ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat à la Sécurité, le 4 juin 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la formation, aux brevets et à la carrière des membres des services d'incendie", a donné le 17 juillet 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 juni 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris voor Veiligheid verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de opleiding, de brevetten en de loopbaan van de leden van de brandweer", heeft op 17 juli 1996 het volgend advies gegeven :

Examen du projet.

1. L'arrêté en projet a pour objet de régler la formation des membres des services d'incendie, de fixer des conditions à l'obtention de leurs brevets et de rendre obligatoire la possession de certains brevets en les imposant comme condition de nomination ou de promotion.

2. Le fondement légal de l'arrêté en projet figure, pour l'essentiel, à l'article 9, § 1er, deuxième alinéa, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (1) dans la mesure où il a pour objet de régler des "conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres des services publics d'incendie".

Selon l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements de région doivent être "associés à l'élaboration des dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1er, deuxième alinéa, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile". Les Gouvernements de région doivent dès lors être associés à l'élaboration de l'arrêté en projet.

Pour évaluer la teneur de cette formalité substantielle, il y a lieu de se référer à l'article 143, § 3, de

---

(1) L'arrêté en projet est également fondé sur l'article 13, § 3, de la même loi.

la Constitution (1) et de constater que seul le législateur spécial peut organiser la procédure d'association. Le Conseil d' Etat a d'ailleurs, par le passé, invité le législateur spécial à préciser ce concept et cette procédure (2).

En l'absence de toute intervention du législateur spécial, il y a lieu d'interpréter la notion d'association selon le sens commun (3). Ainsi, se référant à la jurisprudence du Conseil d' Etat (4), on peut conclure que la

---

(1) "Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune".

L'article 143, § 3, a été introduit dans la Constitution lors de la révision du 5 mai 1993.

(2) Avis du Conseil d'Etat du 13 juillet 1988 sur le projet de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, Doc. parl, Chambre, S.E., 1988, n° 516/1 et avis des 23 et 24 novembre 1988 sur le projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, Doc. parl., Chambre 1988-1989, n° 635/1.

(3) Voir LEJEUNE, M.-A., Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts, in : actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990, organisées par la Faculté de droit de Namur sur le thème "Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?", La Charte, 1990, pp. 54 et svtes.

(4) - Avis L. 24.827/9 (Doc. parl., Ch. des Repr., 1995-1996, n° 577-1)
- Avis L. 25.093/9 (Doc. parl., Sénat, 1995-1996, n° 362/1) et L. 25.094/9 (Doc. parl., Ch. des Repr., 1995, n° 43/1)
- C.E., 14 décembre 1988, n° 31.587 et les observations de HAUBERT, B.; publié dans J.L.M.B., 1989, pp. 547 et svtes.

procédure d'association des Gouvernements de région à l'élaboration d'un texte réglementaire, tel l'arrêté en projet, ne peut consister en une simple demande d'avis sur un projet définitif et qu'elle implique une collaboration plus étroite à l'élaboration même des règles en projet, de telle manière que les autorités associées en assument une "coresponsabilité" (1).

3. En ce qui concerne l'arrêté en projet, il semble que ses auteurs estiment que la tenue d'une réunion, à la direction générale de la protection civile, entre les représentants des régions et des membres de l'administration et du cabinet, soit suffisante pour constituer l'association des Gouvernements de région à l'élaboration du texte.

D'après la fonctionnaire déléguée, ce raisonnement est fondé sur le fait que les Gouvernements de région ont marqué, à l'issue de cette réunion, leur accord écrit sur le contenu du texte en projet. Cette interprétation est contredite par le dossier. En effet, il résulte du procès-verbal de la réunion tenue le 19 mars 1996 que "les représentants des régions souhaitent en conférer avec leur ministre. Ils feront part éventuellement de leurs remarques dans un délai de 8 jours".

En conséquence, la formalité d'association n'a pas été remplie.

---

(1) Voir LEJEUNE, M.A.; op. cit.

4. La méconnaissance des dispositions de l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée doit, conformément à l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d' Etat, être considérée comme une violation de formes substantielles, pour l'application de l'article 14 desdites lois, qui conduirait à l'annulation de l'arrêté en projet si ce dernier faisait l'objet d'un recours en annulation recevable.

Le non-respect de l'obligation d'associer les trois Gouvernements de région à l'élaboration du projet a pour conséquence que celui-ci n'est pas en état d'être examiné par la section de législation.

Onderzoek van het ontwerp.

1. Het ontworpen besluit beoogt de opleiding van de leden van de brandweer te regelen, de voorwaarden voor het behalen van hun brevetten vast te stellen en het bezit van bepaalde brevetten verplicht te stellen door ze als een voorwaarde tot benoeming of tot bevordering op te leggen.

2. De rechtsgrond van het ontworpen besluit is in hoofdzaak artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming (1), in zoverre het "voorwaarden van werving, benoeming en bevordering voor het personeel van de openbare brandweerdiensten" beoogt te regelen.

Naar luid van artikel 6, § 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de Gewestregeringen "worden betrokken bij het ontwerpen van de federale algemene bepalingen bedoeld in artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming". De Gewestregeringen moeten derhalve betrokken worden bij het uitwerken van het ontworpen besluit.

Teneinde de draagwijdte van dit substantieel vormvoorschrift te beoordelen, moet worden verwezen naar ar-

---

(1) Het ontworpen besluit is eveneens gegrond op artikel 13, § 3, van dezelfde wet.

tikel 143, § 3, van de Grondwet (1) en moet worden vastgesteld dat alleen de bijzondere wetgever de procedure van het erbij betrekken van de Gewestregeringen kan organiseren. De Raad van State heeft in het verleden trouwens de bijzondere wetgever gevraagd dat concept en die procedure nader te bepalen (2).

Aangezien de bijzondere wetgever zulks nog niet heeft gedaan, moet het erbij betrekken van de Gewestregeringen in de algemene betekenis worden opgevat (3). Verwijzend

---

(1) "Een wet, aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid, stelt de procedure in om de belangenconflicten tussen de federale Regering, de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te voorkomen en te regelen".

Artikel 143, § 3, is in de Grondwet ingevoegd bij de herziening van 5 mei 1993.

(2) Advies van de Raad van State van 13 juli 1988 over het ontwerp van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Gedr. St., Kamer, B.Z., 1988, nr. 516/1, en advies van 23 en 24 november 1988 over het ontwerp van bijzondere wet betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, Gedr. St., Kamer 1988-1989, nr. 635/1.

(3) Zie LEJEUNE, M.-A., Les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts, in de handelingen van de studiedagen dd. 30 en 31 januari 1990, die de faculteit rechtswetenschappen van de Universiteit van Namen georganiseerd heeft rond het thema "Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain ?", Die Keure, 1990, blz. 54 e.v.

naar de rechtspraak van de Raad van State (1), kan aldus worden geconcludeerd dat de procedure van het betrekken van de Gewestregeringen bij het uitwerken van een regelgevende tekst zoals het ontworpen besluit niet louter kan bestaan in een verzoek om advies over een definitief ontwerp en dat die procedure een nauwere samenwerking inhoudt bij het eigenlijke uitwerken van de ontworpen voorschriften, zodat de erbij betrokken overheden mede verantwoordelijkheid ervoor dragen (2).

3. Met betrekking tot het ontworpen besluit lijkt het erop dat de stellers ervan van oordeel zijn dat met het houden van een vergadering bij de Algemene directie van de civiele bescherming, tussen de vertegenwoordigers van de gewesten en leden van het bestuur en het kabinet, de Gewestregeringen voldoende betrokken zijn bij het uitwerken van de tekst.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is die redenering gebaseerd op het feit dat de Gewestregeringen na afloop van die vergadering schriftelijk ingestemd hebben met de inhoud van de ontworpen tekst. Deze interpretatie wordt echter

---

(1) - Advies L. 24.827/9 (Gedr. St., Kamer, 1995-1996, nr. 577-1).
- Adviezen L. 25.093/9 (Gedr. St., Senaat, 1995-1996, nr. 362/1) en L. 25.094/9 (Gedr. St., Kamer, 1995, nr. 43/1.
- Raad van State, 14 december 1988, nr. 31.587 en de opmerkingen van B. HAUBERT, verschenen in J.L.M.B., 1989, blz. 547 e.v.

(2) Zie M.-A. LEJEUNE, op. cit.

tegengesproken door het dossier. Uit de notulen van de op 19 maart 1996 gehouden vergadering blijkt immers dat de vertegenwoordigers van de gewesten daarover met hun minister overleg wensten te plegen en dat ze binnen een termijn van acht dagen eventueel hun opmerkingen zouden meedelen.

De formaliteit van het erbij betrekken van de Gewestregeringen is bijgevolg niet vervuld.

4. Overeenkomstig artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de omstandigheid dat het bepaalde in artikel 6, § 4, 6°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet is nageleefd, voor de toepassing van artikel 14 van de genoemde wetten als een schending van substantiële vormen worden beschouwd die leidt tot de vernietiging van het ontworpen besluit indien daartegen een ontvankelijk beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld.

De niet-naleving van de verplichting om de drie Gewestregeringen te betrekken bij het uitwerken van het ontwerp heeft tot gevolg dat dit ontwerp niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. KREINS, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. DE GAVRE, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. B. CUVELIER, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.