

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 l'Intérieur, le 29 mai 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale", a donné le 10 juillet 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 mei 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit met betrekking "tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie", heeft op 10 juli 2000 het volgende advies gegeven :

Observation générale

L'arrêté en projet a principalement pour objet de créer, au sein de la police fédérale, des directions générales, de définir les missions de celles-ci, ainsi que celles du commissaire général.

Le préambule du projet invoque comme fondement légal les articles 93, 1° et 2°, 98 et 99 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Parmi ces dispositions légales, seul l'article 93, 2°, confère spécialement une habilitation au Roi. Celui-ci est chargé de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les directions générales qui composeront la police fédérale, "dont au moins une direction générale de la police judiciaire, une direction générale de la police administrative et des directions générales chargées de l'appui et de la gestion".

L'article 99 définit les attributions du commissaire général, mais ne confère pas expressément au Roi des pouvoirs particuliers L'habilitant, par exemple, à confier à ce fonctionnaire d'autres attributions.

Enfin, l'article 98 dispose :

"La police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice qui, conformément aux dispositions légales, sont conjointement compétents pour fixer les principes généraux de l'organisation, du fonctionnement et de l'administration générale de la police fédérale pour

.../...

assurer notamment un service minimum équivalent à la population.

Ils fixent conjointement les compétences du commissaire général, des directeurs coordonnateurs administratifs et des directeurs des services judiciaires ainsi que les attributions des directeurs généraux qui disposeront de compétences pour l'organisation interne de leur direction générale et la gestion de celle-ci en matière de personnel, de fonctionnement et d'investissements.

La signature du ministre de l'Intérieur et celle du ministre de la Justice sont notamment requises pour les arrêtés royaux organiques relatifs à la police fédérale et pour la note de politique générale se rapportant à la police fédérale dans le cadre du projet de budget général des dépenses.

Sans préjudice d'autres dispositions légales ou réglementaires, la gestion quotidienne de la police fédérale est confiée au ministre de l'Intérieur. Lorsque le traitement de ces dossiers influence directement la direction générale de la police judiciaire, les services judiciaires ou la gestion de l'information, il y associe le ministre de la Justice selon les règles qu'ils fixent en commun."

Cet article comprend une contradiction in terminis : les alinéas 1er et 2 confèrent directement des pouvoirs aux Ministres de l'Intérieur et de la Justice, alors que l'alinéa 3 impose un arrêté royal signé par ces deux ministres.

Le législateur n'a pu vouloir, dans la même disposition, confier un pouvoir d'arrêter des dispositions générales organiques directement aux ministres, privant ainsi spécialement le Roi de Son pouvoir de prendre les dispositions organiques que requiert l'exécution de la loi, et, dans le même temps, requérir le contreseing conjoint des

.../...

Ministres de l'Intérieur et de la Justice pour des arrêtés royaux organiques de la police fédérale.

Il y a lieu d'interpréter la loi dans le respect de la Constitution. Celle-ci réserve le pouvoir exécutif fédéral au Roi (articles 37 et 108). La loi ne peut donc, en principe, confier le pouvoir d'exécution directement à un ou plusieurs ministres.

Il faut, dès lors, considérer que l'article 98 de la loi n'a pas d'autre objet que de répartir, au sein du Gouvernement fédéral, les responsabilités ministérielles relatives à la matière de la police fédérale, indépendamment de la nature de la norme (projet de loi, arrêté royal, arrêté ministériel, ...) à mettre en oeuvre.

Par ailleurs, l'article 108 de la Constitution peut servir de fondement à un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet qui n'ont pas été élaborées sur la base d'une attribution formelle donnée au Roi par la loi du 7 décembre 1998.

En effet, l'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et de prendre les arrêtés nécessaires à l'exécution des lois.

Si, dans l'exercice de ce pouvoir, le Roi ne peut ni étendre la portée de la loi ni la restreindre, il Lui appartient, néanmoins, en vertu de l'article constitutionnel précité, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement

.../...

d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit (1).

Le Roi doit donc, en vertu de l'article 93, 2°, de la loi du 7 décembre 1998, déterminer quelles sont les directions générales qui composeront la police fédérale. Ce pouvoir emporte celui de déterminer quelles sont les missions dont seront chargées ces directions générales.

Les articles 101 et 102 de la loi déterminent toutefois un certain nombre de missions devant relever respectivement de la direction générale de la police administrative et de la direction générale de la police judiciaire, les mots "entre autres" qui figurent dans la phrase introductive de ces deux dispositions signifiant que d'autres missions que celles spécialement énumérées peuvent leur être confiées (2).

Par contre, l'article 99 qui énumère, certes de manière relativement large, les attributions du commissaire général, n'est pas formulé d'une manière telle que cette énumération puisse être considérée comme non limitative.

Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998, qui établit la structure générale de la police fédérale, ne prévoit pas de services, autres que des services déconcentrés, qui ne relèveraient pas des directions générales.

(1) Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25.

(2) Les travaux préparatoires confirment cette interprétation. (doc. parl., Chambre, n° 1676/8, p. 87).

Par conséquent, s'il peut se concevoir que, dans le cadre de son pouvoir d'exécution de la loi, le Roi détaille avec davantage de précisions que ne le fait la loi, les tâches du commissaire général, et prévoie que celui-ci sera entouré de services lui permettant de les accomplir, par contre, l'arrêté en projet ne pourrait, sans excéder les pouvoirs du Roi, confier directement au commissaire général des missions autres que celles prévues à l'article 99, ou, a fortiori, qui relèveraient de celles spécifiquement attribuées par la loi aux directions générales.

Comme le Conseil d'Etat le relève ci-dessous, dans les observations particulières, certaines dispositions de l'arrêté en projet paraissent ainsi excéder les pouvoirs du Roi.

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Alinéas 8 et 9

Ces alinéas doivent être rédigés comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

.../...

Vu l'avis du Conseil d'Etat, L. 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

Dispositif

Chapitre premier

Dès lors que le 1°, en projet, n'a pour but que de permettre l'emploi d'une formule abrégée, pour désigner la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, mieux vaut la citer dans son intitulé complet, une première fois dans le dispositif, en précisant "ci-après dénommée «la loi du 7 décembre 1998»".

Les définitions des différents services prévues aux 2°, 3° et 4°, sont superflues et peuvent être omises. En effet, lesdits services sont, à l'évidence, ceux visés dans la loi précitée du 7 décembre 1998, qui sert de fondement à l'arrêté en projet.

Le chapitre premier peut, dès lors, être omis.

Article 2

Les trois premiers alinéas ne font que reproduire les dispositions de l'article 99, alinéas 1er et 2, de la loi du 7 décembre 1998. Ils doivent être omis.

.../...

Les missions visées aux alinéas 4 à 7 peuvent être considérées comme ayant pour objet de détailler celles que la loi confie au commissaire général. La préparation du plan national de sécurité et l'application des principes de spécialité et de subsidiarité incombent, en effet, à la police fédérale en vertu respectivement des articles 92, alinéa 1er, et 3, alinéa 3, de la loi. Le Roi n'excède pas ses pouvoirs en confiant des missions que la loi n'a pas dévolues à un service déterminé à la personne chargée d'assurer la direction et la coordination générale des différents services de la police fédérale.

Il en va de même pour les tâches visées aux alinéas 5 et 6, ainsi que pour celles prévues aux articles 3 et 4, alinéas 2 et 3.

Article 3

Les mots "Sans préjudice de ce qui est prévu à l'article 92, 2°, de la loi" doivent être omis. Il va, en effet, de soi que l'exécution d'une disposition d'un arrêté royal ne peut porter préjudice à l'application de la loi. Ces mots pourraient, en outre, donner à penser que le budget est subordonné au plan national de sécurité, ce qui est inexact, puisque le budget est voté par la Chambre des représentants (article 174 de la Constitution) et que le plan national de sécurité est arrêté par les ministres de l'Intérieur et de la Justice.

.../...

Article 4

L'alinéa 1er paraphrase l'article 99, alinéa 2, de la loi. Il doit donc être omis.

Article 5

1. S'il est concevable de confier au commissaire général des tâches relatives à "l'appui de la politique policière", dès lors qu'elles peuvent être considérées comme liées à la préparation du plan national de sécurité, les tâches décrites par cette disposition du projet paraissent empiéter sur les missions qui sont dévolues par la loi à la direction générale de la police administrative, à la direction générale de la police judiciaire et à l'une des directions générales chargées de l'appui.

Ainsi, le point e) confie au commissaire général "la tenue à jour d'une collection centrale de données non opérationnelles", alors que la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, telle que modifiée par la loi du 7 décembre 1998, prévoit que la gestion des informations - ce qui inclut non seulement le traitement de "données à caractère personnel", mais également celui des "informations relatives aux événements, à des groupements et à des personnes présentant un intérêt concret pour l'exécution des missions de police administrative ou de police judiciaire" (article 44/1, alinéa 1er) - est centralisée dans une "banque de données nationale générale, créée dans une des directions générales chargées de l'appui, visée à l'article 93, 2°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un

.../...

service de police intégré, structuré à deux niveaux" (article 44/4).

Le fait que les données visées au point e) soient qualifiées de "non opérationnelles" n'est pas suffisamment explicite pour exclure que la "collection centrale de données" contienne des informations visées à l'article 44/1 de la loi du 5 août 1992.

De même, la description au point b) de "l'appui en matière de politique policière" comprend des tâches ("établissement de statistiques policières relatives aux événements importants qui nécessitent des mesures de police administrative", "lutte policière contre la criminalité", "réalisation d'analyses policières stratégiques") qui semblent relever des directions générales de la police administrative ou de la police judiciaire. Des missions similaires sont d'ailleurs expressément confiées à ces directions générales par le présent projet (1).

Il convient de mieux faire apparaître, dans le dispositif, et de mieux préciser aussi dans le rapport au Roi en quoi les missions qui y sont visées entrent dans les attributions du commissaire général définies par l'article 99 de la loi du 7 décembre 1998 et se distinguent de celles que la même loi attribue aux autres services de la police fédérale.

(1) Article 8, alinéa 1er, 5°, et 9, alinéa 1er, 1°, h).

2. Dans le a), en projet, le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification de l'expression "aspects morphologiques des services de police". Mieux vaut utiliser l'expression "structure des services de police".

Article 6

Il est à la fois inutile et ambigu de prévoir que le commissaire général dispose de moyens budgétaires propres.

En effet, ce dernier fait partie de la police fédérale (1) dont les dépenses font l'objet d'une section du budget général des dépenses, en application de l'article 114 de la loi précitée du 7 décembre 1998.

En outre, il convient, lors de l'élaboration de ce budget, de se conformer aux lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, notamment l'article 12, alinéas 1er et 2, qui disposent :

"Le budget général des dépenses prévoit et autorise les dépenses, par programme, des services d'administration générale de l'Etat.

Les crédits afférents aux programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement des administrations et aux objectifs des programmes d'activités."

(1) En vertu de l'article 93, 1°, de la loi précitée du 7 décembre 1998.

Article 9

1. L'alinéa 1er, 4°, ne fait que répéter l'article 102, 6°, de la loi et doit être omis.

2. Comme cela résulte du rapport au Roi, l'énumération comprise dans l'alinéa 1er, 3°, n'est pas limitative et est susceptible d'être complétée en fonction de l'évolution des phénomènes criminels.

Article 11

1. Tel qu'il est rédigé, le 2°, en projet, pourrait être interprété comme impliquant une désignation de l'autorité compétente en matière de promotion des membres de la police fédérale. Une telle règle constituerait une réglementation de base au sens de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, a), de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités (1), ainsi que de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, a), de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques

(1) Cette loi est rendue applicable aux membres du personnel de la police communale, par l'article 3, § 1er, alinéa 1er, 3°, a), de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités.

et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie (1).

Selon l'article 3, 11°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, le régime des promotions constitue une réglementation de base (2). Le rapport au Roi précédant ledit arrêté (3) précise que ce régime inclut notamment la désignation de l'autorité compétente.

Ainsi, interprétée comme impliquant une désignation de l'autorité compétente en matière de promotion, la disposition en projet ne pourrait être adoptée sans une négociation syndicale préalable.

(1) Cette loi est toujours applicable au personnel de la gendarmerie en attendant l'entrée en vigueur de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, laquelle ne peut être postérieure au 1er janvier 2001, en application de l'article 35.

(2) L'article 2, 15°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 déterminant les réglementations de base au sens de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du corps opérationnel de la gendarmerie inclut également le régime des promotions.

(3) Moniteur belge du 2 octobre 1985.

Selon le fonctionnaire délégué, telle n'est pas l'interprétation à donner au texte. Il convient, dès lors, d'en revoir la rédaction de manière à éviter toute ambiguïté.

2. Le 8°, en projet, confie notamment à la direction générale des ressources humaines, la gestion du service social. Cette disposition touche donc à l'organisation des services sociaux, laquelle est également visée comme réglementation de base par les deux lois précitées (1).

Selon l'article 7, 1°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, est considérée comme réglementation de base ayant trait à l'organisation des services sociaux, leur fonctionnement et leur mode de gestion (2). Il en est de même dans l'article 6, 1°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 déterminant les réglementations de base au sens de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du corps opérationnel de la gendarmerie. Le 8°, en projet, ne peut, dès lors, être examiné par le Conseil d'Etat sans une négociation syndicale préalable.

(1) Dans ces deux lois, il s'agit de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, 1°, e).

(2) Le rapport au Roi précédant ledit arrêté précise : "les compétences et la composition des organes responsables".

Article 12

Le 3°, en projet, charge la direction générale des moyens en matériel, de la préparation et l'adjudication des marchés publics pour la police fédérale et, à sa demande, pour la police locale.

L'article 6 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, dispose :

"Chaque ministre est, dans les limites de ses attributions, compétent pour prendre des décisions relatives à la passation et à l'exécution des marchés de l'Etat et des organismes qui relèvent de son autorité hiérarchique.

Pour les autres personnes de droit public visées à l'alinéa 1er, les pouvoirs attribués au ministre pour la passation et l'exécution des marchés visés audit alinéa sont exercés par les autorités et organes compétents, en vertu des dispositions d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'une disposition réglementaire ou statutaire les régissant.

Les pouvoirs conférés en vertu des alinéas 1er et 2 du présent article peuvent, pour les autorités et organes compétents visés auxdits alinéas et relevant de l'Etat, être délégués dans les limites fixées par le Roi, sauf lorsqu'une disposition légale particulière règle cette délégation."

Le Roi ne peut déroger à cette disposition, en particulier, son alinéa 3, en confiant la préparation et l'adjudication des marchés publics de la police fédérale, à la direction générale des moyens en matériel. Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet pourrait être interprétée comme impliquant une déresponsabilisation du

.../...

ministre, alors que seule une délégation par le ministre est admissible, dans les limites prévues à l'article 6, alinéa 3, reproduit ci-dessus, et son arrêté d'exécution, à savoir, l'arrêté royal du 14 octobre 1996 relatif au contrôle préalable et aux délégations de pouvoir en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fournitures et de services et en matière d'octroi de concessions de travaux publics au niveau fédéral (1).

Le 3°, en projet, doit, dès lors, être revu de manière à rencontrer cette critique.

Article 13

Cette disposition ne fait que répéter l'article 95 de la loi précitée du 7 décembre 1998. Elle doit, dès lors, être omise.

Observations finales

L'ensemble du texte, en particulier celui des longues énumérations des articles 5, 8, 9 et 10, doit être revu pour éviter les redondances, l'emploi d'une même

(1) Cette matière fait actuellement l'objet de l'arrêté ministériel du 16 mars 1998 relatif aux délégations de pouvoir du Ministre de l'Intérieur à certaines autorités de gendarmerie et du service général d'appui policier en matière de passation et d'exécution des marchés publics de travaux, de fourniture et de services et en matière de réalisation de dépenses diverses (Moniteur belge du 18 avril 1998).

expression pour désigner des réalités différentes, les expressions impropres ou vagues; il est aussi nécessaire de corriger les erreurs grammaticales, en particulier l'usage du génitif, qui engendrent de nombreuses ambiguïtés.

Ainsi par exemple,

1. A l'article 8, 2°, c), mieux vaut écrire :

"c) le suivi des menaces à l'ordre public graves ou organisées;".

2. A l'article 8, alinéa 1er, 4°, du texte français en projet, il y a lieu d'écrire "directeurs coordonnateurs".

3. A l'article 9, il y a lieu d'écrire :

"a) le fonctionnement des programmes et la recherche;".

Le texte néerlandais doit être adapté en conséquence.

4. Au 1°, h), du même alinéa, il y a lieu d'écrire "énumérées à l'article 10, 9°".

5. Au même article, l'énumération comprise dans l'alinéa 1er, 3°, pourrait cependant être rédigée de façon plus concise, en évitant les répétitions inutiles.

.../...

A titre d'exemple, le a) fait double emploi avec le e) et le h). Le c) et le g) visent tous deux les infractions en matière d'environnement.

6. Au 2° de l'article 10, il est suggéré d'écrire "notamment :" en lieu et place de "y compris notamment celle :".

7. Au même article, au 2°, b), il convient d'écrire : "des faux documents" au lieu de "des documents faux et falsifiés".

8. Le 8°, b), d) et e) omet d'indiquer l'objet du fonctionnement.

9. Au 8°, f), les termes "le suivi et l'appui des points de contact opérationnels" doivent être remplacés par des termes adéquats.

10. A l'article 14, il convient de revoir la phrase introductive qui ne s'accorde pas avec la suite du texte.

Enfin, il y a lieu d'observer que de nombreuses dispositions du texte néerlandais laissent à désirer et qu'une révision fondamentale du point de vue linguistique s'impose.

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit strekt er voornamelijk toe binnen de federale politie algemene directies op te richten, alsook de taken van die directies en van de commissaris-generaal te omschrijven.

In de aanhef van het ontwerp worden de artikelen 93, 1° en 2°, 98 en 99, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op 2 niveaus, als rechtsgrond opgegeven.

Van die wetsbepalingen verleent alleen artikel 93, 2°, inzonderheid een bevoegdheid aan de Koning. De Koning wordt ermee belast, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de algemene directies te bepalen waaruit de federale politie zal bestaan, "waaronder minstens een algemene directie gerechtelijke politie, een algemene directie bestuurlijke politie en algemene directies belast met de ondersteuning en het beheer".

Artikel 99 bepaalt de bevoegdheden van de commissaris-generaal, maar verleent niet uitdrukkelijk bijzondere bevoegdheden aan de Koning die Hem bijvoorbeeld machtigen om die ambtenaar andere bevoegdheden toe te vertrouwen.

Artikel 98 bepaalt tot slot :

"Overeenkomstig de wettelijke bepalingen leggen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk de algemene principes vast inzake de organisatie, de werking en het algemeen beheer van

.../...

de federale politie die onder hun gezag staat om inzonderheid een gelijkwaardige minimale dienstverlening aan de bevolking te verzekeren.

Zij bepalen gezamenlijk de bevoegdheden van de commissaris-generaal, de bestuurlijke directeurs-coördinatoren en de directeurs van de gerechtelijke diensten, alsook de bevoegdheden van de directeurs-generaal die over bevoegdheden zullen beschikken inzake de interne organisatie van hun algemene directie en het beheer ervan inzake personeel, werking en investeringen.

De handtekening van de minister van Binnenlandse Zaken en die van de minister van Justitie zijn inzonderheid vereist voor de organieke koninklijke besluiten betreffende de federale politie in het raam van het ontwerp van algemene uitgavenbegroting.

Behoudens andere wettelijke en reglementaire bepalingen, wordt het dagelijks beheer van de federale politie toegewezen aan de minister van Binnenlandse Zaken. Wanneer de afhandeling van die dossiers de algemene directie van de gerechtelijke politie, de gerechtelijke diensten of het informaticabeheer rechtstreeks beïnvloedt, betreft hij daar de minister van Justitie bij volgens de regels die zij daartoe samen bepalen."

Dat artikel bevat een contradictio in terminis : het eerste en het tweede lid verlenen rechtstreeks bevoegdheden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, terwijl in het derde lid een door die twee ministers ondertekend koninklijk besluit wordt vereist.

Het kan niet zijn dat de wetgever in eenzelfde bepaling de ministers rechtstreeks de bevoegdheid heeft willen verlenen algemene organieke bepalingen vast te stellen, waarbij aldus inzonderheid de Koning de bevoegdheid wordt ontnomen om de organieke bepalingen uit te vaardigen

.../...

die voor de uitvoering van de wet noodzakelijk zijn, en de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie tegelijk heeft willen verplichten de organieke koninklijke besluiten betreffende de federale politie samen te ondertekenen.

De wet moet worden uitgelegd met inachtneming van de Grondwet. Die legt de federale uitvoerende macht uitsluitend in handen van de Koning (artikelen 37 en 108). De wet kan de uitvoerende macht dus in principe niet rechtstreeks aan één of meer ministers toevertrouwen.

Er moet dus van uitgegaan worden dat artikel 98 van de wet alleen tot doel heeft de ministeriële bevoegdheden op het vlak van de federale politie binnen de federale regering te verdelen, ongeacht de aard van de regeling waaraan uitvoering moet worden gegeven (ontwerp van wet, koninklijk besluit, ministerieel besluit ...).

Bovendien kan artikel 108 van de Grondwet als grondslag dienen voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit die niet zijn uitgewerkt op basis van een uitdrukkelijke bevoegdheid die bij de wet van 7 december 1998 aan de Koning is verleend.

Immers, artikel 108 van de Grondwet verleent de Koning de bevoegdheid om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

.../...

Hoewel de Koning in de uitoefening van die bevoegdheid de strekking van de wet niet mag uitbreiden of beperken, mag Hij krachtens het voornoemde grondwetsartikel uit het beginsel en het algemene bestel van de wet de gevolgen afleiden die er natuurlijkerwijze uit voortvloeien, volgens de geest die ten grondslag ligt aan het ontwerpen van die wet en volgens de doelstellingen die zij nastreeft (1).

De Koning moet dus krachtens artikel 93, 2°, van de wet van 7 december 1998 bepalen uit welke algemene directies de federale politie bestaat. Die bevoegdheid houdt ook de bevoegdheid in om te bepalen met welke taken die algemene directies worden belast.

De artikelen 101 en 102 van de wet bepalen evenwel een aantal taken die respectievelijk onder de bevoegdheid van de algemene directie bestuurlijke politie en de algemene directie gerechtelijke politie vallen, waarbij de woorden "onder andere" in de inleidende zin van die twee bepalingen betekenen dat hen nog andere taken kunnen worden toevertrouwd dan die welke inzonderheid zijn opgesomd (2).

Artikel 99, dat weliswaar een vrij ruime opsomming van de bevoegdheden van de commissaris-generaal bevat, is evenwel niet zo gesteld dat die opsomming als niet-beperkend kan worden beschouwd.

(1) Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

(2) Die uitlegging wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding (Gedr. St., Kamer, nr. 1676/8, blz. 87).

Bovendien valt op te merken dat artikel 93 van de wet van 7 december 1998, waarin de algemene structuur van de federale politie wordt bepaald, alleen voorziet in gedeconcentreerde diensten die niet onder de algemene directies ressorteren.

Bijgevolg, zelfs al kan worden aangenomen dat de Koning, in het kader van Zijn bevoegdheid om uitvoering te geven aan de wet, de taken van de commissaris-generaal nauwkeuriger omschrijft dan in de wet het geval is en bepaalt dat deze omringd wordt door diensten die hem in staat stellen die taken te vervullen, kan het ontworpen besluit daarentegen, zonder de bevoegdheden van de Koning te buiten te gaan, de commissaris-generaal geen andere taken rechtstreeks opdragen dan die vermeld in artikel 99 en zeker geen taken die bij de wet specifiek aan de algemene directies worden toevertrouwd.

Zoals de Raad van State hieronder in de bijzondere opmerkingen aangeeft, lijken sommige bepalingen van het ontworpen besluit aldus de bevoegdheden van de Koning te overschrijden.

.../...

Bijzondere opmerkingenOnderzoek van het ontwerpAanhefAchtste en negende lid

Die leden moeten als volgt worden gesteld :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies L. 30.230/2 van de Raad van State, gegeven op 10 juli 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

DispositiefHoofdstuk I

Aangezien het ontworpen onderdeel 1° er alleen toe strekt de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, verkort te citeren, is het beter die wet met haar volledige opschrift te vermelden wanneer daarnaar voor het eerst wordt verwezen in het dispositief en daarop dan te laten volgen "hierna te noemen «de wet van 7 december 1998»".

.../...

De definities van de onderscheiden diensten die in de onderdelen 2°, 3° en 4° zijn opgenomen, zijn overbodig en kunnen vervallen. Die diensten zijn immers klaarblijkelijk de diensten bedoeld in de voormelde wet van 7 december 1998, die de rechtsgrond van het ontworpen besluit oplevert.

Hoofdstuk I kan derhalve vervallen.

Artikel 2

De eerste drie leden nemen de bepalingen van artikel 99, eerste en tweede lid, van de wet van 7 december 1998 gewoon over. Ze moeten vervallen.

De taken genoemd in het vierde tot het zevende lid kunnen worden beschouwd als een nauwkeuriger omschrijving van de taken die bij de wet aan de commissaris-generaal worden toevertrouwd. De voorbereiding van het nationaal veiligheidsplan en de toepassing van de beginselen van specialiteit en subsidiariteit zijn krachtens de artikelen 92, eerste lid, en 3, derde lid, van de wet immers taken van de federale politie. De Koning overschrijdt zijn bevoegdheden niet door de taken die de wet niet aan een bepaalde dienst heeft opgedragen, toe te vertrouwen aan de persoon belast met de leiding en de algemene coördinatie van de verschillende diensten van de federale politie.

Dat geldt ook voor de taken genoemd in het vijfde en het zesde lid, alsook voor de taken bepaald in de artikelen 3 en 4, tweede en derde lid.

.../...

Artikel 3

De woorden "Onverminderd het bepaalde in artikel 92, 2°, van de wet" moeten vervallen. Het is immers vanzelfsprekend dat de uitvoering van een bepaling van een koninklijk besluit geen afbreuk mag doen aan de toepassing van de wet. Die woorden zouden bovendien de indruk kunnen wekken dat de begroting afhankelijk wordt gesteld van het nationaal veiligheidsplan, wat niet zo is, aangezien de begroting wordt goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers (artikel 174 van de Grondwet) en het nationaal veiligheidsplan wordt vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

Artikel 4

Het eerste lid is een parafrase van artikel 99, tweede lid, van de wet en moet dus vervallen.

Artikel 5

1. Al kan worden aangenomen dat aan de commissaris-generaal taken in verband met de "ondersteuning inzake politiebeleid" worden toevertrouwd, aangezien die beschouwd kunnen worden als taken die te maken hebben met de voorbereiding van het nationaal veiligheidsplan, lijken de taken beschreven in die bepaling van het ontwerp een overlapping te vormen met de taken die bij de wet worden opgedragen aan

.../...

de algemene directie bestuurlijke politie, de algemene directie gerechtelijke politie en aan één van de algemene directies belast met de ondersteuning.

Zo wordt in punt e) aan de commissaris-generaal "het bijhouden van een centrale collectie van niet operationele gegevens" opgedragen, terwijl de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, zoals gewijzigd bij de wet van 7 december 1998, bepaalt dat het gegevensbeheer - wat niet alleen de verwerking van "gegevens van persoonlijke aard" omvat, maar ook die van gegevens "met betrekking tot de gebeurtenissen, de groeperingen en de personen die een concreet belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie en voor de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie" (artikel 44/1, eerste lid) gecentraliseerd wordt in een "algemene nationale gegevensbank, opgericht binnen één van de algemene directies belast met de ondersteuning, bedoeld in artikel 93, 2°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus" (artikel 44/4).

Door de in punt e) bedoelde gegevens te bestempelen als "niet operationele" gegevens, wordt niet expliciet genoeg aangegeven dat de "centrale collectie van gegevens" geen gegevens bevat in de zin van artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992.

De omschrijving in punt b) van "de ondersteuning inzake politiebeleid" omvat evenzo taken ("het opmaken van de politiestatistieken inzake de belangrijke gebeurtenissen

.../...

die maatregelen van bestuurlijke politie vereisen", "de politionele strijd tegen de criminaliteit" en "het uitvoeren van politionele strategische analyses") die lijken te ressorteren onder de algemene directie bestuurlijke politie of de algemene directie gerechtelijke politie. In het onderhavige ontwerp (1) worden aan die algemene directies trouwens uitdrukkelijk gelijksoortige opdrachten toegewezen.

In het dispositief, alsook in het verslag aan de Koning dient beter te worden aangegeven in welk opzicht de erin vermelde opdrachten vallen onder de in artikel 99 van de wet van 7 december 1998 omschreven bevoegdheid van de commissaris-generaal en verschillend zijn van die welke dezelfde wet aan de andere diensten van de federale politie toewijst.

2. Het is de Raad van State niet duidelijk wat bedoeld wordt met "morfologische aspecten van de politiediensten" in het ontworpen punt a). Het is beter te werken met de uitdrukking "structuur van de politiediensten".

Artikel 6

De bepaling dat de commissaris-generaal over eigen budgettaire middelen beschikt, is overbodig en dubbelzinnig.

(1) Artikelen 8, eerste lid, 5°, en 9, eerste lid, 1°, h).

Hij behoort immers tot de federale politie (1), waarvan de uitgaven, met toepassing van artikel 114 van de voormelde wet van 7 december 1998, een afdeling van de algemene uitgavenbegroting vormen.

Die begroting behoort bovendien te worden opgemaakt met inachtneming van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, inzonderheid artikel 12, eerste en tweede lid, die het volgende bepalen :

"De algemene uitgavenbegroting voorziet in en verleent machtiging voor de uitgaven, per programma, van de Diensten van algemeen bestuur van de Staat.

De kredieten voor de programma's groeperen onderscheidenlijk de begrotingsmiddelen die betrekking hebben op de werkingskosten van de overheidsdiensten en op de doelstellingen van de activiteitenprogramma's."

Artikel 9

1. Het eerste lid, 4°, is gewoon een herhaling van artikel 102, 6°, van de wet en moet vervallen.

2. Zoals uit het verslag aan de Koning blijkt, is de opsomming die vervat is in het eerste lid, 3°, niet beperkend en kan ze worden aangevuld op basis van de ontwikkeling van de criminaliteit.

(1) Krachtens artikel 93, 1°, van de voormelde wet van 7 december 1998.

Artikel 11

1. In zijn huidige redactie kan het ontworpen onderdeel 2° in die zin worden uitgelegd dat het de overheid aanwijst die bevoegd is voor de bevordering van de leden van de federale politie. Zo een regeling vormt een grondregeling in de zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, a), van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (1), alsmede in de zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, a), van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps (2).

Volgens artikel 3, 11°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel is de regeling inzake

-
- (1) Die wet wordt toepasselijk verklaard op de leden van de gemeentepolitie bij artikel 3, § 1, eerste lid, 3°, a), van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.
- (2) Deze wet is nog altijd van toepassing op het rijkswachtpersoneel, in afwachting van de inwerkingtreding van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, die met toepassing van artikel 35, niet later dan 1 januari 2001 kan plaatsvinden.

.../...

bevordering een grondregeling (1). In het verslag aan de Koning dat aan het genoemde besluit (2) voorafgaat, wordt aangegeven dat de bevorderingsprocedure inzonderheid de aanwijzing van de bevoegde overheid vereist.

Als de ontworpen bepaling in die zin uitgelegd wordt dat ze de aanwijzing impliceert van de overheid die bevoegd is voor bevorderingen, kan ze bijgevolg niet worden uitgevaardigd zonder voorafgaand overleg met de vakbonden.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is dit niet de interpretatie die aan de tekst dient te worden gegeven. De redactie ervan dient derhalve te worden herzien, om alle dubbelzinnigheid te voorkomen.

2. In het ontworpen onderdeel 8° wordt aan de algemene directie personeel inzonderheid het beheer van de sociale dienst toegewezen. Deze bepaling heeft dus betrekking op de organisatie van de sociale diensten, die door de twee voormelde wetten eveneens als grondregeling wordt vermeld (3).

(1) Artikel 2, 15°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993 betreffende de aanwijzing van de grondregelingen in de zin van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps omvat eveneens de regeling inzake bevordering.

(2) Belgisch Staatsblad van 2 oktober 1985.

(3) In die twee wetten gaat het om artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, e).

Volgens artikel 7, 1°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, worden als grondregelingen in verband met de organisatie van de sociale diensten beschouwd, de regels tot vaststelling van de werking en de wijze van beheer (1). Hetzelfde geldt voor artikel 6, 1°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993 betreffende de aanwijzing van de grondregelingen in de zin van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps. De Raad van State kan het ontworpen onderdeel 8° derhalve niet onderzoeken zonder dat er vooraf met de vakbonden overleg gepleegd is.

Artikel 12

In het ontworpen onderdeel 3° wordt de algemene directie materiële middelen belast met de voorbereiding en de gunning van de overheidsopdrachten voor de federale politie en, op verzoek van deze, van de lokale politie.

Artikel 6 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten bepaalt :

(1) In het verslag aan de Koning dat aan het genoemde besluit voorafgaat, staat het volgende : "de bevoegdheden en de samenstelling van de verantwoordelijke raden".

"Ieder Minister kan, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, de beslissingen nemen inzake het gunnen en uitvoeren van opdrachten voor rekening van de Staat en van de instellingen die onder zijn hiërarchisch gezag staan.

Voor de andere publiekrechtelijke personen dan deze bedoeld in het eerste lid worden de bevoegdheden toegekend aan de Minister voor het gunnen en uitvoeren van opdrachten, waarvan sprake in dit lid, uitgeoefend door de overheden en organen bevoegd krachtens de bepalingen van een wet, een decreet, een ordonnantie, een reglement of statuut.

De bevoegdheden toegekend krachtens de leden 1 en 2 van dit artikel kunnen, voor de bevoegde overheden en organen bedoeld in deze leden, die onder de bevoegdheid van de Staat vallen, overgedragen worden binnen de grenzen vastgesteld door de Koning, behalve wanneer een bijzondere wettelijke bepaling deze delegatie regelt."

De Koning kan niet afwijken van deze bepaling, inzonderheid van het derde lid ervan, door de voorbereiding en de gunning van de overheidsopdrachten voor de federale politie aan de algemene directie materiële middelen toe te wijzen. In haar huidige redactie, kan de ontworpen bepaling in die zin worden uitgelegd dat ze impliceert dat aan de minister iedere verantwoordelijkheid wordt ontnomen, terwijl alleen een overdracht van bevoegdheid door de minister aanvaardbaar is, binnen de grenzen van het hierboven geciteerde artikel 6, derde lid, en van het uitvoeringsbesluit ervan, met name het koninklijk besluit van 14 oktober 1996 betreffende het voorafgaand toezicht en de overdracht van bevoegdheid inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en

.../...

diensten en inzake de toekenning van concessies voor openbare werken op federaal niveau (1).

Het ontworpen onderdeel 3° dient derhalve te worden herzien om dat bezwaar te ondervangen.

Artikel 13

Deze bepaling is gewoon een herhaling van artikel 95 van de voormelde wet van 7 december 1998. Ze behoort derhalve te vervallen.

Slotopmerkingen

Geheel de tekst, inzonderheid de lange opsommingen in de artikelen 5, 8, 9 en 10, dient te worden herzien om te voorkomen dat nodeloze herhalingen worden gebruikt, dat eenzelfde uitdrukking niet steeds eenzelfde begrip dekt en dat gewerkt wordt met ongeschikte of onduidelijke uitdrukkingen. Het is eveneens noodzakelijk de grammaticale fouten recht te zetten, die heel wat onduidelijkheden scheppen; dat

(1) Deze aangelegenheid wordt thans geregeld bij het ministerieel besluit van 16 maart 1998 betreffende het overdragen van bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken aan bepaalde overheden van de rijkswacht en van de algemene politiesteundienst inzake de gunning en de uitvoering van overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en inzake het doen van diverse uitgaven. (Belgisch Staatsblad van 18 april 1998).

geldt inzonderheid bij het gebruik van de genitief in de Franse tekst.

Zo bijvoorbeeld,

1. Schrijve men in artikel 8, 2°, c) van de Franse tekst :

"c) le suivi des menaces à l'ordre public graves ou organisées;".

2. Schrijve men in artikel 8, eerste lid, 4°, van de ontworpen Franse tekst "directeurs coordonnateurs".

3. Dient in artikel 9 van de Franse tekst te worden geschreven :

"a) le fonctionnement des programmes et la recherche;".

De Nederlandse tekst moet dienovereenkomstig worden aangepast.

4. Dient in onderdeel 1°, h), van hetzelfde lid te worden geschreven "in artikel 10, 9°, opgesomde taken".

.../...

5. Kan de opsomming in hetzelfde artikel, eerste lid, onderdeel 3°, bondiger door nodeloze herhalingen te vermijden.

Zo bijvoorbeeld overlappen de punten a), e) en h) elkaar. De punten c) en g) hebben beide betrekking op strafbare feiten in milieuzaken.

6. Wordt voorgesteld in onderdeel 2° van artikel 10 te schrijven : "inzonderheid" in plaats van "met inbegrip van ondermeer".

7. Dient in onderdeel 2°, b), van hetzelfde artikel te worden geschreven : "valse documenten" in plaats van "valse en vervalste documenten".

8. Wordt in onderdeel 8°, b), d) en e), niet aangegeven waarop "het fungeren" betrekking heeft.

9. Moeten in onderdeel 8°, f), de woorden "het opvolgen en ondersteunen van de operationele contactpunten" worden vervangen door passende bewoordingen.

10. Sluit de inleidende zin van artikel 14 niet aan bij het vervolg van de tekst en dient hij derhalve te worden herzien.

.../...

Ten slotte dient erop te worden gewezen dat de Nederlandse tekst talrijke taalongerechtigheden bevat, zodat een grondige herziening ervan vereist is.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. E. BOSQUET, adjunct-
referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS