

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 5 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement du Gouvernement au projet de loi "d'intégration du service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle à la police judiciaire près les parquets", a donné le 9 décembre 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 december 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement van de Regering bij het ontwerp van wet "tot integratie van de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht in de gerechtelijke politie bij de parketten", heeft op 9 december 1997 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, la motivation de l'urgence est rédigée dans les termes suivants :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheden dat dit wetsontwerp tot doel heeft het personeel van het Hoog Comité van Toezicht te integreren bij de gerechtelijke politie bij de parketten op 1 januari 1998."

Le projet d'amendement du Gouvernement modifie sensiblement la portée du projet de loi.

Le projet initial visait seulement à intégrer le service d'enquêtes du Comité supérieur de contrôle dans la police judiciaire près les parquets. Une telle intégration n'avait pas nécessairement pour effet d'ôter à ce service les missions spécifiques qui lui étaient attribuées, d'une part, par l'article 35, § 2, de l'arrêté royal du 29 juillet 1970 portant règlement organique du Comité supérieur de contrôle et d'autre part, par différentes dispositions législatives particulières. Par ailleurs, il ne portait pas atteinte à l'existence et aux attributions du "Collège" institué par le même arrêté.

.../...

L'exposé des motifs du projet de loi précisait d'ailleurs que l'objectif du transfert du service d'enquêtes dans la police judiciaire était "de maintenir l'indépendance du Comité supérieur de contrôle".

L'amendement tend à supprimer le Comité supérieur de contrôle en abrogeant les dispositions légales qui le mentionnent, ainsi que l'arrêté royal du 29 juillet 1970 précité.

Selon la justification de l'amendement, "le Comité supérieur de contrôle cessera d'exister au 1er janvier 1998 et ... il sera remplacé, d'une part, par un service auprès de la police judiciaire près les parquets et d'autre part, par le Service des marchés publics et subventions auprès du ministère de la Fonction publique".

En vertu de l'article 13, § 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles :

"§ 4 ... les dispositions relatives au Comité supérieur de contrôle sont applicables à la Communauté et à la Région.".

.../...

Pour supprimer celui-ci, il convient de modifier préalablement l'article 13, § 4, de la loi spéciale précitée. Si cet article ne porte, en effet, pas préjudice à la compétence du législateur ordinaire ou du Roi de modifier les dispositions relatives au Comité supérieur de contrôle, la suppression pure et simple de ce dernier a pour effet de vider de son contenu l'article 13, § 4, et donc de l'abroger implicitement. Une telle abrogation implicite d'une disposition d'une loi spéciale par le législateur ordinaire constituerait une violation des règles établies pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

En outre, cette abrogation aurait pour conséquence de priver les Communautés et les Régions du bénéfice des dispositions précitées.

L'amendement ne peut être adopté que moyennant l'abrogation expresse de l'article 13, § 4, de la loi

.../...

spéciale précitée à la majorité spéciale prévue par l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution (1).

(1) Sur le plan de la légistique, il convient également d'abroger ou d'adapter les dispositions relevant des compétences fédérales, qui accordent des compétences au Comité supérieur de contrôle où à certains de ses agents et qui ne sont pas mentionnées dans le texte en projet. Parmi celles-ci, l'on relève, notamment, (la liste n'est pas exhaustive) :

a) en ce qui concerne le service d'enquêtes

- l'article 3 de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière;
- l'article 41 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocars;
- l'article 10 de l'arrêté royal du 18 février 1986 portant exécution du Règlement (C.E.E.) n° 56/83 du Conseil des Communautés européennes du 16 décembre 1982 concernant l'exécution de l'accord relatif aux services occasionnels internationaux de voyages par route effectués par autocars ou par autobus (A.S.O.R.);
- l'article 176 de l'arrêté royal du 27 août 1993 d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992;
- l'article 1er de l'arrêté royal du 18 novembre 1994 portant exécution de la directive 88/589/CEE du Conseil des Communautés européennes du 23 novembre 1988 sur des procédures uniformes concernant l'application du règlement (CEE) n° 3820/85 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route et du règlement (CEE) n° 3821/85 concernant l'appareil de contrôle dans le domaine des transports par route;

b) en ce qui concerne le collège

- l'article 10 de l'arrêté royal du 26 septembre 1996 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics et des concessions de travaux publics.

Volgens artikel 84, eerste lid, 2º, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering aldus :

"Gelet op de dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheden dat dit wetsontwerp tot doel heeft het personeel van het Hoog Comité van Toezicht te integreren bij de gerechtelijke politie bij de parketten op 1 januari 1998."

Het ontwerp van amendement van de Regering wijzigt aanzienlijk de strekking van het wetsontwerp.

Het oorspronkelijke ontwerp strekte er alleen toe de dienst enquêtes van het Hoog Comité van Toezicht te integreren in de gerechtelijke politie bij de parketten. Zulk een integratie had niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat aan die dienst de specifieke taken worden onttrokken die hem worden toevertrouwd, enerzijds bij artikel 35, § 2, van het koninklijk besluit van 29 juli 1970 houdende organiek reglement van het Hoog Comité van Toezicht en anderzijds door verscheidene bijzondere wetsbepalingen. Voor het overige deed het geen afbreuk aan het bestaan en de bevoegdheden van het "College", ingesteld door hetzelfde besluit.

In de memorie van toelichting op het wetsontwerp werd er trouwens op gewezen dat het doel van de overheveling van de dienst enquêtes naar de gerechtelijke politie erin bestaat "de onafhankelijkheid van het Hoog Comité van Toezicht te behouden".

Het amendement strekt ertoe het Hoog Comité van Toezicht af te schaffen door de wetsbepalingen die het vermelden, alsmede het koninklijk besluit van 29 juli 1970 op te heffen.

Volgens de verantwoording van het amendement zal het Hoog Comité van Toezicht (ophouden) te bestaan op 1 januari 1998 en ... vervangen worden door een dienst bij de gerechtelijke politie bij de parketten enerzijds en de dienst overheidsopdrachten bij het ministerie van Ambtenarenzaken anderzijds".

Artikel 13, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stelt het volgende :

"§ 4 ... de bepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht zijn van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschap en het Gewest."

Om het Comité af te schaffen, dient vooraf artikel 13, § 4, van de voormelde bijzondere wet te worden gewijzigd. Hoewel dat artikel namelijk geen afbreuk doet aan de bevoegheid van de gewone wetgever of van de Koning om de wetsbepalingen betreffende het Hoog Comité van Toezicht te wijzigen, wordt door het zo maar afschaffen ervan artikel 13, § 4, uitgehold en dus impliciet opgeheven. Zulk een impliciete opheffing van een bepaling van een bijzondere wet door de gewone wetgever zou een schending betekenen van de regels die vastgesteld zijn om de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten te bepalen.

Bovendien zou die opheffing de Gemeenschappen en Gewesten het voordeel van de toepassing van de voormelde bepalingen doen verliezen.

Het amendement mag alleen worden aangenomen als artikel 13, § 4, van de voormelde bijzondere wet wordt

opgeheven met een bijzondere meerderheid als bepaald in artikel 4, laatste lid, van de Grondwet (1).

(1) Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, behoren de bepalingen die betrekking hebben op de federale bevoegdheden en bevoegdheden verlenen aan het Hoog Comité van Toezicht of aan bepaalde personeelsleden van dat Comité en die niet worden vermeld in de ontworpen tekst, eveneens te worden of aangepast. Men denke daarbij inzonderheid aan (de lijst is niet exhaustief) :

a) inzake de dienst enquêtes

- artikel 3 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer;
- artikel 41 van het koninklijk besluit van 15 september 1976 houdende reglement op de politie van personenvervoer per tram, pre-metro, metro, autobus en autocar;
- artikel 10 van het koninklijk besluit van 18 februari 1986 houdende uitvoering van Verordening (E.E.G.) nr. 56/83 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 december 1982 inzake de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst betreffende internationaal ongeregeld personenvervoer over de weg met autobussen (A.S.O.R.);
- artikel 176 van het koninklijk besluit van 27 augustus 1993 tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992;
- artikel 1 van het koninklijk besluit van 18 november 1994 houdende uitvoering van de richtlijn 88/599/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 23 november 1988 betreffende standaardprocedures voor de controle op de toepassing van verordening (EEG) nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegverkeer;

b) inzake het college

- artikel 10 van het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. AMELYNCK, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, adjunct-
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. C. AMELYNCK,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS