

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.384/2

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 4 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "concernant la création du Centre Fédéral de connaissances pour la Sécurité Civile", a donné le 29 mai 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

Il ressort du dossier transmis au Conseil d'État que l'accord de la Ministre ayant le budget dans ses attributions a été donné seulement en vue de la procédure d'avis auprès du Conseil d'État.

Un accord auquel est attaché une telle limite ou réserve ne peut être considéré comme valant l'accord requis en vertu de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

Examen du projet

Le présent avant-projet institue, au sein du service public fédéral Intérieur, un service de l'État à gestion séparée, tel que défini à l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, dénommé "Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile".

En vertu de l'article 140, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées précitées, les services de l'État dont la gestion est séparée sont soumis à des dispositions à fixer par le Roi, sur proposition des Ministres dont ces services relèvent et du Ministre des Finances. L'article 140, alinéa 2, des lois coordonnées précitées, énumère les matières qui doivent être réglées par ces dispositions.

.../...

En outre, pour ce qui n'est pas couvert par ces dispositions, c'est aussi au Roi qu'il appartient de régler les attributions, l'organisation et le fonctionnement des services érigés en services à gestion séparée, puisqu'il s'agit de services du pouvoir exécutif, auxquels s'applique l'article 107 de la Constitution ¹, et dont la gestion ne se distingue de celle des autres services de l'administration générale que sur le plan de la technique budgétaire et comptable ².

Le seul pouvoir du législateur consiste à désigner le ou les services qu'il entend ériger en services à gestion séparée.

(1) Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 23.983/9, donné par la section de législation du Conseil d'État le 14 mars 1995 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 avril 1995 constituant le groupe des institutions publiques de protection de la jeunesse (Doc. P.C.F., session 1994-1995, n° 229/1) et l'avis 36.138/2, donné le 27 novembre 2003 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 instituant le centre de coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale et instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public bruxellois (Doc. C.R.B., session 2003-2004, n° A-521/1); voir aussi l'avis 33.070/2, donné le 6 mai 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécial, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière (Doc. P.C.F., session 2001-2002, n° 281).

(2) Voir notamment l'avis 24.694/1, donné par la section de législation du Conseil d'État les 23, 24 et 25 octobre 1995 sur un projet devenu la loi du 20 décembre 1995 portant des dispositions fiscales, financières et diverses (Doc. parl., Ch., session 1995-1996, n° 208/1 et n° 208/2, spécialement l'observation particulière relative à l'article 75 du projet examiné); voir aussi l'avis 37.331/1, donné le 23 septembre 2004 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 24 mars 2005 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi (Doc. C.R.B., session 2004-2005, n° A-98/1, pp. 12-16).

En conséquence, dès lors que, comme en l'espèce, il est opté pour le système organisé par l'article 140 des lois coordonnées précitées, il n'appartient pas au législateur :

- 1° de créer *ex nihilo* le "Centre" concerné et d'en définir avec précision les différentes missions ³;
- 2° de s'immiscer, comme le font les articles 21, 22 et 23 en projet, dans la gestion et le fonctionnement du service concerné ⁴ et par conséquent, dans les pouvoirs que le Roi tient de l'article 107 de la Constitution et dans ceux que lui confère l'article 140 des lois coordonnées précitées;
- 3° d'habiliter le Roi, comme le fait l'article 25 en projet, à arrêter le cadre et le statut du personnel du "Centre" ainsi que sa localisation, son organisation, ses modalités de fonctionnement, de gestion et de contrôle, puisque le Roi tire directement ces pouvoirs de l'article 107 de la Constitution.

Au regard de cette observation, le texte en projet doit être fondamentalement revu.

Ainsi, les articles 21 à 25 en projet doivent être omis, et la création par un arrêté royal d'une division dénommée "Centre fédéral de connaissance pour la sécurité civile", doit précéder ou en tout cas être concomitante à l'adoption de l'avant-projet de loi ⁵.

(3) Voir, en un sens similaire, *mutatis mutandis*, l'avis 24.180/9, donné par la section de législation du Conseil d'État le 1^{er} mars 1995 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 dotant l'Office wallon de Développement rural (O.W.D.R.) du statut de service à gestion séparée (Doc. C.R.W., session 1994-1995, n° 325/1) et l'avis 30.814/4, donné le 20 novembre 2000 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 érigeant l'Observatoire des politiques culturelles en établissement à gestion séparée (Doc. P.C.F., session 2001-2002, n° 172/1).

(4) Voir l'avis 23.983/9 déjà cité.

(5) Voir les avis 24.180/9 et 30.814/4 déjà cités.

La chambre était composée de

Messieurs	P. HANSE,	conseiller d'État, président,
	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 Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

P. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.384/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 mei 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 voorontwerp van wet "tot oprichting van het Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid", heeft op 29 mei 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Voorafgaand vormvereiste

Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, blijkt dat de akkoordbevinding van de Minister die bevoegd is voor Begroting alleen geldt voor de adviesprocedure bij de Raad van State.

Een akkoordbevinding waaraan zulk een beperking of voorbehoud verbonden is, kan niet worden geacht te gelden als de akkoordbevinding die vereist is krachtens artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

De steller van de tekst dient erop toe te zien dat dit vormvereiste wordt vervuld.

Onderzoek van het ontwerp

Bij het voorliggende voorontwerp wordt binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken een staatsdienst met afzonderlijk beheer opgericht, zoals bepaald in artikel 140 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit van 17 juli 1991, "Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid" genoemd.

Krachtens artikel 140, eerste lid, van de voormelde gecoördineerde wetten zijn de staatsdiensten met afzonderlijk beheer onderworpen aan de bepalingen vast te stellen door de Koning, op voordracht van de ministers onder wie deze diensten ressorteren en van de Minister van Financiën. In artikel 140, tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wetten worden de aangelegenheden opgesomd die bij die bepalingen geregeld moeten worden.

Wat de aangelegenheden betreft waarvoor die bepalingen niet gelden, staat het bovendien eveneens aan de Koning om de bevoegdheden, de organisatie en de werking te regelen van de diensten die als diensten met afzonderlijk beheer zijn opgericht, aangezien het gaat om diensten van de uitvoerende macht, waarop artikel 107 van de Grondwet van toepassing is ¹ en waarvan het beheer alleen op het begrotings- en comptabiliteitstechnische vlak gescheiden is van het beheer van de overige diensten van algemeen bestuur ².

De enige bevoegdheid van de wetgever bestaat erin dat hij de dienst of diensten aanwijst die hij wenst op te richten als diensten met afzonderlijk beheer.

(1) Zie, mutatis mutandis, advies 23.983/9, dat op 14 maart 1995 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 10 april 1995 houdende samenstelling van de Groep overheidsinstellingen voor jeugdbescherming in de Franse Gemeenschap (Gedr. St. P.C.F., zitting 1994-1995, nr. 229/1) en advies 36.138/2, uitgebracht op 27 november 2003 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 februari 2004 tot instelling van het financieel coördinatiecentrum voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot instelling van een financiële centralisatie van de thesaurieën van de Brusselse instellingen van algemeen belang (Gedr. St. BHR, zitting 2003-2004, nr. A-521/1); zie eveneens advies 33.070/2, gegeven op 6 mei 2002 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 11 juli 2002 betreffende de opleiding tijdens de loopbaan in het buitengewoon onderwijs, het gewoon secundair onderwijs en de psycho-medisch-sociale centra en tot oprichting van een instituut voor opleidingen tijdens de loopbaan (Gedr. St., P.C.F., zitting 2001-2002, nr. 281).

(2) Zie inzonderheid advies 24.694/1, dat door de afdeling wetgeving van de Raad van State op 23, 24 en 25 oktober 1995 is uitgebracht over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 december 1995 houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen (Gedr. St., Kamer, zitting 1995-1996, nr. 208/1 en nr. 208/2, inzonderheid de bijzondere opmerking betreffende artikel 75 van het onderzochte ontwerp); zie eveneens advies 37.331/1, gegeven op 23 september 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 24 maart 2005 tot wijziging van de ordonnantie van 18 januari 2001 houdende organisatie en werking van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (Gedr. St. BHR, zitting 2004-2005, nr. A-98/1, bl. 12-16).

Doordat, zoals in casu, geopteerd wordt voor de regeling waarin artikel 140 van de voormelde gecoördineerde wetten voorziet, staat het bijgevolg niet aan de wetgever om :

- 1° *ex nihilo* het "Centrum" in kwestie op te richten en daarvan de onderscheiden taken nauwkeurig te bepalen ³;
- 2° zich te mengen, zoals in de ontworpen artikelen 21, 22 en 23 gebeurt, in het beheer en de werking van de dienst in kwestie ⁴ en bijgevolg in de bevoegdheden die de Koning uit artikel 107 van de Grondwet put en in die welke Hem bij artikel 140 van de voormelde gecoördineerde wetten worden verleend;
- 3° de Koning te machtigen, zoals in het ontworpen artikel 25 gebeurt, om het personeelskader en het statuut van het personeel van het "Centrum" te bepalen alsook de plaats, de organisatie en de werkings-, beheers- en controlemodaliteiten ervan vast te stellen, aangezien de Koning die bevoegdheden rechtstreeks ontleent aan artikel 107 van de Grondwet.

In het licht van deze opmerking dient de ontworpen tekst grondig te worden herzien.

Zo dienen de ontworpen artikelen 21 tot 25 te vervallen en moet de oprichting, bij koninklijk besluit, van een afdeling "Federaal Kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid", voorafgaan aan of in ieder geval samenvallen met de aanneming van het voorontwerp van wet ⁵.

(3) Zie in een soortgelijke zin, *mutatis mutandis*, advies 24.180/9, op 1 maart 1995 uitgebracht door de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest d.d. 6 april 1995 houdende toekenning van het statuut van dienst met afzonderlijk beheer aan de "Office wallon de Développement rural" (O.W.D.R.) (Gedr. St., C.R.W., zitting 1994-1995, nr. 325/1) en advies 30.814/4, dat op 20 november 2000 is uitgebracht over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 juli 2001 tot oprichting van het "Observatoire des politiques culturelles", opgericht in afzonderlijk beheer (Gedr. St. P.C.F., zitting 2001-2002, nr. 172/1).

(4) Zie het reeds vermelde advies 23.983/9.

(5) Zie de reeds vermelde adviezen 24.180/9 en 30.814/4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. HANSE,	staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr A. VAGMAN, 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

P. HANSE