeelsleden van de centra voor leerlingenbegeleiding.



van regularisatie om zich alsnog voor het academiejaar 2000-2001 in te schrijven aan hogescholen van het Franstalig onderwijs (24).

9. Zelfs indien de terugwerkende kracht aldus juridisch aanvaardbaar is, moet ze nog feitelijk zinvol zijn. Zo is het met terugwerkende kracht opleggen van gebods- of verbodsmaatregelen (25), van procedureregels (26), van een termijn die reeds verstreken is (27), of nog, van de verhoging van het persoonlijk aandeel van de terugbetaling van geneesmiddelen (28) in de feiten niet werkzaam. De Raad adviseert dan ook doorgaans in dergelijke gevallen af te zien van het verlenen van terugwerkende kracht en zo nodig te opteren voor aangepaste overgangsmaatregelen.

10. Uiteraard wordt dit relatieve verbod van terugwerkende kracht van akten van de uitvoerende macht een absoluut verbod indien het gaat om besluiten die onrechtstreeks met terugwerkende kracht strafrechtelijk betugelde gedragingen omschrijven (29).

- (24) Advies 30.972/2 van 18 december 2000 over een ontwerp van besluit van de Franse Gemeenschapsregering modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 25 septembre 1991 portant exécution des articles 59, 60 et 61 de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement.
- (25) Advies 30.090/3 van 25 april 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende uitvoering van artikel 9 van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen.
- (26) Advies 30.581/1/V van 10 augustus 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 juni 1998 betreffende de nadere erkenningsvoorwaarden, de erkenningsprocedure, de modaliteiten inzake inspectie en begeleiding en de wijze van subsidiëring van het landelijk georganiseerd jeugdwerk; advies 31.034/3 van 19 december 2000 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot regeling van de beroepsprocedure tegen beslissingen van het Vlaams Fonds voor de Letteren voor inbreuken van formele of procedurele aard.
- (27) Advies 30.040/3 van 23 mei 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 juni 1998 tot uitvoering van artikel 86bis van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987.
- (28) Advies 30.753/1 van 10 oktober 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten.
- (29) Advies 30.028/3 van 4 april 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 maart 1997 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten.

### 3. Algemene opmerkingen

11. Het doel dat de stellers van het ontwerp met de terugwerkende kracht willen bereiken is van groot belang. Zo is het met terugwerkende kracht vervangen van een besluit door een identieke tekst met terugwerkende kracht tot op de datum van het oorspronkelijke besluit uiteraard ontoelaatbaar indien men aldus hangende rechtsgedingen wil beïnvloeden, maar kan het wel worden gebillijkt indien men formele gebreken van het oorspronkelijke besluit wil rechtzetten en indien er hieromtrent geen rechtszaken hangende zijn. In elk geval verdient een dergelijke werkwijze volgens de Raad geen navolging (30).

12. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de terugwerkende kracht van een ontwerp dat voor advies aan de Raad van State wordt voorgelegd soms ook verklaard kan worden door een slordigheid bij de redactie van het ontwerp, met name indien de datum van inwerkingtreding die aanvankelijk werd ingevuld bij de voorbereiding van het ontwerp door de feiten achterhaald is, maar men heeft nagelaten deze datum aan te passen. In dat geval stelt de Raad doorgaans na raadpleging van de gemachtigde ambtenaar vast dat de datum alsnog moet worden aangepast.

Soms komt er wel een inwerkingtredingsbepaling voor in het ontwerp, maar werd er geen concrete datum ingevuld. Een dergelijke praktijk is uit den boze, omdat een ontwerp dat aan de Raad van State voor advies wordt voorgelegd volledig en definitief moet zijn. Bovendien blijft de Raad aldus in het ongewisse omtrent de intenties van de stellers van het ontwerp dienangaande en moet hieromtrent de gemachtigde ambtenaar alsnog om uitleg worden verzocht.

- (30) Advies 30.098/3 van 20 april 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten. In het eerder aangehaalde advies 30.045/1 van 11 april 2000 over een voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2000 (*Parl. St. VI. Parl. 1999-2000, nr. 277/1*) kwam de Raad tot een andere bevinding, precies omdat er betwistingen hangende waren en het bovendien niet zo zeker was of het wel ging om de rechtzetting van een materiële vergissing.

## B. Delegatie van regelgevende bevoegdheid

### 1. Wetgever of decreetgever delegeert aan uitvoerende macht

13. De adviezen waarin de Raad heeft opgemerkt dat het ontwerp een veel te algemene of onduidelijke delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht bevat, zijn vrij talrijk (31). Bovendien hangt de beoordeling in sterke mate af van de concrete omstandigheden. Daarom worden slechts enkele gevallen weergegeven bij wijze van voorbeeld.

De Raad herhaalde zijn adviespraktijk met betrekking tot het legaliteitsbeginsel inzake retributies en belastingen (32). Een wetsontwerp bevatte een machtiging aan de Koning tot het vaststellen van "de bedragen en de uitvoeringsmodaliteiten" van retributies voor de financiering van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau. Nog los van het feit dat uit de aan de Raad voorgelegde stukken onvoldoende duidelijk bleek of het ging om een belasting, dan wel om een retributie (33), merkte de Raad op dat, indien het werkelijk gaat om een retributie, de wetgever zelf ten minste de gevallen moet bepalen waarin de heffing verschuldigd is en de heffingsplichtigen moet aanwijzen overeenkomstig artikel 173 G.W. (34). Indien het toch zou gaan om een belasting moeten de grondslag, de aanslagvoet en de vrijstellingen bij wet worden geregeld overeenkomstig artikel 170 G.W. (35).

De wetgever kan de Koning niet machtigen om de specifieke opdrachten te bepalen van officieren van gerechtelijke politie die ter beschikking worden gesteld van de Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas. Een dergelijke aangelegenheid moet

volgens de Raad door de wetgever zelf worden bepaald, aangezien het een essentiële regel betreft met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid die bovendien raakt aan de individuele rechten en vrijheden, zodat over de essentie van de normering een debat kan worden gevoerd in een democratisch verkozen vergadering (36).

In sommige gevallen beveelt de Raad van State zelf een delegatie aan. In een recent advies stelde de Raad bijvoorbeeld voor om de Koning te machtigen om de terminologische aanpassingen met betrekking tot het Vast Wervingssecretariaat (thans SELOR - Selectiebureau van de Federale Overheid) aan te brengen in de bestaande regelgeving, eerder dan dergelijke aanpassingen door één algemeen geformuleerde bepaling door te voeren (37).

14. Een bijzonder geval vormt de toekenning van bijzondere machten aan de uitvoerende macht. De Raad van State heeft een aantal beginselen ontwikkeld met betrekking tot de grondwettigheid van een dergelijke ruime delegatie (38).

In een advies van 1999 (39) herinnerde de Raad aan deze beginselen naar aanleiding van een wetsontwerp tot oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. De Raad stelde vast dat er uitzonderlijke omstandigheden voorlagen die het beroep op bijzondere machten kon wettigen en dat de aan de Koning toegekende bevoegdheid in de tijd beperkt was. De omschrijving van de bijzondere machten bleek echter zeer ruim en vaag. De Raad adviseerde om te verwijzen naar bestaande wetten of wetsbepalingen en om ook met negatieve aanwijzingen te werken, met name door aan te geven voor welke (gedeelten van) aangelegenheden de Koning niet bevoegd wordt gemaakt. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Arbitragehof werd ook aanbevolen om de gebruikelijke bepaling op te nemen volgens dewelke de bijzondere machtenbesluiten hun uitwerking verliezen indien zij niet tijdig bekrachtigd worden door de wetgever.

(31) Zie hierover J. VELAERS, *o.c.*, 363-366.

(32) Advies 30.366/1/V van 20 juli 2000 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 november 1967 houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

(33) Zie in dat verband het overzicht bij J. VELAERS, *o.c.*, 608-614.

(34) Zie ook J. VELAERS, *o.c.*, 615-616. Uit het aangehaalde advies blijkt impliciet dat de vaststelling van het bedrag van de verschuldigde retributie kan worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht. Dit neemt niet weg dat de Raad bij de vaststelling van het bedrag (hetzij door de wetgever, hetzij door de uitvoerende macht) zal nagaan of het bedrag redelijkerwijze ook beantwoordt aan de door de overheid gepresteerde dienst.

(35) Zie ook J. VELAERS, *o.c.*, 575-576.

(36) Advies 30.562/1 van 12 oktober 2000 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en betreffende een verzameling van gegevens inzake energie.

(37) Advies 29.876/1 van 24 februari 2000 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de benaming van het Vast Wervingssecretariaat, *Parl.St. Kamer 1999-2000*, nr. 50 - 841/1.

(38) Zie hierover uitgebreid J. VELAERS, *o.c.*, 348-361.

(39) Advies 29.536/VR/V van 19 augustus 1999 over een voorontwerp van wet houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, *Parl.St. Kamer 1999-2000*, nr. 232/1.



In een recent advies (40) sprak de Raad zich uit over een delegatie aan de Koning voor het nemen van maatregelen die onder meer de samenwerking met het gerecht beoogden voor bepaalde beursdelicten, met name handel met voorkennis en koersmanipulatie. De Raad stelde dat een dergelijke delegatie betrekking had op het gerechtelijk vooronderzoek en bovendien beperkingen op het gebied van de persoonlijke levenssfeer kan opleveren. Dergelijke aangelegenheden kunnen in beginsel enkel door de wetgever worden geregeld. Een delegatie aan de uitvoerende macht is enkel mogelijk binnen de beperkingen die de Raad reeds in vroegere adviezen heeft uitgezet voor de delegatie van bijzondere machten.

In een ander recent advies wees de Raad erop dat de voorwaarden voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de uitvoerende macht in fiscale zaken strikt moeten worden gevolgd. De Koning werd door een wetsbepaling gemachtigd om de bijdragen te bepalen die houders van bepaalde vergunningen voor kansspelen verschuldigd zijn voor de financiering van de kansspelcommissie. Aangezien deze bijdragen als belastingen beschouwd moeten worden, overeenkomstig een eerder advies van de Raad van State, moet het besluit dat deze bijdragen vaststelt door de wetgever bekrachtigd worden. De wetgever bepaalde echter geen termijn waarbinnen de bekrachtiging moet gebeuren. De Raad wees erop dat een bekrachtiging hoe dan ook binnen een redelijke termijn moet gebeuren. Indien dit niet gebeurt zou het besluit of de laattijdige bekrachtiging met succes in rechte kunnen worden aangevochten. Een spoedige bekrachtiging werd dan ook aanbevolen (41).

## 2. Wetgever of decreetgever delegeert aan minister

15. De Raad herhaalde zijn vaste adviespraktijk volgens dewelke het de wetgever niet toekomt om zich in te laten met de interne organisatie van de uitvoerende macht, met name door te bepalen welke minister(s) beslissingsbevoegdheid krijgt (krijgt) over bepaalde aangelegenheden.

(40) Advies 30.324/2 van 27 juni 2000 over een voorontwerp van wet houdende diverse bepalingen betreffende de organisatie van de financiële markten en diverse andere bepalingen, *Parl.St. Kamer 1999-2000*, nr. 782/1.

(41) Advies 31.001/2 van 13 december 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de bijdrage in de werkings-, personeels- en oprichtingskosten van de kansspelcommissie verschuldigd door de houders van vergunningen klasse A, B, C en E.

Op federaal niveau wordt dit beginsel afgeleid uit artikel 108 van de Grondwet, dat de Koning de algemene uitvoeringsbevoegdheid toekent (42). Het komt de wetgever niet toe om in de plaats van de Koning te regelen hoe de wet moet worden uitgevoerd. Toch stelt men in de adviespraktijk sinds geruime tijd ook een zekere nuancering vast van dit beginsel en wordt met name – meestal om pragmatische redenen – aanvaard dat de wetgever bepaalde bevoegdheden van bijkomstige en detailmatige aard rechtstreeks aan een minister kan delegeren. In enkele meer recente adviezen wordt evenwel vereist dat objectieve redenen voorhanden moeten zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen (43). Het gebrek aan coherentie dat J. VELAERS op dit punt in de adviespraktijk bespeurt (44), kan allicht ten dele worden verklaard door het feit dat de Raad nog steeds wat aarzelt tussen de grondwettelijk orthodoxe benadering via artikel 108 van de Grondwet en een al te expliciet geformuleerde pragmatische benadering, die immers juridisch niet zo eenvoudig kan worden geargumenteed in het licht van deze grondwetsbepaling. Dit verklaart precies waarom de Raad vaak benadrukt dat ondanks de pragmatische benadering de ideale oplossing er nog steeds in bestaat dat de Koning de delegaties aan de ministers organiseert. Dit verklaart wellicht ook de toevoeging van het “dringend optreden”-criterium in sommige recente adviezen: precies in dat geval is er per hypothese geen tijd om tussen de wet en het beoogde ministeriële optreden ook nog een koninklijk besluit te treffen met de nodige delegaties, zodat de wetgever de delegatie dan maar zelf regelt.

In elk geval beschouwt de Raad delegaties door de wetgever aan de minister als uitzonderingen op de regel, die derhalve restrictief (want grondwetsconform) moeten worden geïnterpreteerd, zoals ook blijkt uit een recent advies (45).

(42) Zie A. ALEN, *o.c.*, 12-13.

(43) Zie bv. het advies 28.343/1 van 7 januari 1999 over een voorontwerp van wet houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St. Kamer 1998-99*, nrs. 2003/1 en 2004/1, alsook het advies 28.148/1 van 16 februari 1999 over een voorontwerp van wet betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de voorwaarden van toekenning en intrekking van de arbeidsvergunningen en arbeidskaarten voor buitenlandse werknemers, *Parl.St. Kamer 1998-99*, nr. 2072/1.

(44) Zie J. VELAERS, *o.c.*, 375-379.

(45) Advies 30.230/2 van 10 juli 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie.

16. Voor wat betreft de deelgebieden geldt niet alleen het equivalent van artikel 108 van de Grondwet, met name artikel 20 BWHI, maar ook de artikelen 68 eerste lid en 69 BWHI (46). Artikel 68 eerste lid BWHI bepaalt dat elke Regering haar werkwijze regelt en vormt aldus een bijkomend tekstargument tegen de mogelijkheid voor de decreetgever om bevoegdheden te delegeren aan afzonderlijke leden van de Regering. Bovendien legt artikel 69 het beginsel van de collegiale beraadslaging van de Regering op, onverminderd de door haar toegestane delegaties. Ook hieruit kan men afleiden dat op gemeenschaps- en gewestniveau de eerder geschetste nuancering veel minder gemakkelijk doorgang kan vinden, zoals onder meer blijkt uit een recent advies (47).

17. Volledigheidshalve moet worden vermeld dat de delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid aan een minister door de wetgever in beginsel soepeler wordt beoordeeld dan een delegatie van regelgevende bevoegdheid (48).

### 3. Koning of Regering delegeert aan minister

18. Ook de delegatie van regelgevende bevoegdheid van de Koning aan de minister wordt in de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving (en ook in de rechtspraak van de afdeling Administratie) aan beperkingen onderworpen (49). De Koning kan een minister belasten met het uitwerken van detailmaatregelen en zuivere uitvoeringsmaatregelen. Dit veronderstelt dat de grenzen van de aldus gedelegeerde bevoegdheid door de Koning worden omschreven en dat de Koning zelf minstens de algemene beginselen van de uitvoering van de betrokken wetsbepaling(en) vastlegt (50). In aangelegenheden waar grondrechten een belangrijke

rol spelen, alsook in fiscale aangelegenheden is deze delegatiemogelijkheid overigens veel beperkter. Dit is ook het geval indien het optreden van de Koning gebonden is aan bijzondere vormvereisten, zoals verplichte adviezen of het overleg in Ministerraad. In dergelijke omstandigheden krijgt de delegatie aan de minister immers vaak de kleuring van omzeiling van deze vormvereisten.

In een recent advies werd aan enkele van deze beginselen herinnerd en werd benadrukt dat de delegatie geen betrekking kan hebben op aangelegenheden die substantieel zijn voor de te regelen aangelegenheid en dat de toetsing van de Raad indringender is indien het optreden van de Koning aan bijzondere vormvereisten is gebonden (51).

19. Voor de gemeenschappen en gewesten voorziet artikel 69 BWHI uitdrukkelijk in de mogelijkheid van delegaties (52). Oorspronkelijk bespeurde de Raad hierin enkel delegaties van beslissingsbevoegdheid, maar in de meer recente adviespraktijk wordt ook de mogelijkheid erkend om tot op zekere hoogte regelgevende bevoegdheid te delegeren, met name indien het regelingen van bijkomstige aard betreft (53). Wat een regeling van bijkomstige aard is, wordt van geval tot geval beoordeeld.

### 4. Delegatie aan ambtenaar, overheidsdienst of aan derden

20. Een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan andere instanties dan (leden van) de Regering werd door de Raad van State steeds kritisch onthaald. Aangezien de uitvoering van wetten in beginsel toekomt aan de Koning (54) en de leden van de Regering verantwoordelijk zijn tegenover de Kamer van volks-

(46) Zie ook J. VELAERS, o.c., 862.

(47) Zie bijvoorbeeld het advies 29.981/3 van 4 april 2000 over een voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 15 § 2 en artikel 17 § 1 tweede lid van het decreet van 31 juli 1990 tot oprichting van de Vlaamse Vervoermaatschappij, *Parl.St.* VI.Parl. 1999-2000, nr. 361/I, waarin het beginsel op absolute wijze wordt weergegeven.

(48) J. VELAERS, o.c., 378-379.

(49) J. VELAERS, o.c., 379-380. Zie ook A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 225.

(50) Zie onder meer het advies 28.863/3 van 18 februari 1999 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 februari 1998 betreffende de opleidings- en vervolmakingscentra voor hulpverleners-ambulanciers.

(51) Adviezen 30.766/1 en 30.767/1 van 12 oktober 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende straling resp. een ontwerp van ministerieel besluit tot uitvoering van artikel 28 van het koninklijk besluit van 25 april 1997 betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's voortkomende uit ioniserende straling.

(52) A. ALEN, o.c., 416; J. VELAERS, o.c., 862.

(53) Zie onder meer het advies 29.550/1/V van 14 september 1999 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende delegatie van de organisatie van het plannenregister.

(54) Artikel 108 G.W.





vertegenwoordigers (55), is een delegatie van verordenende bevoegdheid aan een ambtenaar, een overheidsdienst of een andere instantie in beginsel ontoelaatbaar (56). Hetzelfde geldt voor de gemeenschaps- en gewestinstellingen. Ook in recente adviezen werd dit beginsel in herinnering gebracht (57).

### C. Varia

21. In verschillende adviezen heeft de Raad er reeds op gewezen dat een programmawet bepalingen behoort te bevatten die inhoudelijk weliswaar uiteenlopend zijn, maar die de begroting op regelgevend vlak begeleiden en die met andere woorden ingegeven zijn door de concrete en actuele budgettaire problematiek. Bepalingen waarbij dit verband met de budgettaire doelstelling niet voorligt, moeten in beginsel als een afzonderlijk ontwerp worden behandeld, zeker indien het gaat om omvangrijke, op zichzelf staande structurele maatregelen (58).

22. Minder bekend is de adviespraktijk van de Raad over hangende rechtsgedingen (59). Het gebeurt regelmatig dat het ontwerp dat aan de Raad voor advies wordt voorgelegd een rechtsnorm wijzigt die voor een

bepaald rechtscollege werd aangevochten en waarbij dat rechtscollege nog geen uitspraak heeft gedaan. Het is ook mogelijk dat een rechtsgeding hangend is met betrekking tot de rechtsnorm waarop het ontwerp steunt (de rechtsgrond voor het ontwerp). In beide gevallen kan de uitslag van het rechtsgeding, dat nog niet bekend is, een invloed hebben op het ontwerp. Indien met name de rechtspunten die in het hangende rechtsgeding werden opgeworpen of nog kunnen worden opgeworpen een inhoudelijke weerslag kunnen hebben op het ontwerp, zal de Raad van State zich er vaak van onthouden een standpunt in te nemen met betrekking tot die rechtspunten in zijn advies over het ontwerp (60). De grondslag van deze terughoudende opstelling moet men volgens sommigen zoeken in de gelijkheid van wapens van de partijen in het betrokken rechtsgeding. Indien de Raad van State zich in zijn advies immers over het kwestieuze rechtspunt zou uitspreken, zou de partij die het standpunt van de Raad genegen is het advies kunnen gebruiken om haar standpunt in het rechtsgeding kracht bij te zetten. De adviespraktijk lijkt echter minstens evenzeer te zijn ingegeven door een houding van hoffelijkheid ten opzichte van het rechtscollege waar het rechtsgeding aanhangig is. De Raad van State wil de beslissing van het rechtscollege niet beïnvloeden door een standpunt in te nemen met betrekking tot het kwestieuze rechtspunt.

Deze adviespraktijk wordt vooral toegepast ten aanzien van het Hof van Justitie, het Arbitragehof en de afdeling Administratie van de Raad van State. Men kan zich echter ook voorstellen dat de eerder geschetste situatie zich voordoet bij één van de gewone hoven en rechtbanken waar de exceptie van onwettigheid of de strijdigheid met internationaal recht van een bepaald rechtsnorm wordt opgeworpen.

(55) Artikel 101 eerste lid G.W.

(56) J. VELAERS, o.c., 380-386 en 854-855.

(57) Advies 30.558/1 van 26 oktober 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis voorgeschreven bij artikel 63 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken samengevat op 18 juli 1966 (IX). Het betrof de mogelijkheid voor de Vaste Wervingssecretaris om de inhoud te bepalen van een schriftelijke taalproef over de geschreven kennis van één van de drie landstalen wanneer de aangepaste software voor het organiseren van een computergestuurd examen niet voorhanden is. Zie ook het advies 30.265/1/2/3/4 over een voorontwerp van wet houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, *Parl.St. Kamer* 1999-2000, nr. 756/1. In dit geval betrof het de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, die uitzonderlijk werd gebillijkt, gezien de hoge mate van techniciteit van de betrokken aanleggen en de nauwkeurige omschrijving van de aanleggen waarop de delegatie betrekking heeft.

(58) Advies 30.265/1/2/3/4 van 9, 13 en 14 juni 2000 over een voorontwerp van wet houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, *Parl.St. Kamer* 1999-2000, nr. 756/1. Zie hierover ook J. VELAERS, o.c., 251-252.

(59) Zie hierover ook A. ALEN, "De afdeling Wetgeving van de Raad van State. Enkele kanttekeningen bij haar adviespraktijk", *I.c.*, 6, nr. 6; M. VAN DAMME, *Raad van State - afdeling Wetgeving*, Brugge, Die Keure, 1998, 203-204, nr. 266.

(60) Zo bv. de adviezen 30.132/1 van 18 mei 2000 over een ontwerp van ministerieel besluit tot wijziging van de lijst gevoegd bij het koninklijk besluit van 2 september 1980 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering tegemoetkomt in de kosten van de farmaceutische specialiteiten en daarmee gelijkgestelde producten en 30.897/4 van 13 december 2000 over een ontwerp van ministerieel besluit tot aanwijzing van de omroeporganisaties als bedoeld in artikel 13 2e streepje van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

2001

1

Dat de Raad aldus ervoor kiest om geen standpunt in te nemen in litigieuze rechtspunten, heeft geen invloed op de geldigheid van het advies, zelfs niet indien het hele ontwerp betreft (61) en de Raad om die reden afziet van het verder onderzoek van de tekst. Dit betekent dat de overheid de tekst kan uitvaardigen zonder dat een schending van de adviesverplichting voorligt. Anders is het indien de Raad een adviesaanvraag onontvankelijk verklaart, bijvoorbeeld indien het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag op drie dagen niet adequaat wordt gemotiveerd. In dat geval is er geen advies en zal de adviesaanvragende overheid het nodige moeten doen om de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag te verhelpen en vervolgens opnieuw om advies vragen.

Er zijn trouwens nog enkele andere gevallen waarin de Raad uit eigen beweging afziet van het nader onderzoek van een tekst.

Indien de Raad om advies wordt gevraagd over een tekst waarvan hij vroeger een identieke of gelijklopende versie heeft onderzocht, neemt hij aan dat "bij ongewijzigd gebleven wetgeving en rechtspraak" zijn adviesbevoegdheid is uitgeput en ziet hij af van het onderzoek van de tekst (62).

De Raad zal zich eveneens ontslaan van het onderzoek van een tekst die duidelijk en op fundamentele wijze in strijd is met hogere normen. Dit is het geval voor een ontwerp dat de bevoegdheidsverdelende regels schendt

(63), dat in strijd is met internationaal recht of met de Grondwet (64) of nog, voor een besluit waarvoor geen rechtsgrond blijkt te bestaan (65).

Ten slotte gebeurt het helaas af en toe dat de Raad moet vaststellen dat een tekst zo slecht werd geredigeerd dat hij zich beperkt tot een opsomming van de voornaamste gebreken en de vaststelling dat de tekst grondig moet worden herzien.

Jeroen Van Nieuwenhove,  
Auditeur in de Raad van State (afdeling Wetgeving),  
Vrijwillig wetenschappelijk medewerker Staatsrecht  
K.U. Leuven

(61) Dit zal vooral het geval zijn indien het ontwerp volledig betrekking heeft op het rechtsgeding, bijvoorbeeld indien de overheid de aangevochten rechtsnorm wil wijzigen om haar interpretatie ervan te expliciteren in de rechtsnorm. Soms gebeurt een dergelijke ingreep met goede bedoelingen, bijvoorbeeld om tegemoet te komen aan sommige bezwaren die in het rechtsgeding aan bod kwamen. In bepaalde gevallen, en vooral indien deze wijziging met terugwerkende kracht gebeurt, kan sprake zijn van een ongeoorloofd ingrijpen in hangende rechtsgedingen. Deze praktijk werd reeds herhaaldelijk door het EHRM veroordeeld.

(62) Zie het advies 30.820/1 van 30 november 2000 over een voorstel van decreet houdende regeling van de talen in het Nederlandse taalgebied, *Parl. St. VI. Parl. 1999-2000*, nr. 390/2.

(63) Zie bv. het advies 30.026/4 van 3 april 2000 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en tot omzetting van de richtlijn 99/64/EG van de Europese Commissie van 23 juni 1999 tot wijziging van richtlijn 90/388/EEG teneinde ervoor te zorgen dat telecommunicatie- en kabeltelevisienetten die eigendom van eenzelfde exploitant zijn, gescheiden juridische eenheden vormen.

(64) Zie bv. het advies 30.271/2 van 6 december 2000 over een voorontwerp van wet tot wijziging van het Kieswetboek om het stemrecht toe te kennen aan de Belgen die in het buitenland verblijven voor de verkiezing van de federale Wetgevende Kamers.

(65) Zie bv. de adviezen 29.701/1 van 27 januari 2000 over een koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 december 1976 tot uitvoering van sommige bepalingen van artikel 59quater van de arbeidsongevallenwet van 10 april 1971; 30.269/1 van 15 juni 2000 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de criteria inzake kennis en vaardigheden waaraan de houder van een diploma ruimtelijke ordening moet voldoen om te kunnen worden geregistreerd als ruimtelijk planner.