GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 42.945/2
DU 29 MAI 2007

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 26 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'Arrêté royal du 8 janvier 2006 réglementant le statut des gardes champêtres particuliers", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Examen du projet

Dispositif

Article 1er

1. L'arrêté royal du 8 janvier 2006 réglementant le statut des gardes champêtres particuliers, modifié par le projet à l'examen, envisage l'hypothèse de son application dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale [(1)], soustrait à la division du territoire national en provinces.

---

(1) Voir l'article 1er, 2/, de l'arrêté royal.

À l'article 5*bis* en projet, il n'est toutefois question de la mise sur pied d'une commission de formation qu'"au sein de chaque province" [(2)] et cette commission devrait comprendre en son sein notamment "un commissaire d'arrondissement de la province concernée" [(3)]. Il n'est en outre prévu aucune représentation de la Région de Bruxelles-Capitale au sein de cette commission [(4)].

Si l'intention se confirme de prévoir une commission de formation dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, ces dispositions devraient être revues en conséquence.

2. Selon l'article 5*bis*, § 1er, 2/, en projet, la commission de formation se compose obligatoirement d'un fonctionnaire de la Communauté flamande et d'un fonctionnaire de la Région wallonne.

Une représentation des entités fédérées au sein d'un organe fédéral ne peut être organisée que de manière compatible avec les règles de répartition des compétences entre l'État, les communautés et les régions, qui impliquent l'autonomie de chaque niveau de pouvoir.

Cette représentation doit demeurer purement facultative, ce qui implique que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentants par les communautés ou les régions ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions de l'organe concerné ne peut avoir de répercussion sur son fonctionnement ou influencer la validité des actes accomplis.

---

(2) Article 5*bis*, § 1er, alinéa 1er, en projet.

(3) Article 5*bis*, § 1er, alinéa 1er, 1/, en projet.

(4) Article 5*bis*, § 1er, alinéa 1er, 2/, en projet; voir aussi l'observation n/ 2, ci-après.

Articles 4 et 5

Les articles 18 et 19 de l'arrêté royal du 8 janvier 2006 réglementant le statut des gardes champêtres particuliers contiennent des dispositions transitoires pour les gardes champêtres particuliers agréés et commissionnés, en faisant une distinction entre ceux qui comptent une ancienneté de fonction de 10 ans lors de l'entrée en vigueur de cet arrêté royal et ceux qui disposent de moins de 10 ans d'ancienneté au moment de l'entrée en vigueur de cet arrêté royal.

Les dispositions à l'examen ne contiennent plus cette distinction. Par ailleurs, elles s'insèrent dans l'arrêté royal du 8 janvier 2006, précité, et prennent effet "à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté", c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 8 janvier 2006. Elles confèrent donc un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général du droit. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'une disposition légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, le Conseil d'État n'aperçoit pas les raisons impérieuses qui justifieraient cette rétroactivité.

Article 5

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment la règle envisagée s'intègre dans le système prévu dans le projet.

Article 8

Il résulte de la disposition à l'examen que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de publication au Moniteur belge.

L'article 6, alinéa 1er, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, dispose :

> "Les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le Royaume, le dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai."

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Sauf raison particulière, il n'y a pas lieu d'y déroger.

Observation finale

La qualité linguistique de l'ensemble du texte laisse à désirer, spécialement dans sa version française, comme le montre par exemple la rédaction de l'article 5*quater* en projet à l'article 1er.

La rédaction du texte doit être revue.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	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 42.945/2
VAN 29 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 april 2007 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 8 januari 2006 tot regeling van het statuut van de bijzondere veldwachters", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 1

1. In het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot regeling van het statuut van de bijzondere veldwachters, dat gewijzigd wordt bij het voorliggende ontwerp, wordt ervan uitgegaan dat het van toepassing is in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad [(1)], dat buiten de indeling van het rijksgebied in provincies is gehouden.

---

(1) Zie artikel 1, 2/, van het koninklijk besluit.

In het ontworpen artikel 5*bis* is er evenwel alleen sprake van de oprichting van een opleidingscommissie "binnen elke provincie" [(2)], en in die commissie zou onder meer "een arrondissementscommissaris van de betreffende (lees : betrokken) provincie" zitting moeten hebben [(3)]. Bovendien wordt in geen enkele vertegenwoordiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in die commissie voorzien [(4)].

Indien blijkt dat het de bedoeling is een opleidingscommissie op te richten in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, moeten die bepalingen dienovereenkomstig worden herzien.

2. Luidens het ontworpen artikel 5*bis*, § 1, 2/, moet de opleidingscommissie verplicht bestaan uit een ambtenaar van de Vlaamse Gemeenschap en een ambtenaar van het Waals Gewest.

Voorzien in een vertegenwoordiging van de deelentiteiten in een federaal orgaan kan alleen maar op een wijze die strookt met de regels voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, die inhouden dat ieder bevoegdheidsniveau autonoom is.

Die vertegenwoordiging moet louter facultatief blijven, wat betekent dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers worden voorgesteld door de gemeenschappen of de gewesten, of dat laatstgenoemden niet deelnemen aan de vergaderingen van het betrokken orgaan, geen gevolgen kan hebben voor de werkwijze ervan of geen weerslag kan hebben op de geldigheid van de verrichte handelingen.

Artikelen 4 en 5

De artikelen 18 en 19 van het koninklijk besluit van 8 januari 2006 tot regeling van het statuut van de bijzondere veldwachters bevatten overgangsbepalingen

---

(2) Ontworpen artikel 5*bis*, § 1, eerste lid.

(3) Ontworpen artikel 5*bis*, § 1, eerste lid, 1/.

(4) Ontworpen artikel 5*bis*, § 1, eerste lid, 2/; zie ook verder, opmerking nr. 2.

voor de erkende en aangestelde bijzondere veldwachters, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen diegenen die tien jaar dienstanciënniteit hebben op het tijdstip waarop dat koninklijk besluit in werking treedt, en diegenen die minder dan tien jaar anciënniteit hebben op het tijdstip waarop dat koninklijk besluit in werking treedt.

In de voorliggende bepalingen wordt dat onderscheid niet meer gemaakt. Bovendien worden ze ingevoegd in het voornoemde koninklijk besluit van 8 januari 2006 en hebben ze uitwerking "op (de) datum van inwerkingtreding van dit besluit", dat wil zeggen de datum waarop het koninklijk besluit van 8 januari 2006 in werking treedt. Ze verlenen dus terugwerkende kracht aan het ontworpen besluit.

Niet-retroactiviteit van bestuurshandelingen is gebruikelijk, krachtens een algemeen rechtsbeginsel. Retroactiviteit kan evenwel worden gerechtvaardigd als daarvoor bij wet machtiging wordt gegeven. Bij ontstentenis van enige wettelijke bepaling kan retroactiviteit enkel uitzonderlijk worden toegestaan, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

In casu is het de Raad van State niet duidelijk welke dwingende redenen die retroactiviteit zouden wettigen.

Artikel 5

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de in uitzicht gestelde regel in te passen valt in de regeling waarin het ontwerp voorziet.

Artikel 8

Uit de onderzochte bepaling volgt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden, de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen bepaalt het volgende :

"Koninklijke en ministeriële besluiten zijn verbindend in het gehele Rijk de tiende dag na die van hun bekendmaking, tenzij zij een andere termijn bepalen."

Die bepaling beoogt aan eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Behoudens een bijzondere reden is er geen grond om daarvan af te wijken.

Slotopmerking

Uit taalkundig oogpunt laat de hele tekst te wensen over, in het bijzonder de Franse versie ervan, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de redactie van het ontworpen artikel 5*quater* in artikel 1.

De redactie van de tekst moet worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS