

Rolnummer 6521
Arrest nr. 149/2017 van 21 december 2017

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 3 en 4 van de wet van 16 augustus 2016 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving », in zoverre zij betrekking hebben op de artikelen 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingesteld door H.B. en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 oktober 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 oktober 2016, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 3 en 4 van de wet van 16 augustus 2016 tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 september 2016, tweede editie), in zoverre zij betrekking hebben op de artikelen 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, door H.B., J.C., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., P.M., de vzw « Ademloos », de vzw « Straatego » en de vzw « Aktiekomitee Red de Voorkempen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Vande Castele, advocaat bij de balie te Antwerpen.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. A. Carton en Mr. A. Peytchev, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 12 juli 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers E. Derycke en P. Nihoul te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 26 september 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 26 september 2017 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. In rechte

- A -

A.1. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van de artikelen 3 en 4 van de wet van 16 augustus 2016 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State » (hierna : wet van 16 augustus 2016), in zoverre daardoor de nieuwe artikelen 5/2, derde lid en 5/3 in de gecoördineerde wetten op de Raad van State worden ingevoerd.

Het niet bestreden artikel 5/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet in een « onverwijld » bekendmaking, door de Raad van State, via een elektronisch informatienetwerk van de adviezen die de afdeling wetgeving van de Raad van State uitbrengt en bepaalt het dat de Raad van State er alle teksten bijvoegt waarop die adviezen betrekking hebben.

Het bestreden artikel 5/2 voorziet in een afwijking op die algemene bekendmakingsplicht voor adviezen die betrekking hebben op een ontwerpbesluit of op een ontwerpbesluit tot algemeenverbindendverklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst. Ook in het bestreden artikel 5/3 wordt in een afwijking voorzien voor federale

ontwerpbesluiten en voorontwerpen van besluiten van gemeenschappen en gewesten die niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Wat betreft de ontvankelijkheid

A.2.1. De Ministerraad werpt op dat de verzoekende partijen het op geen enkele wijze aannemelijk maken dat de bestreden bepalingen een rechtstreekse en ongunstige weerslag hebben op hun persoonlijke situatie. Evenmin tonen zij aan te beschikken over een eigen, voldoende geïndividualiseerd belang en, voor wat de negende, tiende en elfde verzoekende partij betreft, voor welk collectief belang zij optreden.

Bovendien valt er, volgens de Ministerraad, geen belang aan te tonen bij een beroep tot vernietiging van de wet van 16 augustus 2016. Die wet beoogt immers meer transparantie in het wetgevende en reglementaire werk te bewerkstelligen en zorgt aldus voor een verbetering van de rechtspositie van de rechtsonderhorige. De loutere vaststelling dat die bekendmaking van adviezen onderworpen wordt aan bepaalde modaliteiten doet hieraan geen afbreuk.

A.2.2. De verzoekende partijen menen dat noch artikel 142 van de Grondwet, noch de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat zij hun belang omschrijven in het verzoekschrift zelf. Het volstaat dat de verzoekende partijen een eventuele exceptie beantwoorden en hun belang toelichten, hetzij in een latere memorie van antwoord, hetzij in een latere aanvullende memorie. De Grondwetgever en de bijzondere wetgever onderschrijven immers een proceseconomische bezorgdheid, zodat kan worden vermeden dat partijen tijd besteden aan nutteloze procedurele betwistingen en dat het Hof wordt toegelaten onmiddellijk de grond van de zaak te onderzoeken zonder tijd te moeten besteden aan de klassieke, louter dilatoir opgeworpen excepties.

Wat het belang van de elf verzoekende partijen betreft, merken zij op dat het vaststellen van het belang van één verzoeker volstaat opdat het verzoekschrift ontvankelijk is (arrest nr. 46/2015, B.2.4). Dienaangaande stellen zij vast dat het belang van de drie verzoekende vzw's onder meer in het arrest nr. 103/2015 van 16 juli 2015 werd erkend.

Daarnaast voeren zij aan dat de mogelijkheid tot raadpleging van de adviezen van afdeling wetgeving van de Raad van State de rechtspositie van alle rechtsonderhorigen beïnvloedt. Echter, ingevolge de bestreden bepalingen worden niet alle adviezen van de Raad van State onverwijld bekendgemaakt. Iedereen, dus ook elke verzoekende partij, heeft belang bij de vernietiging van de beperkingen van de veralgemeende openbaarheidsplicht voor al de adviezen van de Raad van State. Bovendien heeft eenieder belang bij de vernietiging van wetbepalingen die het grondrecht van de openbaarheid van bestuur beperken.

De vaststelling van de Ministerraad dat een eventuele vernietiging van de bestreden bepalingen geen enkel voordeel oplevert of kan opleveren, kan, volgens de verzoekende partijen, niet worden gevolgd. De afwijkingen, die limitatief zijn opgesomd in de artikelen 5/2 en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperken en ontzeggen het voordeel van de algemene bekendmaking, hetgeen alle rechtsonderhorigen benadeelt. Na de eventuele vernietiging genieten de verzoekende partijen de onbeperkte waarborg van de algemene onverwijld bekende bekendmaking van alle adviezen, met inbegrip van alle teksten waarop de adviezen betrekking hebben. Bovendien kunnen de verzoekende partijen, na de vernietiging van de bestreden bepalingen, opnieuw een kans krijgen om hun situatie gunstiger te laten regelen.

Derhalve hebben alle elf verzoekende partijen belang bij het aanvechten van de bestreden bepalingen.

A.2.3. De Ministerraad meent dat de stelling van de verzoekende partijen, als zou eenieder belang hebben bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, niet kan worden gevolgd. De verzoekende partijen laten immers op manifeste wijze na *in concreto* aan te tonen dat de bestreden bepalingen hun persoonlijke situatie, dan wel hun maatschappelijk doel, rechtstreeks en op afdoende geïndividualiseerde wijze raken. Uit de *ratio legis* van de wet van 16 augustus 2016, die een algemene en abstracte draagwijdte heeft, kan niet automatisch een afdoende geïndividualiseerd belang van de verzoekende partijen worden afgeleid, omdat anders een *actio popularis* wordt aanvaard. Bovendien kunnen de bestreden bepalingen zowel de professionele werkzaamheden van een advocaat als de rechtspositie van de betrokken verzoekende partijen in het kader van een bestaande dan wel een toekomstige procedure voor de Raad van State enkel ten goede komen.

Ook de vaststelling als zou het na de vernietiging mogelijk zijn te allen tijde een beroep te doen op de algemene bekendmakingsplicht van artikel 5/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan, volgens de Ministerraad, niet worden aanvaard. In geval van vernietiging zullen immers de modaliteiten van de bekendmaking voor al de categorieën van adviezen wegvallen waardoor de principiële bekendmakingsplicht in de zin van artikel 5/1 volledig dreigt te worden uitgehold. Artikel 5/1 houdt enkel een principiële bekendmakingsverplichting in die op exhaustieve wijze geconcretiseerd wordt in de artikelen 5/2 en 5/3. Derwijze kan artikel 5/1, bij afwezigheid van de bestreden bepalingen, niet worden gelezen als een *lex generalis* die tevens *self-sufficient* is op grond waarvan de Raad alle adviezen automatisch zou moeten bekendmaken.

Ook maken de verzoekende partijen het, volgens de Ministerraad, niet aannemelijk dat zij, bij een vernietiging, een nieuwe kans zouden krijgen op een eventuele gunstigere situatie. De wetgever zal immers ook bij het uitvaardigen van een nieuwe regeling rekening moeten houden met de bevoegdheidsverdelende regels en de bevoegdheidsrechtelijke analyse van de Raad van State. Ook in die hypothese kan de federale wetgever de bekendmaking van adviezen en teksten uitgaande van de deelstaten die geen doorgang hebben gevonden niet op eenzijdige wijze, doch enkel met instemming van de betrokken deelstaat regelen.

A.3.1. Daarnaast meent de Ministerraad dat bepaalde aangevoerde middelen gedeeltelijk onontvankelijk zijn. Het Hof is niet bevoegd om rechtstreeks te toetsen aan het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : Verdrag van Aarhus), het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de richtlijn 2003/4/EG van 28 januari 2003 van het Europees Parlement en de Raad « inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad » (hierna : richtlijn 2003/4/EG) en de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, die de richtlijn 2003/4/EG heeft omgezet in Belgisch recht.

A.3.2. De verzoekende partijen menen dat de door hen aangevoerde middelen niet onontvankelijk zijn; het aanvoeren van de schending van bepalingen van titel II van de Grondwet, in samenhang met de algemene rechtsbeginselen, met bepalingen van het Unierecht en met het Verdrag van Aarhus, is voldoende. Bovendien kan het Hof zelf een mogelijke onduidelijkheid of onjuistheid in de formulering van de middelen, ontleend aan de schending van het Unierecht, opvangen (arrest nr. 97/2011, B.7.3, en nr. 105/2011, B.7). Daarnaast is een toetsing aan de wet van 5 augustus 2006 wel geoorloofd omdat die nationale wet het voorschrift van de richtlijn 2003/4/EG overneemt en die grondslag ook dwingend is.

A.3.3. Indien de stelling van de verzoekende partijen, als zouden de middelen ontvankelijk zijn, zou worden gevolgd, wijst de Ministerraad erop dat de verzoekende partijen nalaten te preciseren welke twee categorieën van personen zich hetzij in vergelijkbare situaties bevinden en ingevolge de bestreden bepalingen op ongelijke wijze worden behandeld, hetzij in onvergelijkbare situaties bevinden en ingevolge de bestreden bepalingen op gelijke wijze worden behandeld, waarvoor geen objectieve en redelijke verantwoording zou bestaan. De verzoekende partijen beperken zich enkel tot het *in abstracto* opwerpen van allerlei discriminaties en schendingen van internationale en supranationale bepalingen zonder die *in concreto* te betrekken op twee specifieke categorieën van personen. Dit komt in wezen neer op een ongeoorloofde rechtstreekse toetsing aan internationale bepalingen.

Ten geleide

A.4.1. Alvorens dieper in te gaan op de middelen die de verzoekende partijen opwerpen, meent de Ministerraad dat die partijen uitgaan van onjuiste juridische standpunten.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, hebben de nieuwe bekendmakingsverplichtingen van de wet van 16 augustus 2016 op geen enkele wijze invloed op het toepassingsgebied en de draagwijdte van de bestaande regionale en nationale openbaarheidswetgevingen die uitgevaardigd zijn met toepassing van artikel 32 van de Grondwet alsook van enig ander verdrag. De bestreden bepalingen voorzien enkel in een nieuwe en bijkomende wijze waarop de adviezen van de afdeling wetgeving ter kennis worden gebracht van het publiek, namelijk rechtstreeks door de Raad van State zelf en niet onrechtstreeks door de betrokken adviesaanvrager. De bestreden bepalingen hebben evenmin enige invloed op de wet van 6 augustus 2006, aangezien die wet slechts de richtlijn 2003/4/EG omzet in Belgisch recht en niet wordt gewijzigd door de wet van 16 augustus 2016. De draagwijdte van de bestreden bepalingen is beperkt tot de verplichtingen die aan de Raad van State zelf worden opgelegd en bepaalt op geen enkele wijze in welke gevallen de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten, met toepassing van de diverse

openbaarheidswetgevingen, de openbaarheid zouden mogen weigeren van een bestuursdocument dat in hun bezit is.

Vervolgens voorziet artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet in enige beperking of een afwijking van de algemene regeling van artikel 5/1. Artikel 5/3 bepaalt enkel de modaliteiten van de nieuwe bekendmakingsplicht, voor wat betreft de adviezen over teksten die geen doorgang hebben gevonden. De beweringen van de verzoekende partijen, luidens welke artikel 5/3 « het principe van de niet-bekendmaking » zou instellen, een « allesomvattende uitzonderingsclausule » zou inhouden en zo het algemene artikel 5/1 « onwerkzaam » zou maken, mist elke grond. Voormelde regeling houdt immers geen beperking in van de principiële bekendmakingsplicht, doch wel een concretisering van die verplichting aangaande voormelde specifieke categorie van adviezen en teksten die krachtens de thans vigerende gecoördineerde wetten op de Raad van State op geen enkele wijze worden bekendgemaakt. Bij een eventueel gebrek aan instemming tot bekendmaking vanwege een gemeenschap of gewest kan eenieder, overeenkomstig de toepasselijke openbaarheidswetgeving, nog steeds een verzoek tot openbaarheid richten tot de betrokken deelentiteit. Hierbij zal de deelstaatregering gebonden zijn door de beginselen van behoorlijk bestuur en kan een eventuele weigeringsbeslissing worden aangevochten bij de beroepsinstantie wier beslissing tevens vatbaar is voor een schorsings- en vernietigingsberoep voor de Raad van State. Er is derhalve geen sprake van een jurisdictionele immuniteit.

A.4.2. De verzoekende partijen herhalen dat artikel 5/1 een duidelijke algemene regel van bekendmaking invoert en een meteen uitvoerbare veralgemeende openbaarheidsplicht instelt die noch een bijzondere uitvoeringsmaatregel, noch een bijkomende wetsbepaling vergt, waardoor het voormelde artikel *self-sufficient* is. De artikelen 5/2 en 5/3 voorzien als een *lex specialis* in afwijkingen op de uitvoerbare veralgemeende openbaarheidsplicht, bepaald in artikel 5/1.

Daarnaast is de plicht tot bekendmaking een cruciaal gegeven in het publiekrecht, waarvan de naleving een basisvoorwaarde vormt voor de rechtsstaat. Dit waarborgt de rechtszekerheid (arrest nr. 25/90, 8.B.7.2). Artikel 6, lid 9, van het Verdrag van Aarhus bevestigt het beginsel van de bekendmaking. De bekendmaking van een besluit heeft ook gevolgen voor de berekening van de beroepstermijnen, ook al heeft de betrokkene *de facto* geen kennis van het besluit. De beroepstermijn kan niet ten volle worden benut wanneer de griefhoudende akte enkel bij uittreksel werd bekendgemaakt en de belanghebbende in dat geval enkel zijn toevlucht kan nemen tot zijn recht op raadplegen en uitreiken van een afschrift, gewaarborgd in artikel 32 van de Grondwet, om pas zo later kennis te kunnen nemen van de gehele akte en de eventuele motivering. Artikel 190 van de Grondwet stelt, volgens de verzoekende partijen, enkel een afweerrecht in. Wanneer de wetgever bij het invoeren van een bekendmaking de modaliteiten instelt voor het raadplegen van het bekendgemaakte document en het uitreiken van een afschrift, geeft hij dus ook uitvoering aan artikel 32 van de Grondwet.

Bovendien bepaalt artikel 160 van de Grondwet dat de Raad van State adviezen verleent in de gevallen bij de wet bepaald. De raadpleging van de Raad van State belangt de openbare orde aan. Het advies van de Raad van State is als bestuursdocument ook in het bezit van de adviesaanvrager en valt derhalve onder artikel 32 van de Grondwet. Aangezien artikel 32 van de Grondwet de basisprincipes van het grondrecht op openbaarheid van bestuur vaststelt en de wetgever, wanneer hij voorziet in een bekendmaking van een bestuursdocument, de openbaarheid regelt, wordt door die wetgever dus een modaliteit vastgelegd die *ipso facto* uitvoering geeft aan het grondrecht zoals vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet.

A.4.3.1. De Ministerraad herhaalt eerst dat de artikelen 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niets uit te staan hebben met de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur. De nieuwe bekendmakingsverplichtingen passen uitsluitend in het kader van de organieke werking van de Raad van State in de zin van artikel 160 van de Grondwet en hebben op geen enkele wijze invloed op de openbaarheidswetgevingen die uitgevaardigd zijn met toepassing van artikel 32 van de Grondwet of van enig ander verdrag of richtlijn. Bovendien voorziet artikel 5/3 niet in enige beperking of afwijking van de algemene regeling van artikel 5/1, maar bepaalt het enkel de modaliteiten van de bekendmakingsplicht wat betreft de adviezen over teksten die geen doorgang hebben gevonden.

A.4.3.2. Vervolgens merkt de Ministerraad op dat een advies van de afdeling wetgeving geen bestuursdocument is in de zin van artikel 32 van de Grondwet. Met een bestuursdocument wordt bedoeld alle informatie, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken. De Raad van State is geen administratieve overheid, waardoor de adviezen die hij uitvaardigt en in zijn bezit heeft ook niet beschouwd kunnen worden als bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet. De Ministerraad begrijpt ook niet op welke wijze artikel 190 van de Grondwet kan worden gekwalificeerd als een afweerrecht. Een

afweerrecht is een burgerlijk recht, te weten een recht die een burger beschermt tegen onrechtmatig en ongeoorloofd optreden van de overheid. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt echter het fundamenteel staatsrechtelijk beginsel van de bekendmaking van wetten, besluiten en verordeningen, waaruit bezwaarlijk enig afweerrecht kan worden afgeleid en dat bovendien niets te maken heeft met het al of niet toepasselijk zijn van artikel 32 van de Grondwet. Derhalve mist de stellingname van de verzoekende partijen elke juridische grondslag, aangezien de wet van 16 augustus 2016 uitsluitend de organieke werking van de Raad van State in de zin van artikel 160 van de Grondwet regelt.

De bestreden bepalingen miskennen ook niet de weigeringsgronden van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus, noch van de richtlijn 2003/4/EG. Immers, artikel 5/3 omvat geen weigeringsgrond maar kan enkel worden gekwalificeerd als een modaliteit van de principiële bekendmakingsplicht. Voorts passen de weigeringsgronden van artikel 4 van het Verdrag van Aarhus en van de richtlijn 2003/4/EG in het kader van de passieve openbaarheidsplicht. In zoverre de wet van 16 augustus 2016 alsnog als een vorm van openbaarheidswetgeving moet worden beschouwd, kunnen de bestreden bepalingen hoogstens betrekking hebben op de actieve openbaarheidsplicht, waarop de weigeringsgronden niet van toepassing kunnen zijn. Derhalve mist de stellingname van de verzoekende partijen elke juridische grondslag. De vraag of een advies van de Raad van State al dan niet kan worden gekwalificeerd als milieu-informatie is dan ook irrelevant.

A.4.3.3. Daarnaast kan, volgens de Ministerraad, artikel 5/1 niet worden gekwalificeerd als een autonome en uitvoerbare algemene bekendmakingsverplichting, ten aanzien waarvan de bestreden bepalingen enkel voorzien in uitzonderingen. Artikel 5/1 stelt enkel een principiële onverwijlde bekendmakingsverplichting voorop die nader wordt geconcretiseerd in de artikelen 5/2 en 5/3. Voormelde artikelen 5/2 en 5/3 regelen op exhaustieve wijze de bekendmaking van alle categorieën van adviezen en teksten waardoor artikel 5/1 geenszins kan worden beschouwd als een algemene en residuaire bepaling die de bekendmaking regelt van de overige categorieën van adviezen en teksten waarvan de bekendmaking niet nader geregeld wordt in de voormelde artikelen 5/2 en 5/3.

Ten gronde

A.5.1. Als eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2003/4/EG en artikel 160 van de Grondwet. Immers, de bekendmaking in artikel 5/3 heeft enkel betrekking op de « adviezen » en op de « teksten van die voorontwerpen en ontwerpbesluiten », maar niet op « alle teksten waarop die adviezen » betrekking hebben. Bijgevolg heeft artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een beperktere draagwijdte dan de algemene regel van artikel 5/1, waardoor er een lacune ontstaat die een niet te verantwoorden discriminatie veroorzaakt en die een ongeoorloofde beperking inhoudt van het recht op inzage in bestuursdocumenten op grond van de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur.

A.5.2. De Ministerraad meent dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, de artikelen 5/1 en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State eenzelfde draagwijdte hebben, wat betreft de openbaarmaking van de met de adviezen verband houdende « teksten ». Artikel 5/3 kan niet zo worden geïnterpreteerd als zou het in een beperktere bekendmakingsplicht voorzien dan artikel 5/1. De *ratio legis* van de bekendmakingsplicht bestaat erin de verstaanbaarheid van de adviezen te vrijwaren; deze zijn enkel begrijpelijk mits inzage van de teksten waarop zij betrekking hebben, te weten de teksten waarover de afdeling wetgeving heeft geadviseerd. Derhalve dient artikel 5/3 zo te worden geïnterpreteerd dat het, onder de voorwaarden bepaald in artikel 5/3, de bekendmaking oplegt van al de teksten van de ontwerpbesluiten die ter advies aan de afdeling wetgeving zijn voorgelegd doch nooit zijn aangenomen en bekendgemaakt en derwijze nooit bindend zijn geworden en zullen worden. Voormelde stelling wordt, volgens de Ministerraad, ook bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State, aangezien de afdeling « de teksten waarop de adviezen betrekking hebben » gelijkstelt met de « teksten waarover de adviezen gegeven zijn ». Van een lacune is er derhalve geen sprake.

In ondergeschikte orde oordeelt de Ministerraad dat, zelfs indien zou moeten worden aanvaard dat artikel 5/3 een beperktere draagwijdte heeft, dit niet kennelijk onredelijk is. Het kan immers worden verantwoord waarom voor adviezen aangaande ontwerpbesluiten die geen doorgang hebben gevonden en dus nooit een bindende regeling zijn geworden een beperktere bekendmakingsplicht vermag te gelden aangezien rechtsonderhorigen die niet moeten naleven. Bovendien zou een dergelijke beperking geheel proportioneel zijn vermits de « bijkomende » teksten die niet door artikel 5/3 zouden worden bekendgemaakt in elk geval nog

kunnen worden opgevraagd krachtens de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur, waaraan op geen enkele wijze afbreuk wordt gedaan.

Volgens de Ministerraad is er derhalve geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, noch van artikel 160 van de Grondwet en het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG. De door de verzoekende partijen opgeworpen schending steunt immers op het onbestaande onderscheid tussen de artikelen 5/1 en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Ministerraad werpt tevens op dat de verzoekende partijen op geen enkele wijze verduidelijken waarom artikel 23 van de Grondwet zou zijn geschonden; derhalve is dat onderdeel van het eerste middel onontvankelijk.

A.5.3. De verzoekende partijen herhalen dat er een onderscheid bestaat tussen het algemene artikel 5/1 en artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wat betreft de soort teksten die openbaar moeten worden gemaakt. Artikel 5/1 geldt als *lex generalis*, terwijl artikel 5/3 een *lex specialis* is, waardoor niet kan worden aanvaard dat beide artikelen samenvallen.

Voor dat onderscheid in behandeling bestaat, volgens de verzoekende partijen, geen redelijke verantwoording. De onredelijkheid moet worden beoordeeld met inachtneming van de doelstelling van de hervorming, te weten het volledige en correcte begrip van het geraadpleegde advies, en met inachtneming van de doelstelling van de openbaarheid van bestuur, te weten door te voorzien in administratieve transparantie, bijdragen tot een daadwerkelijke uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden (arrest nr. 169/2013, B.16.3), waardoor moet worden besloten dat de beperking van de bekendmakingsplicht haaks staat op die voormelde doelstellingen.

A.6.1.1. Als tweede middel voeren de verzoekende partijen een schending aan, door artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met diverse artikelen van het Verdrag van Aarhus, diverse artikelen van de richtlijn 2003/4/EG, van de artikelen 6, 8 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van artikel 160 van de Grondwet.

A.6.1.2. Als eerste onderdeel menen de verzoekende partijen dat het bestreden artikel het gelijkheidsbeginsel op dubbele wijze miskent.

Eerst houdt artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een uitzondering in op de algemene regel van artikel 5/1, waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat. Volgens hen is het, voor wat de bekendmaking van adviezen betreft, niet nodig een onderscheid te maken tussen teksten die doorgang vinden en teksten die geen doorgang vinden.

Bovendien bestaat er geen redelijke verantwoording voor het onderscheid in behandeling tussen adviezen en teksten uitgaande van de federale overheid en adviezen en teksten uitgaande van de gemeenschappen en gewesten. Het valt, volgens de verzoekende partijen, niet in te zien waarom de bekendmaking van adviezen uitgaande van de gemeenschappen en gewesten afhankelijk wordt gemaakt van de instemming van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. Immers, het uitstel van bekendmaking kan onbeperkt zijn. Dit geldt des te meer nu artikel 6 van de wet van 16 augustus 2016 bepaalt dat de Raad van State alle adviezen die dateren van vóór de inwerkingtreding van die wet uiterlijk op 1 januari 2019 moet bekendmaken. De bevoegdheid van de Raad van State wordt niet beperkt, noch door het ontbreken van de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers, noch door een gebrek aan een instemming van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. De onredelijkheid van de beperking inzake de bekendmaking wordt, volgens de verzoekende partijen, bevestigd door een vergelijking met de algemene waarborgen die artikel 32 van de Grondwet voorschrijft en laat bestendigen in wetten en decreten. Inzake openbaarheid van bestuur is de openbaarheid de regel en de weigering de uitzondering. Het gaat om een grondrecht dat directe werking heeft en van openbare orde is, waardoor de uitzonderingen restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

A.6.1.3. Het tweede onderdeel gaat, volgens de verzoekende partijen, uit van een schending van het recht op toegang tot de rechter, omdat de rechtzoekende geen daadwerkelijke rechtshulp krijgt om te reageren tegen een weigering van een gemeenschap of een gewest om in te stemmen met de bekendmaking van de adviezen en de teksten die geen doorgang hebben gevonden. Hooguit zal de Raad van State kennis kunnen nemen van het gebrek aan instemming, indien hij al ooit om de instemming zou verzoeken.

A.6.1.4. Het derde, het vierde en het vijfde onderdeel van het tweede middel zijn afgeleid uit de schending van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG. De wet van 16 augustus 2016 valt, volgens de verzoekende partijen, onder het toepassingsgebied van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn 2003/4/EG, waardoor de wetgever, door in een afwijking te voorzien waarbij de niet-bekendmaking de regel is en de bekendmaking de uitzondering, de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus en de richtlijn miskent.

A.6.2.1. De Ministerraad merkt op dat de diverse onderdelen van het tweede middel in essentie identiek zijn. De bijzondere, door artikel 5/3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoerde regeling, op grond waarvan de adviezen en teksten die uitgaan van de gemeenschappen en gewesten en geen doorgang hebben gevonden slechts kunnen worden bekendgemaakt met de instemming van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest, berust op redelijke gronden. De bestreden bepaling is het resultaat van de omstandige bevoegdheidsrechtelijke analyse door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Op grond van dat advies vermocht de federale wetgever niet in eenzelfde regeling te voorzien voor federale teksten en teksten van gemeenschappen en gewesten die geen doorgang vinden. Een federale regeling inzake de bekendmaking van de adviezen die tevens voorziet in de bekendmaking van de daarbij horende teksten van de gemeenschappen en gewesten regelt niet de werking van die overheden maar strekt ertoe op een volledige en werkzame wijze uitvoering te geven aan de federale bevoegdheid om de werking van de Raad van State te regelen. Die federale bevoegdheid wordt evenwel beperkt door het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel, dat ertoe leidt dat elke overheid er bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheden over dient te waken de uitoefening van de aan andere entiteiten toegewezen bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk te maken.

De Raad van State heeft een bevoegdheidsprobleem vastgesteld inzake de bekendmaking van de adviezen over teksten van gemeenschappen en gewesten die geen doorgang hebben gevonden. Die veralgemeende bekendmakingsverplichting zou immers « precies in weerwil van de keuze van de stellers ervan om de procedure voor de aanneming ervan niet voort te zetten, op onevenredige wijze afbreuk [...] doen aan de bevoegdheden van de deeltentiteiten wat betreft het bepalen van de regels inzake hun werkwijze en aan de noodzakelijke beoordelingsruimte waarover ze moeten beschikken bij de uitvoering van hun beleid ». De keuze tot bekendmaking komt, volgens de afdeling wetgeving, dan ook uitsluitend toe aan de deeltentiteiten, die « uiteraard [kunnen] beslissen die adviezen en die teksten zelf openbaar te maken, maar [...] daarnaast ook akkoord [kunnen] gaan met een bekendmaking ervan door de Raad van State ». De federale wetgever is, volgens de afdeling wetgeving, op grond van artikel 160 van de Grondwet, enkel bevoegd om de bekendmaking te regelen van de adviezen en de daarbij horende teksten van zowel de federale overheid als de gemeenschappen en de gewesten die doorgang hebben gevonden. De federale wetgever is daarentegen niet bevoegd om eenzijdig de bekendmaking te regelen van de adviezen en de daarbij horende teksten van de gemeenschappen en de gewesten die geen doorgang hebben gevonden.

Het tweede middel van de verzoekende partijen is, volgens de Ministerraad, ongegrond, omdat de regel van artikel 5/3, § 2, de bevoegdheidverdelende regels in acht neemt. De federale wetgever kan niet anders dan de keuze tot bekendmaking volledig over te laten aan de gemeenschappen en gewesten. De loutere vaststelling dat de Raad van State tevens alle uitgebrachte adviezen die dateren van vóór de inwerkingtreding van die wet, uiterlijk op 1 januari 2019 zal bekendmaken (artikel 6 van de wet van 16 augustus 2016), doet geen afbreuk aan het voorgaande. Die bekendmaking zal slechts plaatsvinden « volgens de nadere regels vastgesteld bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad », waarbij de Koning tevens rekening zal dienen te houden met de bevoegdheidsrechtelijke analyse van de Raad van State.

A.6.2.2. Ook voor de keuze van de wetgever om het ogenblik van de bekendmaking van de adviezen over federale teksten die geen doorgang hebben gevonden vast te leggen na de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 5/3, § 1), bestaat, volgens de Ministerraad, een redelijke verantwoording. De Raad van State heeft in zijn advies uitdrukkelijk erkend dat de wetgever bepaalde voorwaarden in acht mag nemen bij de bekendmaking van die categorie van adviezen en teksten. De afdeling wetgeving suggereerde daarbij zelf om in een regeling te voorzien dat de bekendmaking van die adviezen kon gebeuren aan het einde van de zittingsperiode, waarbij tevens werd opgemerkt dat de wetgever voor die categorie van adviezen een uiterst tijdstip van publicatie moest vastleggen. Hieruit blijkt dat de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikte om het tijdstip van bekendmaking vast te leggen.

De wetgever heeft de door de Raad van State voorgestelde regeling ingevoerd, omdat die ook redelijk verantwoord is. Het is immers pas op het einde van de legislatuur dat duidelijk wordt welke teksten geen doorgang hebben gevonden en derhalve geen bindende wetskrachtige normen zijn geworden. Bovendien kan redelijkerwijze worden aangenomen dat er geen dwingende noodzaak bestaat tot onmiddellijke bekendmaking van dergelijke adviezen, aangezien die betrekking hebben op teksten die nooit zijn bekendgemaakt en dus nooit

bindende wetgeving zijn geworden. Het gekozen tijdstip van bekendmaking van dergelijke adviezen doet in elk geval geen afbreuk aan de wezenlijke doelstelling van de wet van 16 augustus 2016, die erin bestaat te garanderen dat periodiek een ruime hoeveelheid aan adviezen ter beschikking komt van geïnteresseerde juristen of andere personen.

A.6.3. De verzoekende partijen voeren aan dat de stelling van de Ministerraad, als zou de federale wetgever geen andere keus hebben, niet kan worden gevolgd. Het gegeven dat artikel 32 van de Grondwet van toepassing is, is cruciaal voor de beoordeling van de bevoegdheid en de *modus operandi* die de bevoegde overheid hierbij moet volgen. De bevoegdheid van een gewest of een gemeenschap in een welbepaalde aangelegenheid verschaft aan dat gewest of die gemeenschap geen vrijgeleide, wat betreft de openbaarheid van bestuur. Het is in strijd met artikel 32 van de Grondwet om te bepalen dat de bekendmaking van de adviezen enkel mag plaatsvinden mits instemming van de adviesaanvrager. Dit staat haaks op de basisregel dat de openbaarheid van bestuur de regel is en dat de adviesaanvrager steeds een concreet geldig weigeringsmotief moet voorleggen en bewijzen.

Daarnaast omvat de bevoegdheid van de Koning tot het « vastleggen van nadere regels » niet de bevoegdheid om zelf te mogen bepalen dat de bekendmaking van de oude adviezen van de Raad van State uitgesteld wordt tot een later tijdstip. Artikel 6 van de wet van 16 augustus 2016 voorziet niet in die beperking. Een dergelijke beperking is ingesteld in artikel 5/3 en moet worden onderzocht door het Hof en niet door de Raad van State in het kader van een latere betwisting van een koninklijk besluit.

De keuze van het tijdstip van de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers is, volgens de verzoekende partijen, niet redelijk, omdat een periodiciteit die daarop is afgestemd een drogreden is, aangezien dat rechtsfeit in beginsel enkel plaatsvindt om de vijf jaar. Daarnaast is het criterium van « de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers » of « de instemming van de gemeenschappen en gewesten » geen geldige weigeringsgrond, omdat noch het Verdrag van Aarhus, noch de richtlijn 2003/4/EG dergelijke weigeringsmotieven toelaten; zij voorzien in een individueel onderzoek van het motief, met hierbij ook de « inachtneming van het met de bekendmaking gediende openbare belang ».

A.6.4. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, bevat artikel 6 van de wet van 16 augustus 2016 geen enkele beperking, wat betreft de bevoegdheid van de Koning om de bekendmaking van de adviezen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de wet van 16 augustus 2016 te moduleren in het licht van de bevoegdheidsrechtelijke analyse van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Ook bevestigt de loutere vaststelling van de verzoekende partijen dat de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers in beginsel maar om de vijf jaar plaatsvindt, de periodieke aard van die bepaling, hetgeen geheel in de lijn ligt van de wezenlijke *ratio* van de wet van 16 augustus 2016.

Ten slotte zijn de bestaande beroepsmogelijkheden tegen een eventuele weigeringsbeslissing van de gemeenschappen en gewesten om in te gaan op een verzoek tot openbaarheid ruimschoots afdoende om het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 13 van de Grondwet *junctis* de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van mens te waarborgen. De loutere vaststelling dat het voorwerp van die beroepsmogelijkheden de weigeringsbeslissing van de betrokken deelstaat betreft in de zin van de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur, doch niet de eigenlijke weigering van de betrokken deelstaat om zijn adviezen of teksten zelf bekend te maken dan wel akkoord te gaan met de bekendmaking ervan door de Raad van State, doet hieraan geen afbreuk. Bovendien staat het eenieder geheel vrij om volgens de voorwaarden van artikel 14, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tevens een vernietigingsberoep in te stellen tegen een dergelijke impliciete afwijzende beslissing van de betrokken deelstaat.

A.7.1. Het derde middel gaat uit van een schending, door artikel 5/3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2003/4/EG en artikel 160 van de Grondwet, alsook van een schending van de bevoegdheidverdelende regels, de artikelen 38, 39, 127, 128, 129, 134 en 143 van de Grondwet en de artikelen 4, 5, 6, 10, 20, 44 en 68 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. In het bestreden artikel 5/3, § 2, wordt bepaald dat de bekendmaking van de adviezen over en teksten van ontwerpbesluiten, uitgaande van de gemeenschappen en de gewesten, die geen doorgang hebben gevonden, slechts kan plaatsvinden mits instemming van de betrokken deelentiteit. In het licht van artikel 32 van de Grondwet en van de bevoegdheidverdelende regels komt die bevoegdheid evenwel niet toe aan de federale wetgever, maar aan de decreetgever, die als enige bevoegd is om in uitzonderingsgronden te voorzien op de algemene bekendmakingsverplichting van artikel 5/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De federale wetgever is ertoe gehouden het grondwettelijk recht op openbaarheid van bestuur en de inzage in

bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet te erkennen en hieraan uitvoering te geven via een algemene bekendmakingsplicht, zonder in enige afwijking van dat beginsel te mogen voorzien.

Volgens de verzoekende partijen komt het enkel de wetgevers toe, elk wat hen aanbelangt, om beperkingen in te stellen in de gevallen en onder de voorwaarden die ze bepalen, rekening houdend met de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet, het Unierecht en het Verdrag van Aarhus. De federale wetgever mag als entiteit die onderworpen is aan het beginsel van de federale loyaliteit, de andere entiteiten niet voor voldongen feiten plaatsen en hij moet hun bedenktijd gunnen om zich te beraden over eventuele uitzonderingsgevallen. Ook gaat de federale loyaliteit niet zover dat de federale wetgever het veralgemeende recht op bekendmaking, door de Raad van State, van de adviezen zelf bij voorbaat onwerkzaam mag maken met een alomomvattende uitzonderingsclausule, « met instemming van de gemeenschappen en gewesten », die de gemeenschappen en gewesten naar eigen inzichten kunnen invullen.

A.7.2. De Ministerraad herhaalt dat artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het resultaat is van de bevoegdheidsrechtelijke analyse van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Er is geen sprake van « uitzondering op » of « afbreuk aan » de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur. Daarnaast regelt de federale wetgever niet in welke gevallen de gemeenschappen en gewesten met toepassing van de diverse openbaarheidswetgevingen de openbaarheid zouden mogen weigeren van een bestuursdocument dat in hun bezit is. De federale wetgever stelt zich op geen enkele wijze in de plaats van de gemeenschappen en gewesten en betreedt hun bevoegdheden dus niet. Bovendien heeft artikel 5/3, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State uitsluitend betrekking op de organieke werking van de Raad van State, waarvoor de federale wetgever krachtens artikel 160 van de Grondwet bevoegd is.

Volgens de Ministerraad kan er geen sprake zijn van een schending van de artikelen 10, 11, 32 en 160 van de Grondwet omdat de kritiek van de verzoekende partijen geheel gebaseerd is op de onjuiste vaststelling dat de federale overheid onbevoegd zou zijn om in een toestemmingsvereiste te voorzien. Daarnaast verduidelijken de verzoekende partijen niet waarom de artikelen 13, 23, 38, 39, 127, 128, 129, 134 en 143 van de Grondwet, alsook de artikelen 4, 5, 6, 10, 20, 44 en 68 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen geschonden zouden zijn. Als het Hof al bevoegd zou zijn om aan al die bepalingen te toetsen, dan dienen die kritieken, volgens de Ministerraad, als onontvankelijk en minstens ongegrond te worden verworpen.

A.7.3. De opmerking van de Ministerraad dat er voorheen geen raadpleging van het advies op een voor het publiek toegankelijk informatienetwerk mogelijk was, verantwoordt, volgens de verzoekende partijen, niet de niet-toepasselijkheid van artikel 32 van de Grondwet op de modaliteiten die bij de wet van 16 augustus 2016 zijn bepaald. Ook voorheen was artikel 32 van de Grondwet van toepassing, terwijl er niet in enige bekendmaking van de adviezen van de Raad van State was voorzien. Overeenkomstig artikel 32, tweede lid, van de Grondwet komt het enkel de betrokken deelentiteit toe om te voorzien in beperkingen van de bekendmaking van de adviezen van de Raad van State.

A.8.1. Het vierde middel vloeit voort uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2003/4/EG en artikel 160 van de Grondwet. De bestreden artikelen 5/1, 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schenden het gelijkheidsbeginsel aangezien zij gelijke situaties op verschillende wijze behandelen.

De artikelen 5/2, derde lid, 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State behandelen de bekendgemaakte besluiten en de besluiten die wel zijn aangenomen, maar nog niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, op ongelijke wijze, terwijl beide soorten van besluiten in wezen dezelfde zijn omdat een aangenomen, maar nog niet bekendgemaakt besluit reeds juridische waarde kan hebben. Burgers kunnen rechten ontleen aan een aangenomen doch niet-bekendgemaakt besluit dat tevens de basis kan vormen voor een uitvoeringsbesluit. Het onderscheidingscriterium « bekendmaking van de norm » tussen beide wettelijke bepalingen is derhalve kennelijk onredelijk en niet pertinent. De federale wetgever bevordert het dilatoire procedé van het niet-bekendmaken van aangenomen akten, wat onwettig is.

Tevens is er geen redelijke verantwoording waarom een burger, krachtens artikel 5/2, derde lid, en artikel 5/3, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, pas op het ogenblik van de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* kennis kan nemen van het advies aangaande een aangenomen ontwerpbesluit waaraan hij reeds vóór de publicatie ervan rechten kan ontleen, dan wel pas na de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers en na de instemming van de gemeenschappen en gewesten, en dus niet « onverwijld », zoals voorgeschreven in artikel 5/1.

A.8.2.1. Volgens de Ministerraad bevatten de artikelen 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen ongeoorloofd verschil in behandeling door de daarin voorgeschreven modaliteiten van het ogenblik van bekendmaking. Immers, de verzoekende partijen gaan uit van de verkeerde veronderstelling dat er niet-bekendgemaakte ontwerpen bestaan die later toch van kracht worden en zo met miskennen van het gelijkheidsbeginsel onder het toepassingsgebied van artikel 5/3 vallen. Het toepassingsgebied van artikel 5/3 is beperkt tot de adviezen aangaande de teksten van ontwerpbesluiten die geen doorgang hebben gevonden, namelijk ontwerpbesluiten die niet bindend zijn geworden en zullen worden. Dit betreft de « niet-aangenomen en niet-bekendgemaakte reglementaire teksten ».

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen menen, behoren de categorieën van besluiten die beweerdelijk ten onrechte op ongelijke wijze zouden worden behandeld, namelijk (1) de besluiten die zijn aangenomen en gepubliceerd en (2) de reeds aangenomen besluiten die nog niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, niet tot het toepassingsgebied van artikel 5/3. Dergelijke besluiten zullen hetzij in de toekomst aangenomen en bekendgemaakt worden (1), hetzij bekendgemaakt worden (2); het zijn derhalve besluiten die doorgang zullen vinden en die dus vallen onder het toepassingsgebied van artikel 5/2. Artikel 5/3 kan, volgens de Ministerraad, dus onmogelijk het gelijkheidsbeginsel schenden, nu beide categorieën van besluiten die beweerdelijk het gelijkheidsbeginsel schenden, niet eens tot het toepassingsgebied ervan behoren.

A.8.2.2. Voor wat betreft de mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 5/2, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, merkt de Ministerraad op dat de keuze van de wetgever op objectieve en pertinente gronden steunt. Krachtens artikel 190 van de Grondwet wordt een norm pas verbindend zodra hij is bekendgemaakt. Het is dan ook redelijk verantwoord de rechtsonderhorige inzage te verlenen in het advies zodra het daarbij horende besluit verbindend zal worden. Daarnaast komt die werkwijze de vindbaarheid van het betrokken advies ten goede. Het is gemakkelijk een besluit op te zoeken en daarbij onmiddellijk het daarbij horende advies terug te vinden dat op dezelfde datum is gepubliceerd. Voorts heeft de afdeling wetgeving in haar advies de wetgever geadviseerd het tijdstip van de bekendmaking te verduidelijken (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2014, DOC 54-0682/002, p. 20), waarbij de wetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikte.

Daarnaast merkt de Ministerraad op dat de Raad van State enkel bevoegd is om adviezen uit te vaardigen aangaande ontwerpen van reglementaire besluiten die krachtens artikel 190 van de Grondwet verbindend worden na hun bekendmaking. Voor zover de verzoekende partijen zich beroepen op de stelling dat een burger rechten zou kunnen ontlenen aan een reeds aangenomen doch niet bekendgemaakt besluit, dient te worden vastgesteld dat dit in geen geval een vaststaand gegeven is. Inzonderheid rijst de vraag in hoeverre die stelling toepassing vindt ten aanzien van reglementaire besluiten. Zelfs in de veronderstelling dat dit het geval zou zijn, doen de artikelen 5/1, 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State op geen enkele wijze afbreuk aan het (vermeende) recht om zich op een nog niet bekendgemaakt besluit te beroepen. De keuze van de wetgever om de bekendmaking van de adviezen van dergelijke besluiten vast te leggen op het ogenblik dat die besluiten bekend worden gemaakt en daardoor verbindend kunnen worden, is in elk geval redelijk verantwoord; het is immers op basis van de bekendmaking (en niet de goedkeuring) van die besluiten dat ze verbindend worden.

A.8.3. De stelling van de Ministerraad dat artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet van toepassing zou zijn op de besluiten die wel zijn aangenomen, maar niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, kan, volgens de verzoekende partijen, niet worden gevolgd. Immers, artikel 5/3 bevat geen beperking tot ontwerpen « die geen doorgang hebben gevonden » in die zin dat de teksten ook ontwerpen zouden betreffen die niet zijn aangenomen.

Nog ten onrechte betoogt, volgens de verzoekende partijen, de Ministerraad dat de keuze van het tijdstip van bekendmaking in artikel 5/2 redelijk zou zijn, dat het daarbij horende advies terug te vinden is dat op eenzelfde datum is gepubliceerd en dat de Raad van State enkel bevoegd zou zijn om adviezen uit te vaardigen aangaande ontwerpen van reglementaire besluiten. Immers, de Raad van State maakt in beginsel nooit het advies bekend op dezelfde datum als de publicatie van het besluit. De adviesbevoegdheid van de Raad van State wordt ook niet bepaald en beperkt tot ontwerpen van reglementaire besluiten. Alle ontwerpen bepaald in artikel 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn adviesplichtig. De vraag of de overheid de tekst later ook behoorlijk bekendmaakt om die verbindend te maken, betreft een geheel andere problematiek.

A.8.4. De Ministerraad werpt de *exceptio obscuri libelli* op, maar wenst te reageren op diverse stellingnames. Ten eerste kan de stelling van de verzoekende partijen betreffende de interpretatie *contra legem* van de Ministerraad niet worden gevolgd. Voormelde interpretatie, die het toepassingsgebied van artikel 5/3

beperkt tot de adviezen van ontwerpbesluiten die geen doorgang hebben gevonden, is in de lijn met de parlementaire voorbereiding bij de betrokken bepaling.

Voorts kan de stelling van de verzoekende partijen dat, gelet op de draagwijdte van artikel 190 van de Grondwet, burgers rechten kunnen ontnemen aan een reeds aangenomen doch niet bekendgemaakt besluit, evenmin worden gevolgd. Volgens de Ministerraad valt niet in te zien op welke wijze artikel 190 van de Grondwet een afweerrecht zou inhouden en zelfs indien zou worden aanvaard dat artikel 190 van de Grondwet een afweerrecht inhoudt, dan nog kan daaruit niet worden afgeleid dat burgers *a priori* rechten zouden kunnen ontnemen aan een aangenomen doch niet bekendgemaakt besluit.

A.9.1. Als vijfde middel voeren de verzoekende partijen een schending aan van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2003/4/EG en artikel 160 van de Grondwet omdat, zelfs in de veronderstelling dat de wetgever in overeenstemming met de Grondwet had kunnen beslissen om de bekendmaking van de adviezen over de ontwerpbesluiten die geen doorgang hebben gevonden, uit te stellen, de bestreden bepaling het gelijkheidsbeginsel miskent. Het is onaanvaardbaar dat een aantal gegevens niet onverwijld ter kennis worden gebracht van het publiek, aangezien er een verplichting bestaat tot onmiddellijke bekendmaking van de aanvraag van een advies, van het uitgebrachte advies, alsook van de precieze data van de respectieve aanvraag en van het uitgebrachte advies. Het door artikel 5/3 voorgeschreven allesomvattende uitstel van de terbeschikkingstelling van informatie is een onredelijke beperking van de gehele en onverwijld bekende bekendmakingsplicht in de zin van artikel 5/1 en miskent derhalve het gelijkheidsbeginsel.

A.9.2. Volgens de Ministerraad bestaat er geen enkele grondwettelijke bepaling die de wetgever dwingt om de afdeling wetgeving van de Raad van State de verplichting op te leggen via een informatienetwerk kenbaar te maken dat er (1) een advies werd aangevraagd, (2) dat een advies werd uitgebracht, en (3) de respectieve data van de betrokken aanvraag en het betrokken advies openbaar te maken. De verzoekende partijen poneren louter dat door het ontbreken van een dergelijke wettelijke regeling een « volstrekt verkeerd beeld ontstaat van de activiteiten van de Raad van State » maar verduidelijken niet concreet welke grondwettelijke norm de federale wetgever daartoe zou verplichten. In elk geval kan het Hof artikel 5/3 niet toetsen aan een andere wettelijke bepaling, te weten artikel 5/1, en kan niet worden aangenomen dat artikel 5/1 op elke situatie moet worden toegepast. De wetgever kan op redelijke gronden in uitzonderingen op dat beginsel voorzien.

Bovendien dienen de nadere regels en concrete modaliteiten van de bekendmaking op het voor het publiek toegankelijke elektronische informatienetwerk, krachtens artikel 5/4, nog verder te worden uitgewerkt bij koninklijk besluit, hetgeen tot op heden niet is gebeurd. De wet van 16 augustus 2016 legt in geen geval een « allesomvattend verbod » op om bijkomende informatie zichtbaar te maken voor rechtzoekenden. De kritiek van de verzoekende partijen berust op de manifest onjuiste vaststelling dat de wet van 16 augustus 2016 wel zo een verbod zou opleggen, hetgeen niet is gebaseerd op de inhoud van de bestreden bepalingen; de kritiek is derhalve hypothetisch, volstrekt voorbarig en bijgevolg onontvankelijk.

A.9.3. Volgens de verzoekende partijen is de stelling van de Ministerraad met betrekking tot het ontbreken van een grondwettelijke of verdragsrechtelijke bepaling die in een dergelijke openbaarheidsplicht voorziet, ongegrond. Wanneer de wetgever voorziet in een bekendmaking van een bestuursdocument, voorziet hij in een modaliteit die uitvoering geeft aan het grondrecht van ieder op de raadpleging van dit bestuursdocument. De keuze van de materiële drager voor de raadpleging bepaalt of ieder dan even vlug een afschrift krijgt. Ingevolge artikel 5, leden 2 en 3, van het Verdrag van Aarhus moet de nationale overheid minstens het bestaan van het advies van de Raad van State en de datum onthullen, dit via een voor het publiek toegankelijk elektronisch informatienetwerk.

A.9.4. De Ministerraad herhaalt dat er geen enkele grondwettelijke, noch internationale of supranationale bepaling voorhanden is die de federale wetgever zou verplichten om in de gecoördineerde wetten op de Raad van State in een bekendmaking van adviezen van de afdeling wetgeving via een informatienetwerk te voorzien.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1.1. Artikel 5/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 16 augustus 2016 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met het oog op de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving » (hierna : wet van 16 augustus 2016), voorziet in de bekendmaking van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State. De Raad van State zorgt daarvoor via een « voor het publiek toegankelijk elektronisch netwerk ». Zoals de arresten van de afdeling bestuursrechtspraak (zie artikel 28 van dezelfde gecoördineerde wetten en het koninklijk besluit van 7 juli 1997), worden de adviezen van de afdeling wetgeving bekendgemaakt op de website van de Raad van State. Die bekendmaking dient « onverwijld » te gebeuren.

B.1.2. De verzoekende partijen vorderen de vernietiging van bepaalde afwijkingen van de onverwijld bekende bekendmakingsplicht waarin de wetgever heeft voorzien.

Artikel 5/2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 16 augustus 2016, bepaalt :

« In afwijking van artikel 5/1 vindt de bekendmaking, wanneer het advies betrekking heeft op een voorontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie, pas plaats bij de indiening van het daaruit resulterende ontwerp.

Indien het advies betrekking heeft op amendementen op een ontwerp of op een voorstel, vindt de bekendmaking pas bij de indiening daarvan plaats of, indien na de indiening om het advies wordt verzocht, wanneer het advies wordt bezorgd aan de assemblee die erom heeft verzocht.

Indien het advies betrekking heeft op een ontwerpbesluit of op een ontwerpbesluit tot algemeen verbindend-verklaring van een collectieve arbeidsovereenkomst, vindt de bekendmaking slechts plaats indien dat besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* ».

De grieven van de verzoekende partijen zijn enkel gericht tegen het derde lid van de voormelde bepaling.

B.1.3. Artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 16 augustus 2016, bepaalt :

« § 1. De adviezen aangaande voorontwerpen van wet die niet zijn ingediend, de amendementen erop, en aangaande federale ontwerpbesluiten die niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, alsook de teksten van die voorontwerpen, amendementen en ontwerpbesluiten, worden bekendgemaakt na de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

§ 2. De adviezen aangaande voorontwerpen van decreet of ordonnantie die niet zijn ingediend, de amendementen erop, en aangaande ontwerpen van besluiten van gemeenschappen en gewesten die niet zijn bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, alsook de teksten van die voorontwerpen, amendementen en ontwerpbesluiten, worden slechts bekendgemaakt met de instemming van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest ».

De grieven van de verzoekende partijen hebben betrekking op beide paragrafen van de voormelde bepaling.

B.1.4. De bekendmakingsplicht is op 1 januari 2017 in werking getreden (artikel 7 van de wet van 16 augustus 2016). De vóór de inwerkingtreding door de Raad van State uitgebrachte adviezen worden uiterlijk op 1 januari 2019 bekendgemaakt volgens de nadere regels vastgesteld bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad (artikel 6 van dezelfde wet).

De grieven van de verzoekende partijen hebben geen betrekking op die bepalingen.

B.2.1. De wet van 16 augustus 2016 strekt ertoe « door het instellen van de openbaarheidsplicht voor adviezen, meer transparantie in de wetgeving [te] bewerkstelligen en de juridische wetenschap [te] stimuleren » (*Parl. St.*, Kamer, 2014-2015, DOC 54-0682/001, p. 4).

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkte in haar advies bij het wetsvoorstel dat tot de wet van 16 augustus 2016 heeft geleid, voorziet die wet in « een bijkomende wijze waarop de adviezen van de Raad van State ter kennis worden gebracht van het publiek, namelijk door de Raad van State zelf en niet door de adviesaanvrager ». De afdeling wetgeving merkte inzonderheid op dat « de meeste van [de] adviesaanvragers overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet en de ter uitvoering van deze grondwetsbepaling

aangenomen wetgevende regeling inzake de openbaarheid van bestuur in beginsel reeds ertoe gehouden zijn om inzage te verlenen in of een afschrift te bezorgen van het advies van de Raad van State en eventueel van de ontwerptekst waarop dat advies betrekking heeft » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-0682/002, p. 5).

B.2.2. De afdeling wetgeving van de Raad van State maakte in haar advies het onderscheid tussen de bekendmaking van teksten die « doorgang hebben gevonden » en die van teksten die « geen doorgang hebben gevonden » :

« Onder teksten ‘ die doorgang hebben gevonden ’ moeten worden verstaan enerzijds de voorstellen van wetgevende regels die in de parlementaire stukken zijn bekendgemaakt, de voorontwerpen van wetgevende regels die zijn ingediend in de vorm van ontwerpen, de wetsontwerpen die zijn aangenomen door één van de kamers van het federaal parlement, alsook de amendementen - uitgaande van het parlement of van de regering -, en anderzijds de aangenomen en bekendgemaakte reglementaire teksten. De teksten ‘ die geen doorgang hebben gevonden ’ betreffen daarentegen enerzijds de voorstellen van wetgevende regels die niet zijn bekendgemaakt in de parlementaire stukken, de voorontwerpen van wetgevende regels die niet zijn ingediend in de vorm van ontwerpen, alsook de ontwerpen van amendement die niet zijn ingediend in de vorm van amendementen, en anderzijds de niet-aangenomen en niet-bekendgemaakte reglementaire teksten » (*ibid.*, p. 16).

Dat onderscheid vindt zijn neerslag in de artikelen 5/2 en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Artikel 5/2 heeft betrekking op het tijdstip van bekendmaking van de adviezen en van de teksten waarop zij betrekking hebben wanneer die teksten « doorgang hebben gevonden » vóór het einde van de lopende zittingsperiode. Artikel 5/3 betreft het tijdstip van bekendmaking van de adviezen en van de teksten waarop zij betrekking hebben wanneer die teksten « geen doorgang hebben gevonden » op het einde van de lopende zittingsperiode.

Ten aanzien van het belang

B.3.1. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.3.3. Ter staving van hun belang voeren de verzoekende partijen inzonderheid aan dat de mogelijkheid tot raadpleging van de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State de rechtspositie van alle rechtsonderhorigen beïnvloedt en dat de openbaarheid van bestuur een grondrecht is dat krachtens artikel 32 van de Grondwet aan eenieder toekomt.

B.3.4. Zoals het Hof bij zijn arrest nr. 106/2004 van 16 juni 2004 heeft geoordeeld, is de mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde kennis te nemen van de uitgevaardigde regels een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat elke persoon, natuurlijke of rechtspersoon, over een belang beschikt om de bepalingen te betwisten van een wet die de wijze van bekendmaking wijzigt van teksten die zijn situatie kunnen raken.

B.3.5. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State maakt in principe een inherent onderdeel uit van de totstandkoming van de betrokken regels. Het behoort derhalve tot de documenten die in voorkomend geval de inhoud en de draagwijdte van de na te leven rechtsregels kunnen verduidelijken.

In zoverre de adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State betrekking hebben op teksten die zijn uitgevaardigd en bekendgemaakt, beschikt eenieder over een belang om de bepalingen te betwisten van een wet die de wijze van bekendmaking van die adviezen regelt.

In zoverre daarentegen de adviezen betrekking hebben op teksten die geen doorgang hebben gevonden of op teksten die nog niet tot een bekendgemaakte regel hebben geleid, blijkt niet dat de bestreden bepalingen rechtstreeks raken aan een aspect van de democratische rechtsstaat dat dermate essentieel is dat de vrijwaring ervan alle burgers aanbelangt. Die bepalingen doen daarenboven geen afbreuk aan de openbaarheidswetgeving die uitvoering geeft aan artikel 32 van de Grondwet.

B.3.6. De verzoekende partijen doen derhalve niet blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 4. Zij doen echter blijken van het vereiste belang bij de vernietiging van artikel 5/2 van dezelfde gecoördineerde wetten, zoals ingevoegd bij het bestreden artikel 3, in zoverre de adviezen betrekking hebben op teksten die zijn uitgevaardigd en bekendgemaakt.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de middelen

B.4.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van sommige middelen.

B.4.2. Hoewel het Hof niet bevoegd is om rechtstreeks te toetsen aan het Verdrag van Aarhus, de richtlijn 2003/4/EG en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, is het wel bevoegd om artikel 3 van de wet van 16 augustus 2016 te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de voormelde internationale bepalingen.

B.4.3. Wat de toetsing aan artikel 23 van de Grondwet betreft, kan de loutere vermelding van artikel 23 van de Grondwet, zonder enige uiteenzetting over hoe die grondwetsbepaling door de bestreden bepaling zou zijn geschonden, niet volstaan om aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof te voldoen.

B.4.4. De middelen zijn niet ontvankelijk in zoverre zij uit de schending van artikel 23 van de Grondwet zijn afgeleid.

B.5. Aangezien het eerste, het tweede, het derde en het vijfde middel enkel gericht zijn tegen artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van die bepaling, zijn die middelen niet ontvankelijk.

Ten aanzien van het vierde middel

B.6. Het vierde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het Verdrag van Aarhus, met de richtlijn 2003/4/EG en met artikel 160 van de Grondwet, omdat de artikelen 5/2, derde lid, en 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gelijke situaties op een verschillende manier zouden behandelen.

B.7. Zoals vermeld in B.4.4 is het middel niet ontvankelijk in zoverre het uit een schending van artikel 23 van de Grondwet is afgeleid.

Gelet op de beperkte draagwijdte van het belang van de verzoekende partijen bij de vernietiging van de bestreden bepalingen, vermeld in B.3.6, is het middel niet ontvankelijk in zoverre het betrekking heeft op artikel 5/3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

B.8. Op grond van artikel 5/2, derde lid, van dezelfde gecoördineerde wetten vindt de bekendmaking van een advies dat betrekking heeft op een ontwerpbesluit slechts plaats indien dat besluit wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*. De verzoekende partijen voeren met name aan dat een norm weliswaar pas verbindend is na de bekendmaking ervan, maar dat burgers reeds rechten kunnen ontlelen aan een nog niet bekendgemaakte norm. Er zou geen redelijke verantwoording bestaan om de bekendmaking van het advies te ontfeggen aan de categorie van burgers die rechten ontlelen aan een reeds aangenomen maar nog niet bekendgemaakte norm.

B.9. De keuze van de wetgever om de bekendmaking van de adviezen over besluiten die doorgang vinden, vast te leggen op het ogenblik van de bekendmaking van het reglementair besluit in het *Belgisch Staatsblad*, houdt verband met artikel 190 van de Grondwet, dat bepaalt dat een norm pas verbindend wordt zodra hij is bekendgemaakt.

Het is redelijk verantwoord de rechtsonderhorige inzage te verlenen in het advies zodra het besluit verbindend wordt.

B.10. In zoverre de in de bestreden bepaling bedoelde adviezen en teksten waarop die adviezen betrekking hebben, zouden worden gekwalificeerd als milieu-informatie in de zin van artikel 2, lid 1, van de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie of in de zin van artikel 3, lid 3, van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, nopen noch artikel 7 van voormelde richtlijn, noch artikel 5 van dat Verdrag, de enige bepalingen van die richtlijn en dat Verdrag die betrekking hebben op de actieve toegang tot informatie, tot een snellere bekendmaking van de bedoelde adviezen en teksten.

B.11. Het vierde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 21 december 2017.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

E. De Groot