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, le 10 juin 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 1986 portant les dispositions générales relatives à la nomination au grade d'inspecteur principal de première classe dans la police urbaine", a donné le 8 octobre 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 juni 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninkijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 1986 houdende de algemene bepalingen betreffende de benoeming tot de graad van hoofdinspecteur eerste klasse bij de stedelijke politie", heeft op 8 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Le projet est soumis pour la troisième fois à la section de législation.

Dans son premier avis [1], le Conseil d'Etat avait fait savoir que la demande d'avis était prématurée car les gouvernements des régions n'avaient pas, contrairement à ce qu'exige l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, été associés à l'élaboration des projets.

En soumettant le projet, une seconde fois, au Conseil d'Etat, l'auteur du projet faisait valoir que :

> "Les gouvernements des régions avaient entre-temps accepté de considérer que la réunion du 20 décembre 1995 du comité des services publics provinciaux et locaux, au cours de laquelle fut négocié le projet, pouvait "tenir lieu de réunion de concertation avec les Régions"".

Le Conseil d'Etat a cependant considéré que les régions ne pouvaient "valablement consentir à ce que soit substituée à une procédure effective d'association la négociation, par ailleurs, imposée par la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, et dont l'objet, le but et l'organisation sont fondamentalement distincts de ceux que le législateur spécial a assignés à l'association des entités fédérées à l'élaboration des normes fédérales" [2].

---

[1] Avis L. 24.898/2 donné le 6 mars 1996.

[2] Avis L. 25.238/2, donné le 17 juillet 1996.

La section de législation n'a pu, dès lors, que confirmer son premier avis.

Pour alléguer de l'accomplissement de cette formalité substantielle, l'auteur du projet a, cette fois, communiqué les documents suivants :

1° une invitation, datée du 23 septembre 1996 et adressée à M. Anselme, ministre de la Région wallonne pour les Affaires intérieures, à M. Picqué, Ministre Président de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale et à M. Peeters, Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, invitation à participer à une réunion de concertation le 8 octobre 1996 et à faire parvenir, par écrit et dans les meilleurs délais, les éventuelles remarques quant au projet;

2° un procès-verbal d'une réunion d'association avec les régions du 10 octobre 1996, au cours de laquelle le projet a été examiné avec des représentants des cabinets des différents ministres intéressés;

3° une lettre adressée le 20 mars 1997 aux trois ministres régionaux précités et formulée comme suit :

> "Considérant que l'association avec les Régions quant au projet d'arrêté royal dont objet, débuta en date du 23 septembre 1996 lors de l'invitation à la première réunion d'association en la matière et de l'envoi du texte à examiner;
>
> Que la première réunion d'association en question eut lieu le 10 octobre 1996 et qu'à cette occasion, chaque région eut l'occasion d'émettre ses commentaires quant au texte dont objet;

Que mon département prit bonne note des commentaires émis;

Que le 17 décembre 1996, s'est tenu le comité pour les services publics provinciaux et locaux et qu'un protocole d'accord sur signé en date du 10 février 1997;

La procédure d'association dont objet est clôturée, sauf réaction de votre part endéans les dix jours à dater de la réception de la présente.

En l'absence de réaction de votre part endéans le délai susmentionné, le projet dont objet sera soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat.".

Les formalités accomplies appellent les commentaires suivants :

1° l'invitation à participer à une concertation n'a pas été adressée aux gouvernements des régions, ni même à chacun des ministres présidents de ces gouvernements; en effet, en ce qui concerne les Régions wallonne et flamande, l'invitation a été seulement adressée au ministre compétent pour les Affaires intérieures;

2° la réunion du 10 octobre n'a pas réuni les membres des gouvernements, mais seulement des représentants de leur cabinet;

3° les lettres adressées le 20 mars 1997 sont restées sans réponse; l'auteur du projet n'apporte donc nullement la

preuve que les gouvernements des régions ont eu l'occasion de prendre connaissance et de débattre du projet.

Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà indiqué à maintes reprises, la formalité de l'association doit consister en des échanges de vue sur un texte préalablement communiqué à ces gouvernements et sur lequel ceux-ci doivent, en tant que tel et en pleine connaissance de cause, avoir l'occasion de se prononcer.

En l'espèce, il n'apparaît nullement que les gouvernements des régions, et non seulement un de leurs ministres, aient eu connaissance du projet et aient eu l'occasion d'en débattre, entre eux, d'une part [3], et avec le gouvernement fédéral et ceux des autres régions, d'autre part.

Il se peut, bien entendu, que les gouvernements n'estiment pas nécessaire de débattre du projet, en conférence interministérielle ou en comité de concertation, pour le simple motif que le projet ne suscite pas d'observation dans le chef des gouvernements des régions. Dans cette hypothèse, la formalité de l'association ne pourra être considérée comme accomplie que s'il est démontré que les gouvernements de chacune des régions ont, en connaissance de

---

[3] Il résulte, en effet, de l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les gouvernements des régions sont des organes collégiaux. La concertation associant seulement un ministre ne peut suffire, sauf si celui-ci est mandaté à cette fin par le gouvernement dont il fait partie.

cause, convenu de ne formuler aucune observation sur le projet.

Dans l’état actuel, le Conseil d’Etat constate que la formalité de l’association n’a pas été accomplie.

Le projet n’est pas en état d’être soumis à la section de législation.

Algemene opmerking

Het ontwerp wordt voor de derde maal aan de afdeling wetgeving voorgelegd.

In zijn eerste advies(4) heeft de Raad van State gesteld dat de adviesaanvraag voorbarig was omdat de gewestregeringen, in tegenstelling tot wat wordt voorgeschreven bij artikel 6, § 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, niet bij de uitwerking van de ontwerpen waren betrokken.

De steller van het ontwerp heeft bij de tweede indiening ervan het volgende aangevoerd :

> "Les gouvernements des régions avaient entre-temps accepté de considérer que la réunion du 20 décembre 1995 du comité des services publics provinciaux et locaux, au cours de laquelle fut négocié le projet, pouvait "tenir lieu de réunion de concertation avec les Régions"."

De Raad van State is er echter van uitgegaan dat de gewesten "niet op geldige wijze ermee (konden) instemmen dat een effectieve procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewestregeringen vervangen wordt door onderhandelingen, die voorts opgelegd worden bij de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, onderhandelingen waarvan het onderwerp, het doel en het verloop fundamenteel verschillen van die welke de bijzondere wetgever

---

(4) Advies L.24.898/2, gegeven op 6 maart 1996.

voorgeschreven heeft inzake het betrekken van de deelentiteiten bij het uitwerken van federale rechtsregels"(1). Derhalve heeft de afdeling wetgeving haar eerste advies slechts kunnen bevestigen.

Om aan te tonen dat dit substantiële vormvereiste vervuld is, heeft de steller van het ontwerp ditmaal de volgende stukken overgelegd :

1° een uitnodiging dd. 23 september 1996 ter attentie van de heer Anselme, Waals Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, de heer Picqué, Minister-Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, en de heer Peeters, Vlaams Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, om op 8 oktober 1996 deel te nemen aan een overlegvergadering en eventuele opmerkingen over het ontwerp schriftelijk en zo spoedig mogelijk mede te delen;

2° notulen van een vergadering die op 10 oktober 1996 is gehouden om de gewesten bij de uitwerking van het ontwerp te betrekken; tijdens die vergadering is het ontwerp met vertegenwoordigers van de kabinetten van de verschillende betrokken ministers besproken;

---

(1) Advies L.25.238/2, gegeven op 17 juli 1996.

3° een brief van 20 maart 1997 ter attentie van de drie voormelde gewestministers, luidende :

"Overwegende dat de betrokkenheid met de Gewesten inzake het ontwerp van koninklijk besluit waarover sprake, van start ging op 23 september 1996 ter gelegenheid van de uitnodiging voor de eerste vergadering in dit domein en van de verzending van de te bestuderen tekst;

Dat de eerste vergadering inzake de betrokkenheid met de Gewesten plaatsvond op 10 oktober 1996 en dat elk Gewest, bij die gelegenheid, de kans kreeg commentaar uit te brengen inzake de tekst waarover sprake;

Dat mijn Departement nota heeft genomen van de uitgebrachte commentaar;

Dat het Comité voor de provinciale en lokale overheidsdiensten op 17 december 1996 vergaderd heeft en dat op 10 februari 1997 een protocolakkoord werd ondertekend;

De betrokkenheidsprocedure waarover sprake is afgesloten behoudens reactie van uwentwege binnen de 10 dagen na ontvangst van onderhavig schrijven.

Bij onstentenis van een reactie van uwentwege binnen voormelde termijn, zal het ontwerp waarover sprake voor advies worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State.".

Over de vervulde vormvereisten moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt :

1° de uitnodiging om deel te nemen aan een overlegvergadering is niet aan de gewestregeringen en zelfs niet aan elke minister-voorzitter van die regeringen gericht; voor het Waalse en het Vlaamse Gewest is de uitnodiging

immers alleen gericht aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden;

2° op de vergadering van 10 oktober zijn niet de leden van de regeringen bijeengekomen, maar alleen vertegenwoordigers van hun kabinet;

3° de brieven die op 20 maart 1997 verzonden zijn, zijn onbeantwoord gebleven; de steller van het ontwerp bewijst dus geenszins dat de gewestregeringen de gelegenheid hebben gekregen om het ontwerp in te zien en te bespreken.

Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft opgemerkt, houdt de formaliteit dat de gewestregeringen erbij moeten worden betrokken in dat die regeringen van gedachten moeten kunnen wisselen over een tekst die ze vooraf hebben gekregen en waarover ze zich als zodanig en met volledige kennis van zaken moeten kunnen uitspreken.

In casu blijkt geenszins dat de gewestregeringen, en niet alleen één van hun ministers, het ontwerp hebben ingezien en de kans hebben gekregen om het enerzijds onderling (1) en anderzijds met de federale regering en de andere gewestregeringen te bespreken.

---

(1) Uit artikel 83 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt immers dat de gewestregeringen collegiaal optredende organen zijn. Overleg met één enkele minister is niet voldoende, behalve als de regering waartoe hij behoort, hem daartoe gemachtigd heeft.

Het is natuurlijk mogelijk dat de regeringen het niet nodig vinden om het ontwerp op een interministeriële conferentie of in een overlegcomité te bespreken, om de eenvoudige reden dat de gewestregeringen geen opmerkingen over het ontwerp hebben. Alsdan kan het vormvereiste dat de gewestregeringen erbij moeten worden betrokken slechts als vervuld worden beschouwd wanneer wordt aangetoond dat alle gewestregeringen met kennis van zaken afgesproken hebben om geen opmerking over het ontwerp te maken.

Bij de huidige stand van zaken stelt de Raad van State vast dat niet is voldaan aan het vormvoorschrift dat de gewestregeringen erbij moeten worden betrokken.

Het ontwerp is derhalve niet in zoverre gereed dat het door de afdeling wetgeving kan worden onderzocht.

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J. van COMPERNOLLE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame J. GIELISSEN, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS