



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.091/2
du 17 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la carte d'identification du
personnel opérationnel de la
Protection civile'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.091/2
van 17 oktober 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
identificatiekaart van het
operationeel personeel van de
Civiele Bescherming'

*een
materiële
de date
corrigée
lors
d'un
contrôle
le
15/10/2019
ny*

Le 7 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la carte d'identification du personnel opérationnel de la Protection civile'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 octobre 2016.

*

Op 7 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de identificatiekaart van het operationeel personeel van de Civiele Bescherming'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 17 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 oktober 2016.

*

RECEVABILITÉ

L'arrêté en projet tend à régler le port de la carte d'identification par les membres du personnel opérationnel de la Protection civile et le modèle de cette carte, ainsi que la délivrance, la restitution et le retrait de celle-ci.

Il se donne comme fondement juridique l'article 8 de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', selon lequel

« Le Roi arrête les mesures à prendre en matière de sécurité civile. Il peut notamment :

1° établir un programme de mesures de sécurité civile à appliquer par chaque habitant, par les services publics qu'il désigne et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique ;

2° arrêter les mesures relatives à l'identification des risques, à savoir l'inventaire des risques présents sur le territoire national et susceptibles d'être pris en compte par les autorités administratives compétentes dans le cadre de la planification d'urgence ;

3° arrêter les mesures relatives à la gestion, la coordination ou l'appui interdépartemental ou multidisciplinaire d'événements et de situations d'urgence ;

4° arrêter les mesures relatives à la préparation de la gestion, de la coordination ou de l'appui interdépartemental ou multidisciplinaire, en ce compris la planification d'urgence et la formation ;

5° arrêter les normes en matière de ressources en eau d'extinction dont les communes sont tenues de disposer ».

Ces dispositions ne peuvent cependant pas constituer le fondement juridique du projet d'arrêté.

En effet, l'arrêté en projet fixe des éléments du statut administratif des membres du personnel de la Protection civile et trouve donc son fondement juridique dans l'article 156 de la loi du 15 mai 2007. Or, selon cette disposition légale, les arrêtés royaux pris pour son exécution doivent être délibérés en Conseil des ministres.

En l'occurrence, il ne ressort d'aucun élément du dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État qu'une telle délibération a eu lieu. Le fonctionnaire délégué confirme que l'arrêté en projet n'a pas été délibéré en Conseil des ministres.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une « formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'. Cette délibération est en effet 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. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait 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.

*

ONTVANKELIJKHEID

Het ontworpen besluit strekt tot regeling van het dragen van de identificatiekaart door de leden van het operationeel personeel van de civiele bescherming, alsook van het model en de uitreiking, teruggave en intrekking van die kaart.

In het ontwerp wordt als rechtsgrond artikel 8 van de wet van 15 mei 2007 'betreffende de civiele veiligheid' opgegeven. Dat artikel luidt als volgt:

“De Koning stelt de inzake civiele veiligheid te nemen maatregelen vast. Hij kan onder meer:

1° een programma van maatregelen van civiele veiligheid opstellen dat moet toegepast worden door elke inwoner, door de openbare diensten die Hij aanduidt en door elk privaat of openbaar organisme of instelling van openbaar nut;

2° de maatregelen voor de identificatie van de risico's vaststellen, met name de inventaris van de risico's die aanwezig zijn op het nationaal grondgebied en die door de administratieve overheden in aanmerking kunnen genomen worden in het kader van de noodplanning;

3° de maatregelen vaststellen met betrekking tot interdepartementaal of multidisciplinair beheer, coördinatie of ondersteuning van gebeurtenissen of noodsituaties;

4° de maatregelen vaststellen met betrekking tot de voorbereiding van interdepartementaal of multidisciplinair beheer, coördinatie of ondersteuning van gebeurtenissen of noodsituaties, hierin inbegrepen de noodplanning en de opleiding;

5° de normen vaststellen inzake de bluswatervoorraden waarover de gemeenten moeten beschikken.”

Die bepalingen kunnen echter niet de rechtsgrond van het ontwerpbesluit vormen.

Het ontwerpbesluit stelt immers onderdelen van het administratief statuut van de leden van het personeel van de civiele bescherming vast en ontleent zijn rechtsgrond dus aan artikel 156 van de wet van 15 mei 2007. Luidens die wetsbepaling moet over de koninklijke besluiten waarbij die wet ten uitvoer wordt gelegd, echter overleg worden gepleegd in de Ministerraad.

In casu blijkt uit geen enkel gegeven van het dossier dat is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat zulk een overleg heeft plaatsgevonden. De gemachtigde ambtenaar bevestigt dat over het ontwerpbesluit geen overleg is gepleegd in de Ministerraad.

Het voorgeschreven collegiaal overleg dat plaats moet vinden in de Ministerraad mag niet worden gelijkgesteld met een “voorafgaand vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de mogelijkheid te bieden van gedachten te wisselen over een ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus is bereikt, kan een ontwerp van koninklijk besluit geacht worden gereed te zijn om voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State te worden voorgelegd.

Een minister kan dat advies dus niet vragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit is overlegd in de Ministerraad en voordat het ontwerp, in voorkomend geval, als gevolg van dat overleg is aangepast.

De adviesaanvraag is dus voorbarig en bijgevolg niet-ontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT