



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.366/2
du 12 juin 2024

advies 76.366/2
van 12 juni 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au Conseil des bourgmestres'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'met betrekking tot de
Adviesraad burgemeesters'

Le 3 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au Conseil des bourgmestres'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juin 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 2024.

^{*} Par un courriel du 7 mai 2024

*

Op 3 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd met vijftien dagen ^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'met betrekking tot de Adviesraad burgemeesters'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2024.

^{*} Bij email van 7 mei 2024

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort du dossier que le projet d'arrêté à l'examen n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation au sens de l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'. Or, dès lors que le projet concerne la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif des bourgmestres, il est de nature à impliquer des tiers et comporte ainsi plus qu'une simple autorégulation au sein de l'autorité fédérale.

Sauf si une autre exception ou une cause de dispense peut être invoquée, ce que la section de législation n'aperçoit toutefois pas, il faudra encore procéder à l'analyse d'impact de la réglementation en projet.

L'auteur du projet veillera par conséquent au respect de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Dans la version française de l'intitulé, il convient d'ajouter le mot « consultatif » après le mot « conseil » ¹.

PRÉAMBULE

Dans un nouvel alinéa 2 du préambule, il convient de viser l'arrêté royal du 6 avril 2000 'relatif au Conseil consultatif des bourgmestres', abrogé par l'article 12 du projet.

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 8, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' prévoit notamment que « [l]e Roi veille au caractère représentatif du conseil consultatif eu égard aux types de zone de police ».

Or, l'article 2, alinéa 2, du projet se contente d'indiquer que « [l]es associations veillent, dans leur région respective, à la représentativité par type de zone de police, des membres nommés et, dans la mesure du possible, à la répartition géographique ». À cet égard, le projet ne prévoit aucun véritable critère tendant à garantir le caractère représentatif du conseil des bourgmestres eu égard aux types de zone de police comme l'article 8, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 le prescrit. La disposition se contente de déléguer cette tâche aux associations des villes et des communes.

Le projet est ainsi en défaut de fournir l'encadrement minimum permettant d'assurer cette exigence pour l'ensemble du territoire et sera complété à la lumière de cette observation.

2. À l'alinéa 1^{er}, dans la version française, il convient de préciser que les membres du Conseil sont désignés « par le Ministre de l'Intérieur ».

3. À l'alinéa 3, dans la version française, il convient de remplacer, de l'accord du délégué de la Ministre, le mot « désignera » par le mot « proposera ».

¹ La même observation vaut pour l'article 1^{er}. De manière générale, il conviendra de réexaminer attentivement le projet sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. La concordance entre les versions néerlandaise et française doit elle aussi être minutieusement vérifiée. À titre purement exemplatif, outre les observations particulières formulées sous les articles 2 et 9, il convient de relever ce qui suit :

1° dans la version française de l'article 1^{er}, il y a lieu de mettre à chaque fois une majuscule au mot « région » et d'indiquer par ailleurs « Région de Bruxelles-Capitale » ;

2° dans la version française de l'article 10, il y a lieu de remplacer les mots « lles opinions » par les mots « les éventuelles opinions ».

Article 4

1. En prévoyant que le Conseil remet des avis à la demande du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Justice ou de sa propre initiative, la disposition examinée entend régler les modalités de saisine du Conseil.

Ce faisant, elle ne fait principalement que rappeler ce qui est déjà prévu à l'article 8, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998.

Comme la section de législation l'a déjà énoncé, il y a lieu d'omettre des dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir de l'auteur du projet de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ou de paraphraser une norme de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de cette norme, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 8 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ».

2. Il apparaît toutefois qu'en ce qui concerne l'ajout de la compétence de saisine du Conseil par le ministre de la Justice, le fondement juridique requis fait défaut.

Il conviendra par conséquent de revoir la formulation de la disposition à la lumière de l'observation pour en tout état de cause exclure la compétence du ministre de la Justice d'interroger le Conseil.

3. Les articles 5, alinéa 1^{er}, 1^o, et 9, alinéas 1^{er} et 2, seront également revus pour supprimer les références faites au ministre de la Justice en tant qu'autorité habilitée à solliciter un avis du Conseil.

Article 9

L'alinéa 3, dans la version française, sera formulé comme suit :

« Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, il est passé outre ».

Article 11

L'article 11 énonce ce qui suit :

« Le Conseil fixe un règlement d'ordre intérieur. Il transmet ce règlement, ainsi que les modifications qui y sont apportées, au Ministre ».

Cette disposition appelle les deux observations qui suivent.

a) Les mots « de l'Intérieur » seront insérés après le mot « Ministre ».

b) La disposition habilite le Conseil des bourgmestres à établir un règlement d'ordre intérieur sans autre précision.

Dans son avis 52.675/VR du 5 février 2013 cité par l'avis 76.341/2 du 6 juin 2024 sur un avant-projet de loi 'établissant et organisant la plateforme TRIO', la section de législation a observé ce qui suit :

« À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

En l'occurrence, on peut cependant admettre que le conseil d'administration interfédéral est le mieux placé pour établir son règlement d'ordre intérieur. Pour être conforme aux principes rappelés ci-dessus, cette compétence ne peut toutefois viser que l'organisation interne du conseil d'administration interfédéral. Le règlement d'ordre intérieur ne peut notamment pas comporter des dispositions qui accordent des droits ou imposent des obligations à des tiers, par exemple à des personnes qui s'adressent au Centre interfédéral. Ces dispositions doivent en outre avoir une portée très limitée ou essentiellement technique »².

Compte tenu de la jurisprudence ainsi rappelée, il va de soi que le règlement d'ordre intérieur que le Conseil est habilité à établir ne peut donc viser que son organisation interne et contenir des règles ayant une portée limitée ou essentiellement technique.

C'est dans cette lecture que l'habilitation peut être considérée comme admissible.

Article 13

La disposition examinée prévoit que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins qu'il n'existe un motif circonstancié qui permette de justifier une dérogation aux règles usuelles d'entrée en vigueur des textes réglementaires, il y a lieu d'y renoncer afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

² Avis 52.675/VR donné le 5 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2137/001, pp. 25-43).

Mieux vaudrait dès lors omettre l'article 13 afin que l'arrêté en projet entre en vigueur, en application des règles usuelles, le dixième jour suivant sa publication au *Moniteur belge*³.

*

³ Dans ce sens, notamment, l'avis 74.518/2 donné le 19 octobre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 novembre 2023 'relatif aux conditions d'engagement et à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel de l'Institut wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et petites et moyennes Entreprises'.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het dossier blijkt dat over het voorliggende ontwerpbesluit geen regelgevingsimpactanalyse als bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ is verricht. Aangezien het ontwerp betrekking heeft op de samenstelling en de werking van de Adviesraad van burgemeesters, is het echter van dien aard dat het ook consequenties heeft voor derden en omvat het dus meer dan zomaar een autoregulering binnen de federale overheid.

Tenzij een andere uitzonderings- of vrijstellingsgrond kan worden ingeroepen, wat volgens de afdeling Wetgeving evenwel niet het geval is, dient alsnog een impactanalyse van de ontworpen regelgeving te worden verricht.

Bijgevolg dient de steller van het ontwerp erop toe te zien dat aan dat vormvereiste wordt voldaan.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

In het Franse opschrift dient het woord “consultatif” te worden toegevoegd na het woord “conseil”.¹

AANHEF

In een nieuw tweede lid van de aanhef dient te worden verwezen naar het koninklijk besluit van 6 april 2000 ‘met betrekking tot de Adviesraad van burgemeesters’, dat bij artikel 12 van het ontwerp wordt opgeheven.

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. In artikel 8, derde lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ wordt met name bepaald dat “[d]e Koning waakt over het representatief karakter van de adviesraad rekening houdend met de types van politiezone”.

In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp staat evenwel alleen dat “[d]e verenigingen (...) binnen hun respectievelijke regio, [waken] over het representatief karakter per type politiezone van de voorgedragen leden en, in de mate van het mogelijke, over de geografische spreiding”. In dat verband voorziet het ontwerp in geen enkel echt criterium ter waarborging van het representatieve karakter van de Adviesraad van burgemeesters rekening houdend met de types van politiezone, zoals artikel 8, derde lid, van de wet van 7 december 1998 voorschrijft. De bepaling beperkt er zich toe die taak op te dragen aan de verenigingen van steden en gemeenten.

Zodoende biedt het ontwerp niet het minimale kader dat nodig is om dat vereiste voor het hele grondgebied op te leggen. Het ontwerp dient in het licht van deze opmerking te worden aangevuld.

2. In de Franse tekst van het eerste lid dient nader te worden bepaald dat de leden van de Raad worden aangewezen “par le Ministre de l’Intérieur”.

¹ Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1. Het ontwerp moet in het algemeen aan een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht worden onderworpen. Ook de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp moet grondig worden nagegaan. Louter bij wijze van voorbeeld wordt, naast de bijzondere opmerkingen die worden gemaakt over de artikelen 2 en 9, ook op het volgende gewezen:

1° in de Franse tekst van artikel 1 dient het woord “région” steeds met een hoofdletter geschreven te worden en dient men bovendien ook “Région de Bruxelles-Capitale” te schrijven;

2° in de Franse tekst van artikel 10 dienen de woorden “lles opinions” te worden vervangen door de woorden “les éventuelles opinions”.

3. De gemachtigde van de minister stemt ermee in om in de Franse tekst van het derde lid het woord “désignera” te vervangen door het woord “proposera”.

Artikel 4

1. Door te stellen dat de Raad advies verleent op vraag van de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie of op eigen initiatief, regelt de voorliggende bepaling de adiëring van de Raad.

Zodoende memoreert ze in hoofdzaak enkel wat reeds wordt bepaald in artikel 8, tweede lid, van de wet van 7 december 1998.

Zoals de afdeling Wetgeving al eerder heeft opgemerkt, moeten bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, worden weggelaten. Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan over de aard van de regel in kwestie. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de steller van het ontwerp toekomt om die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend aan de wetgever toebehoort.

Indien de steller van het ontwerp echter oordeelt dat het voor de leesbaarheid van het dispositief nuttig is een norm van een hiërarchisch hoger niveau over te nemen of te parafraseren, moet zij, om aan de bovengenoemde bezwaren tegemoet te komen, in de tekst aangeven dat het gaat om een memorering van die norm, bijvoorbeeld door te werken met de formule “Overeenkomstig artikel 8 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’”.

2. Wat betreft de toevoeging dat de minister van Justitie bevoegd is om de Raad te adiëren, blijkt de vereiste rechtsgrond echter te ontbreken.

Bijgevolg dient de bepaling te worden geherformuleerd in het licht van de hier gemaakte opmerking, om hoe dan ook uit te sluiten dat de minister van Justitie bevoegd zou zijn om de Raad te raadplegen.

3. De artikelen 5, eerste lid, 1°, en 9, eerste en tweede lid, dienen eveneens te worden herzien zodat niet langer wordt verwezen naar de minister van Justitie als overheidsinstantie die bevoegd is om de Raad om advies te vragen.

Artikel 9

De Franse tekst van het derde lid dient als volgt te luiden:

“Si aucun avis n’est rendu dans le délai fixé, il est passé outre”.

Artikel 11

Artikel 11 luidt als volgt:

“De Raad stelt een huishoudelijk reglement op. Hij bezorgt dit reglement, evenals de wijzigingen eraan, aan de Minister.”

Die bepaling geeft aanleiding tot de volgende twee opmerkingen.

a) De woorden “van Binnenlandse Zaken” dienen te worden toegevoegd na het woord “Minister”.

b) De bepaling machtigt de Adviesraad van burgemeesters ertoe, doch zonder nadere precisering, een huishoudelijk reglement op te stellen.

In advies 52.675/VR van 5 februari 2013, dat geciteerd wordt in advies 76.341/2 van 6 juni 2024 over een voorontwerp van wet ‘houdende de oprichting en de organisatie van het TRIO platform’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag van worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Er kan te dezen wel worden aangenomen dat de interfederale raad van bestuur het best geplaatst is om zijn huishoudelijk reglement vast te stellen. Deze bevoegdheid kan, om in overeenstemming te zijn met de zo-even aangehaalde beginselen, enkel evenwel betrekking hebben op de interne organisatie van de interfederale raad van bestuur. Er kunnen met name geen bepalingen in het huishoudelijk reglement worden opgenomen die rechten verlenen of verplichtingen opleggen aan derden, zoals bijvoorbeeld aan personen die zich tot het interfederaal Centrum wenden. Bovendien moeten deze bepalingen een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben.”²

Gelet op de hier in herinnering gebrachte adviespraktijk, spreekt het vanzelf dat het huishoudelijk reglement dat de Raad mag opstellen, enkel betrekking kan hebben op de interne organisatie van de Raad en enkel regels mag omvatten die een beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben.

² Advies 52.675/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 januari 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/1, 25-43).

Als die machtiging op die manier wordt geïnterpreteerd, kan ze aanvaardbaar worden geacht.

Artikel 13

In de voorliggende bepaling wordt gesteld dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag waarop het wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Tenzij er een omstandige reden zou bestaan om af te wijken van de gebruikelijke regels inzake de inwerkingtreding van verordenende teksten, dienen die regels te worden nageleefd teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Het verdient dan ook aanbeveling artikel 13 te schrappen zodat het ontwerpbesluit, met toepassing van de gebruikelijke regels, in werking treedt op de tiende dag volgend op de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.³

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

³ Zie in dat verband onder meer advies 74.518/2 van 19 oktober 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse regering van 23 november 2023 ‘betreffende de voorwaarden voor de indienstneming en de administratieve en geldelijke toestand van de contractuele personeelsleden van het “Institut wallon de formation en Alternance et des Indépendants et des petites et moyennes entreprises” (Waals instituut voor alternerende opleiding en zelfstandigen en kleine en middelgrote ondernemingen)’.