ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, Ministre de la Défense nationale, le 10 novembre 1978, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 juin 1962 relatif à l'Inspection générale de la gendarmerie et l'arrêté royal du 27 septembre 1963 fixant les attributions du commandant de la gendarmerie", a donné le 11 décembre 1978 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 10e november 1978 door de Eerste Minister, Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juni 1962 betreffende de Algemene Inspectie der rijkswacht en van het koninklijk besluit van 27 september 1963 tot vaststelling van de bevoegdheden van de commandant van de rijkswacht", heeft de 11e december 1978 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Déjà créée antérieurement mais ensuite supprimée, l' "Inspection générale de la gendarmerie" a été rétablie par un arrêté du Régent du 25 juin 1947.

L'arrêté qui vient d'être cité fait de l'inspection générale de la gendarmerie, un service placé sous l'autorité du Ministre de la Défense nationale. Ce service constitue une des administrations centrales de l'Etat que le Roi a le pouvoir de créer et d'organiser en vertu de la Constitution elle-même (articles 29, 66 et 68). En effet, l'article ler de l'arrêté du 25 juin 1947 énonce que c'est "au Ministère de la Défense nationale", qu' "il est créé ... une Inspection générale de la gendarmerie".

Le texte et les travaux préparatoires de la loi organique du 2 décembre 1957 établissent de manière très nette que l' "inspection générale de la gendarmerie" ne fait pas partie de la gendarmerie, mais constitue un "service ministériel", compris parmi les administrations centrales de l'Etat.

En effet, l'article 3 de la loi ne mentionne pas l' "inspection générale" parmi les diverses entités qui composent la gendarmerie.

Les travaux préparatoires montrent que si l'inspection générale n'a pas été incluse dans

l'énumération faite à l'article 3, c'est par l'effet d'une volonté délibérée du législateur. L'avant-projet de loi dont le Conseil d'Etat avait été saisi contenait un article disposant que "Le Roi peut créer des services ministériels propres à la gendarmerie". Le Conseil d'Etat observa que : "Le Roi tient directement de la Constitution, le pouvoir d'organiser les départements ministériels de la manière qui lui semble convenir le mieux aux nécessités du service. Il est, par conséquent, superflu que le législateur habilite le Roi à créer des services ministériels qui seront propres à l'une des forces armées" (Doc. parl. Sénat, sess. 1955-1956, n° 335, p. 24). A la suite de cette observation, le Gouvernement déposa, sur le bureau du Sénat, un projet de loi qui ne comprenait plus l'article reproduit plus haut et qui n'énumérait pas l'inspection générale parmi les entités composant la gendarmerie (article 3) (Document cité, pages 7 et suivantes). Ultérieurement, la Commission de la Défense nationale décida, qu'à la suite des précisions données par le Ministre de la Défense nationale au sujet des "services ministériels", il n'y avait pas lieu de faire mention de ces services dans la loi en projet. (Rapport de la Commission; Doc. parl. Sénat, sess. 1956-1957, n° 283, pp. 16-17). La Commission examina spécialement le statut de l'inspection générale : il a été souligné que "L'Inspecteur général est un missus dominicus du Ministre" : tel était, suivant la Commission, le motif pour lequel l'article 2 de l'arrêté du Régent du 25 juin 1947 permettait au Ministre de désigner pour cette fonction, la personne qu'il estimait la plus qualifiée parmi les officiers généraux de la gendarmerie ou même parmi les officiers généraux d'une

autre force armée (1).

Le Parlement et le Gouvernement se sont préoccupés d'assurer l'indépendance de la gendarmerie par rapport aux autres forces armées. C'est pour cette raison qu'ils avaient envisagé l'établissement de dispositions légales particulières pour les services ministériels dont les attributions avaient trait à la gendarmerie, tels que l'inspection générale de celle-ci. Mais le Parlement et le Gouvernement ont toujours considéré l'inspection générale de la gendarmerie comme un "service ministériel" placé sous l'autorité du Ministre de la Défense nationale et constituant une des administrations centrales de l'Etat.

L'article 1er, § 2, nouveau, que le présent projet tend à insérer dans l'arrêté royal du 20 juin 1962, énonce pour confirmer ce statut, que l'inspection générale de la gendarmerie est rattachée au Ministère de la Défense nationale.

Certes, cette formule est reprise de l'article 1er de l'arrêté royal du 20 juin 1962 et elle se trouvait dans le projet soumis au Conseil d'Etat qui a été invité à donner son avis dans un délai ne dépassant pas trois jours (L. 7983/1).

.../...

---

(1) Voir également, sur ces deux points, le Rapport fait au nom de la Commission de la Défense nationale de la Chambre des Représentants (Doc. parl. Ch. sess. 1956-1957, n° 747/2, pp. 2-3).

Néanmoins, étant donné que, par sa nature même, l'inspection générale de la gendarmerie constitue un "service ministériel", il serait préférable, pour en définir le statut, d'employer la formule proposée ci-après.

De ce qui a été exposé plus haut, il résulte que dans la mesure où il a trait à l'inspection générale de la gendarmerie, le projet trouve un fondement dans les articles 29, 66 et 68 de la Constitution. Il y a lieu d'ajouter la mention de ces articles de la Constitution en tête du préambule.

II. Le projet modifie l'article 2 de l'arrêté royal du 27 septembre 1963 fixant les attributions du commandant de la gendarmerie.

Le Conseil d'Etat se doit de faire observer que l'article ler, alinéa 2, de cet arrêté, vise le Ministre de l'Intérieur en y adjoignant le titre de Ministre de la Fonction publique. C'est là une erreur manifeste, due vraisemblablement au fait qu'à l'époque un même ministre dirigeait le département de l'Intérieur et les services de la Fonction publique.

L'occasion pourrait être saisie de modifier cet article ler. Une proposition sera faite ci-après à la suite de l'examen de l'article 2.

DISPOSITIF.

Article ler.

Cet article serait mieux rédigé comme suit, compte tenu notamment de l'observation

.../...

générale n° I ci-dessus :

"Article ler.-

L'article ler de l'arrêté royal du 20 juin 1962 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie est remplacé par la disposition suivante :

"Article ler. L'inspection générale de la gendarmerie est un service du Ministère de la Défense nationale. Elle est dirigée par un inspecteur général.

Pour l'exécution des attributions qui lui sont confiées par le présent arrêté, l'inspecteur général de la gendarmerie relève des Ministres de la Défense nationale, de la Justice et de l'Intérieur selon la répartition des compétences déterminée par l'article 2, § 2, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie".

Article 2.

Il convient de faire mention au liminaire des modifications concernant l'ensemble de l'article 3 de l'arrêté du 20 juin 1962.

En ce qui concerne le 1° de cet article, il y a lieu de remarquer que le 11° de l'alinéa ler, a été inséré par l'arrêté du 16 novembre 1971.

.../...

En ce qui concerne le 2° de l'article : si, au deuxième alinéa de l'article 3, le 2° est abrogé, il n'y a plus aucune raison de maintenir la subdivision 1° et 2°. Il conviendrait donc de réécrire entièrement cet alinéa, en y englobant le 1°.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 2.-

A l'article 3 du même arrêté, modifié par l'arrêté royal du 13 octobre 1964, sont apportées les modifications suivantes :

1° à l'alinéa 1er, le 11°, inséré par l'arrêté royal du 16 novembre 1971, est abrogé;

2° l'alinéa 2 est remplacé par la disposition suivante :

"Toutefois, par dérogation à l'alinéa 1er, 4°, les avis motivés sont émis et les candidatures présentées par un lieutenant général désigné à cet effet par le Ministre de la Défense nationale, lorsqu'il s'agit de candidats au grade de lieutenant général et que l'inspecteur général n'est pas lui-même revêtu de ce grade".

Article 3 (à insérer).

Conformément à l'observation générale n° II ci-dessus, et dans un souci de concordance avec le

.../...

texte proposé pour l'alinéa 2 de l'article ler de l'arrêté royal du 20 juin 1962, il est proposé d'insérer dans le projet un article 3 libellé en ces termes :

"Article 3.-

L'article ler, alinéa 2, de l'arrêté royal du 27 septembre 1963 fixant les attributions du commandant de la gendarmerie est remplacé par la disposition suivante :

"Il relève des Ministres de la Justice et de l'Intérieur, selon la répartition des compétences déterminée par l'article 2, § 2, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie".

+

Les articles 3 et 4 du projet en deviendraient respectivement les articles 4 et 5.

Article 3 (du projet).

Il y aurait lieu, par souci d'uniformité, d'adapter l'introduction du 11° à la présentation employée pour l'énumération reprise à l'article 2 de l'arrêté de 1963.

.../...

Enfin, il semble superflu de préciser que la mission de contrôle est exercée au nom du Ministre de la Défense nationale. Il ne saurait, en effet, en aller autrement.

Le texte suivant est proposé :

"Article ....-

L'article 2 de l'arrêté royal du 27 septembre 1963 fixant les attributions du commandant de la gendarmerie est complété comme suit :

"11° du contrôle de l'application, en Belgique et en République fédérale d'Allemagne, des dispositions légales et réglementaires relatives à la sécurité et à l'hygiène, et notamment de celles contenues dans le règlement général pour la protection du travail".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. De "Algemene Inspectie der rijkswacht", die reeds eerder opgericht was maar nadien opgeheven werd, is opnieuw ingesteld bij een besluit van de Regent van 25 juni 1947.

Dat besluit maakt van de Algemene Inspectie der rijkswacht een dienst die onder het gezag van de Minister van Landsverdediging staat. Die dienst is een van de centrale rijksbesturen welke de Koning krachtens de Grondwet zelf (artikelen 29, 66 en 68) kan instellen en organiseren. Volgens artikel 1 van het besluit van 25 juni 1947 is het namelijk "bij het Ministerie van Landsverdediging" dat "een Algemene Directie (lees : "Inspectie") der rijkswacht" wordt opgericht.

De tekst en de parlementaire voorbereiding van de organieke wet van 2 december 1957 stellen zeer duidelijk dat de "Algemene Inspectie der rijkswacht" geen deel uitmaakt van de rijkswacht maar een tot de centrale rijksbesturen behorende "ministeriële dienst" is.

Artikel 3 van de wet vermeldt de "Algemene Inspectie" inderdaad niet onder de eenheden waaruit de rijkswacht bestaat.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het weglaten van de Algemene Inspectie uit de opsomming van artikel 3 door de wetgever bewust gewild is. Het voorontwerp van wet dat aan de Raad van State voorgelegd was, bevatte een artikel dat bepaalde : "De Koning kan ministeriële diensten eigen aan de rijkswacht oprichten". De Raad heeft toen opgemerkt : "De Koning ontleent rechtstreeks aan de Grondwet de bevoegdheid om de ministeriële departementen in te richten op de wijze die hem het best aan de behoeften van de dienst lijkt te beantwoorden.

.../...

De wetgever hoeft dus de Koning niet te machtigen tot het oprichten van ministeriële diensten eigen aan een der krijgsmachtdelen" (Gedr. St. Senaat, zitting 1955-1956, nr. 335, blz. 24). Met inachtneming van die opmerking legde de Regering in de Senaat een wetsontwerp ter tafel waarin dat artikel niet meer voorkwam en waarin de algemene inspectie niet was opgenomen onder de eenheden waaruit de rijkswacht is samengesteld (artikel 3) (aangehaald Gedr. St., blz. 7 en volgende). De Commissie voor de Landsverdediging heeft, nadat de Minister van Landsverdediging toelichtingen had verstrekt omtrent de "ministeriële diensten", beslist dat die diensten in de ontworpen wet niet vermeld behoefden te worden (Verslag van de Commissie; Gedr. St. Senaat, zitting 1956-1957, nr. 283, blz. 16-17). Ze wijdde een bijzonder onderzoek aan de Algemene Inspectie en wees erop dat de inspecteur-generaal een "missus dominicus van de Minister" is. Dat was volgens de Commissie de reden waarom artikel 2 van het besluit van de Regent van 25 juni 1947 de Minister toestond om voor dat ambt de persoon aan te wijzen die hij het meest geschikt achtte onder de opperofficieren van de rijkswacht of zelfs onder de opperofficieren van een ander krijgsmachtdeel (1).

Parlement en Regering hebben zich ingespannen om de rijkswacht onafhankelijk te houden van de andere krijgsmachtdelen. Daarom hadden zij overwogen bijzondere wetsbepalingen vast te stellen voor de ministeriële diensten waarvan de bevoegdheden betrekking hadden op de rijkswacht, zoals de Algemene Inspectie van dat korps. Dit neemt niet weg dat zij de Algemene Inspectie van de rijkswacht steeds beschouwd hebben

.../...

---

(1) Zie betreffende deze twee punten ook het Verslag namens de Commissie voor de Landsverdediging van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (Gedr. St. Kamer, zitting 1956-1957, nr. 747/2, blz. 2-3).

als een "ministeriële dienst" die onder het gezag van de Minister van Landsverdediging staat en een van de centrale rijksbesturen is.

Het nieuwe artikel 1, § 2, dat het onderhavige ontwerp in het koninklijk besluit van 20 juni 1962 bedoelt in te voegen, stelt, ter bevestiging van die rechtstoestand, dat de Algemene Inspectie van de rijkswacht verbonden is aan het Ministerie van Landsverdediging. Die formule is weliswaar overgenomen uit artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1962 en kwam reeds voor in het ontwerp dat werd voorgelegd aan de Raad van State, die verzocht werd binnen ten hoogste drie dagen te adviseren (L. 7.983/1).

Maar aangezien de Algemene Inspectie van de rijkswacht, wegens haar aard zelf, een "ministeriële dienst" is, ware het verkieslijk, voor het vaststellen van haar rechtstoestand, te werken met de hiernavoorgestelde formule.

Uit dit alles volgt dat het ontwerp, voor zover het betrekking heeft op de Algemene Inspectie van de rijkswacht, rechtsgrond vindt in de artikelen 29, 66 en 68 van de Grondwet. Vooraan in de aanhef moet een verwijzing naar die artikelen worden ingevoegd.

II. Het ontwerp wijzigt artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 september 1963 tot vaststelling van de bevoegdheden van de commandant van de rijkswacht.

De Raad van State moge opmerken dat artikel 1, tweede lid, van dat besluit de Minister van Binnenlandse Zaken vermeldt met toevoeging van de titel "Minister van het Openbaar Ambt". Dit is kennelijk een vergissing, wellicht hieraan te

.../...

wijten dat een zelfde Minister in die tijd aan het hoofd stond van het departement van Binnenlandse Zaken en van de diensten van het Openbaar Ambt.

Van de gelegenheid zou gebruik kunnen worden gemaakt om dat artikel 1 te wijzigen. Hierna zal een tekstvoorstel worden gedaan na het onderzoek van artikel 2.

ARTIKELEN.

Artikel 1.

Dit artikel kan beter als volgt worden geredigeerd, mede met inachtneming van de hierboven gemaakte algemene opmerking I :

"Artikel 1.-

Artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1962 betreffende de Algemene Inspectie der rijkswacht wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Artikel 1. De Algemene Inspectie der rijkswacht is een dienst van het Ministerie van Landsverdediging. Zij staat onder de leiding van een inspecteur-generaal.

Voor het uitoefenen van de ambtsbevoegdheden welke dit besluit hem verleent, staat de inspecteur-generaal van de rijkswacht onder het gezag van de Ministers van Landsverdediging, van Justitie en van Binnenlandse Zaken, volgens de bevoegdheidsregeling zoals die bepaald is in artikel 2, § 2, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht".

.../...

Artikel 2.

In de inleidende volzin moet melding worden gemaakt van de wijzigingen betreffende het geheel van artikel 3 van het besluit van 20 juni 1962.

Bij 1° van dit artikel valt op te merken dat de tekst onder 11° van het eerste lid ingevoegd is bij het besluit van 16 november 1971.

Bij 2° moge worden opgemerkt dat, wanneer in het tweede lid de tekst onder 2° vervalt, er geen reden meer is om de onderverdeling in 1° en 2° te behouden. Dat lid zou geheel herschreven en de tekst van 1° erin verwerkt moeten worden.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 2.-

In artikel 3 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 13 oktober 1964, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° in het eerste lid wordt de tekst onder 11°, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 16 november 1971, opgeheven;

2° het tweede lid wordt door de volgende bepaling vervangen :

"In afwijking echter van het eerste lid, 4°, worden de gemotiveerde adviezen uitgebracht en de kandidaturen voorgedragen door een daartoe door de Minister van Landsverdediging aangestelde luitenant-generaal, als het gaat om kandidaten voor de graad van luitenant-generaal en de inspecteur-generaal zelf die graad niet heeft".

.../...

Artikel 3 (in te voegen).

Overeenkomstig algemene opmerking II hiervoren, en ter wille van de overeenstemming met de tekst die voorgesteld is voor het tweede lid van artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 juni 1962, wordt voorgesteld in het ontwerp een artikel 3 in te voegen, luidende :

"Artikel 3.-

Artikel 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 27 september 1963 tot vaststelling van de bevoegdheden van de commandant van de rijkswacht wordt door de volgende bepaling vervangen :

"Hij staat onder het gezag van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, volgens de bevoegdheidsregeling die bepaald is in artikel 2, § 2, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht".

+

De artikelen 3 en 4 van het ontwerp worden vernummerd tot 4 en 5.

Artikel 3 (van het ontwerp).

Ter wille van de eenvormigheid zou voor het invoegen van 11° de methode moeten worden gevolgd die toegepast is voor de opsomming die voorkomt in artikel 2 van het besluit van 1963.

.../...

Ten slotte lijkt het overbodig te bepalen dat de controle wordt uitgeoefend "namens de Minister van Landsverdediging". Het zou immers niet anders kunnen.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel....-

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 27 september 1963 tot vaststelling van de bevoegdheden van de commandant van de rijkswacht wordt aangevuld als volgt :

"11° de controle op de toepassing, in België en in de Bondsrepubliek Duitsland, van de wets- en verordeningsbepalingen inzake veiligheid en hygiëne, inzonderheid van de bepalingen van het algemeen reglement voor de arbeidsbescherming".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
Ch. HUBERLANT, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

L. MATRAY, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. Ch. MENDIAUX, auditeur.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. Ch. MENDIAUX, auditeur

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. P. TAPIE.