

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.052/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 15 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 31 octobre 2000 fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police locale", a donné le 29 mars 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Selon le préambule de l'arrêté en projet,

"(...) l'arrêt du Conseil d'État n° 147.283 du 5 juillet 2005 relève un manquement au niveau des formalités lors de l'exécution de l'arrêté royal du 5 février 2001 modifiant l'arrêté royal précité du 31 octobre 2000 (fixant les conditions et les modalités de la première désignation à certains emplois de la police locale); (...) la rectification par le présent arrêté doit permettre, après censure du Conseil d'État, de pouvoir mener à bien certaines procédures de sélection de chefs de corps".

Le projet d'arrêté, qui reprend les dispositions contenues dans l'arrêté royal du 5 février 2001, précité ¹, et leur accorde un effet rétroactif au 8 février 2001 (c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de cet arrêté royal), se donne comme fondement légal les articles 121 et 247 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. En vertu de l'article 247, alinéa 1^{er}, de cette loi, une délibération en Conseil des ministres est requise.

La délibération en Conseil des ministres est destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Elle ne peut, dès lors, être assimilée à une "formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003, et ce n'est qu'une fois un consensus acquis au sein du Conseil des ministres qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

⁽¹⁾ Cet arrêté royal n'a pas été annulé; dans son arrêt n° 147.283, précité, la section d'administration du Conseil d'État a uniquement écarté son application (voir considérant 3.6.3.4. de cet arrêt). Le projet d'arrêté doit donc rapporter l'arrêté royal du 5 février 2001, précité.

En l'espèce, le Conseil des ministres s'est prononcé sur les dispositions en projet à l'occasion de l'élaboration de l'arrêté royal du 5 février 2001, précité. Néanmoins, le fait de reprendre de manière inchangée les dispositions de cet arrêté royal doit être considéré comme une nouvelle expression de la volonté de l'auteur du projet. Par conséquent, l'arrêté en projet doit faire l'objet d'une nouvelle délibération en Conseil des ministres.

En effet, le projet à l'examen comporte un choix politique qui consiste à opter en faveur de la confirmation rétroactive de ces dispositions. Un tel choix politique requiert une expression explicite et nouvelle de la volonté de l'organe politique qu'est le Conseil des ministres et qui, conformément à l'article 247, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, est tenu d'intervenir dans la procédure d'élaboration de l'arrêté en projet.

Afin de permettre à cet organe de se prononcer sur les dispositions en projet et d'opérer le choix politique qui y est relatif, il ne suffit pas de se référer à la délibération antérieure ². Il ne revient donc pas au ministre de solliciter l'avis de la section de législation avant que le projet d'arrêté royal ait de nouveau été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

La demande d'avis est, dès lors, prématurée et, partant, irrecevable.

Par ailleurs l'attention de l'auteur du projet est d'ores et déjà attirée sur l'obligation légale faite à l'autorité réglementaire de recueillir certains avis; cette obligation vise essentiellement à informer l'autorité quant aux éléments de fait et de droit qui, selon l'organe consultatif, doivent être pris en considération au moment où l'autorité doit prendre sa décision. Le délai qui s'écoule entre la consultation et la décision doit donc, en principe, être bref.

(2) Voir notamment l'avis 25.800/1, donné le 2 décembre 1996, sur un projet d'arrêté royal "d'exécution des articles 7 à 10 de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et insérant un article 79bis dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage".

Dans le cas contraire, un avis ne pourrait être retenu comme point de départ d'une décision devant intervenir beaucoup plus tard que s'il était démontré que les circonstances de fait et de droit sur lesquelles l'organe consultatif s'est fondé, n'ont pas évolué à un point tel que la consultation devrait être considérée comme n'étant plus pertinente en l'espèce ³.

Il appartient, dès lors, à l'auteur du projet de vérifier si cette condition est remplie dans le cas présent, en ce qui concerne certaines formalités accomplies il y a cinq ans (avis du Conseil consultatif des bourgmestres et négociation syndicale).

⁽³⁾ Voir notamment l'avis 39.830/4, donné le 27 février 2006, sur un projet d'arrêté ministériel "établissant l'équivalence entre les classes belges et européennes en matière de réaction au feu pour une série de produits isolants thermiques pour le bâtiment".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.052/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 15 maart 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 oktober 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van de eerste aanstelling in bepaalde betrekkingen van de lokale politie", heeft op 29 maart 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In de aanhef van het ontworpen besluit staat :

"(...) in het arrest van de Raad van State nr. 147.283 van 5 juli 2005 wordt gewezen op een tekortkoming in de pleegvormen bij de totstandkoming van het koninklijk besluit van 5 februari 2001 tot wijziging van voormeld koninklijk besluit van 31 oktober 2000 (houdende vaststelling van de voorwaarden en de modaliteiten van de eerste aanstelling in bepaalde betrekkingen van de lokale politie); (...) de rechtzetting bij dit besluit (moet) het mogelijk (...) maken enkele selectieprocedures tot korpschef, na de censuur door de Raad van State, tot een goed einde te (...) brengen;"

In het ontworpen besluit, waarin de bepalingen van het voormelde koninklijk besluit van 5 februari 2001 worden overgenomen ¹, en aan die bepalingen terugwerkende kracht wordt verleend tot 8 februari 2001 (namelijk de datum van inwerkingtreding van dat koninklijk besluit) worden als rechtsgrond opgegeven de artikelen 121 en 247 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Krachtens artikel 247, eerste lid, van die wet is overleg in de Ministerraad geboden.

Overleg in de Ministerraad dient om de gezamenlijke ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een ontwerpbesluit en mee te werken aan de uitwerking ervan. Zo'n overleg kan bijgevolg niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde

⁽¹⁾ Dat koninklijk besluit is niet vernietigd; de afdeling administratie van de Raad van State heeft in haar voormeld arrest 147.283 alleen de toepassing ervan van de hand gewezen (zie overweging 3.6.3.4. van dat arrest). Het ontworpen besluit behoort dus het voormelde koninklijk besluit van 5 februari 2001 in te trekken.

wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003; eerst als in de Ministerraad een consensus is bereikt kan het ontwerp van koninklijk besluit worden geacht in zoverre gereed te zijn dat het aan de afdeling wetgeving van de Raad van State kan worden voorgelegd.

In het onderhavige geval heeft de Ministerraad zich over de ontworpen bepalingen uitgesproken naar aanleiding van het uitwerken van het voornoemde koninklijk besluit van 5 februari 2001. Evenwel moet het feit dat de bepalingen van dat koninklijk besluit ongewijzigd worden overgenomen, aangemerkt worden als een nieuwe uiting van de wil van de steller van het ontwerp. Dientengevolge moet over het ontworpen besluit wederom overleg worden gepleegd in de Ministerraad.

Het voorliggende ontwerp houdt immers een beleidskeuze in, namelijk een keuze voor terugwerkende bevestiging van die bepalingen. Voor zo'n beleidskeuze is vereist dat het politieke orgaan dat de Ministerraad is uitdrukkelijk en opnieuw zijn wil te kennen geeft, welk orgaan ingevolge artikel 247, eerste lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 een rol dient te spelen in de procedure voor de totstandkoming van het ontworpen besluit.

Wil dat orgaan zich kunnen uitspreken over de ontworpen bepalingen en de bijbehorende beleidskeuze maken, dan is het niet voldoende te verwijzen naar het vorige overleg². Het komt de Minister dus niet toe het advies van de afdeling wetgeving te vragen voordat de Ministerraad weer overlegt heeft over het ontwerp van koninklijk besluit en het zo nodig aangepast heeft na dat overleg.

De adviesaanvraag is dan ook voorbarig en dus onontvankelijk.

Voorts wordt de aandacht van de steller van het ontwerp nu al gevestigd op de wettelijke verplichting opgelegd aan de regulerende overheid, om bepaalde adviezen in te winnen; die verplichting heeft hoofdzakelijk tot doel die overheid in te lichten omtrent de feitelijke en juridische gegevens die volgens de adviserende instantie in aanmerking moeten worden genomen op het tijdstip waarop de overheid een beslissing

(2) Zie inzonderheid advies 25.800/1 van 2 december 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van de artikelen 7 tot en met 10 van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders en tot invoeging van een artikel 79bis in het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering".

moet nemen. De tijd die verstrijkt tussen de raadpleging en de beslissing moet dus in beginsel van korte duur zijn.

Indien dat niet het geval is, kan een advies alleen in aanmerking worden genomen als het punt van aanvang van een beslissing die veel later zal worden genomen, wanneer wordt aangetoond dat de feitelijke en juridische omstandigheden waarop de adviserende instantie zich gebaseerd heeft, niet een zodanige ontwikkeling hebben meegemaakt dat de raadpleging als in casu niet meer ter zake doende moet worden beschouwd ³.

De steller van het ontwerp moet dus nagaan of die voorwaarde in dezen vervuld is ten aanzien van sommige vormvereisten waaraan vijf jaar geleden voldaan is (advies van de adviesraad van burgemeesters en overleg met de vakbonden).

⁽³⁾ Zie inzonderheid advies 39.830/4 van 27 februari 2006 over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de overeenstemming tussen de Belgische en Europese klassen inzake reactie bij brand voor een reeks van producten voor thermische isolatie van gebouwen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door M. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS