



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.979/2
du 24 février 2020

advies 66.979/2
van 24 februari 2020

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
fixation du plan d'urgence
national relatif à l'approche
d'une prise d'otage terroriste
ou d'un attentat terroriste'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
nationaal noodplan betreffende
de aanpak van een
terroristische gijzelneming of
terroristische aanslag'

Le 30 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 février 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK assesseur, et Béatrice DRAPIER, 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 Jacques JAUMOTTE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2020.

*

Op 30 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Béatrice DRAPIER, 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 Jacques JAUMOTTE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2020.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les dispositions constitutionnelles et légales suivantes :

– l'article 37 de la Constitution ;

– les articles 8 et 9, §§ 1^{er}, 2 et 5, de la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ;

– la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', combiné avec l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution des lois.

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1963 'sur la protection civile', l'article 11 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' et l'article 97 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, visés aux alinéas 2 à 4 du préambule, ne contiennent, par contre, aucune habilitation au Roi.

L'arrêté royal du 18 avril 1988 'portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise', visé à l'alinéa 6 du préambule, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet et n'est ni modifié ni abrogé par lui.

Il convient dès lors d'omettre les alinéas 2, 3 et 6 du préambule.

À l'alinéa 4 du préambule, les mots « notamment l'article 97 » doivent également être omis.

Cependant, si l'auteur du projet l'estime utile pour la bonne compréhension de l'arrêté en projet, il peut toujours décrire le cadre juridique dans le préambule. Dans ce cas, il convient d'insérer ces alinéas dans le préambule après la mention des formalités obligatoires et facultatives et de remplacer le mot « Considérant » par le mot « Vu »¹.

2. Au préambule, il convient d'insérer un nouvel alinéa 5, rédigé de la manière suivante :

« Vu l'article 8, § 2, 1°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, le présent arrêté est excepté de l'analyse d'impact de la réglementation ».

3. Le préambule ne mentionne que l'accomplissement d'une seule formalité facultative, à savoir l'avis du Collège des procureurs généraux du 28 mars 2019 (alinéa 14 du préambule).

Cependant, comme il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, un avis a été donné par la Commission permanente de la police locale le 10 janvier 2019.

Il convient de mentionner l'accomplissement de ces deux formalités facultatives après l'indication des formalités obligatoires².

4. Il résulte de l'article 5 en projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, 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', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

5. Au chapitre III, alinéa 9, de l'annexe, dans la version néerlandaise, il convient de remplacer les mots « in artikel 36 van het koninklijk besluit » par les mots « in artikel 37 van het koninklijk besluit ».

*

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 25 et 40.

² *Ibid.*, recommandation n^o 35.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als zij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontworpen besluit ontleent zijn rechtsgrond aan de volgende grondwettelijke en wettelijke bepalingen:

- artikel 37 van de Grondwet;

- de artikelen 8 en 9, paragrafen 1, 2 en 5, van de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’;

- de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, die in samenhang gelezen moet worden met artikel 108 van de Grondwet waaraan de Koning een algemene bevoegdheid ontleent voor het uitvoeren van wetten.

Artikel 4 van de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’, artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ en artikel 97 van de voornoemde wet van 7 december 1998, die worden vermeld in het tweede tot het vierde lid van de aanhef, bevatten daarentegen geen enkele machtiging aan de Koning.

Het koninklijk besluit van 18 april 1988 ‘tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering’, waarnaar verwezen wordt in het zesde lid van de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven.

Bijgevolg dienen het tweede, het derde en het zesde lid van de aanhef te worden weggelaten.

In het vierde lid van de aanhef moeten de woorden “inzonderheid artikel 97” eveneens worden weggelaten.

Wanneer de steller van het ontwerp het voor het goede begrip van het ontwerpbesluit evenwel nuttig acht, kan hij het juridische kader altijd in de aanhef vermelden. In dat geval dienen die leden opgenomen te worden in de aanhef na de vermelding van de verplichte en facultatieve vormvereisten en moet het woord “Overwegende” worden vervangen door de woorden “Gelet op”.¹

2. In de aanhef dient een nieuw vijfde lid te worden ingevoegd dat luidt als volgt:

“Gelet op artikel 8, § 2, 1°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging is dit besluit vrijgesteld van de regelgevingsimpactanalyse”.

3. In de aanhef is er slechts sprake van één enkel vervuld facultatief vormvereiste, namelijk het advies van het College van procureurs-generaal van 28 maart 2019 (veertiende lid van de aanhef).

Uit het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden, blijkt echter dat de Vaste Commissie van de lokale politie op 10 januari 2019 een advies heeft uitgebracht.

De vervulling van die twee facultatieve vormvereisten dient na de verplichte vormvereisten vermeld te worden.²

4. Uit het ontworpen artikel 5 blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding, vastgesteld bij 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’, moet in principe worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 25 en 40.

² *Ibid.*, aanbeveling 35.

5. In hoofdstuk III, negende lid, van de bijlage dienen in de Nederlandse tekst de woorden “in artikel 36 van het koninklijk besluit” te worden vervangen door de woorden “in artikel 37 van het koninklijk besluit”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE