

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

Avis 32.169/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.169/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 23 août 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de la police locale", a donné le 28 août 2001 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 23 augustus 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie", heeft op 28 augustus 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre de demande d'avis et le préambule de l'arrêté en projet s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"(...) ledit projet d'arrêté est indispensable à l'accomplissement d'une des conditions nécessaires pour la constitution de la police locale, conformément à l'article 248 de la Loi du 7 décembre 1998; (...) conformément au deuxième alinéa de cet article, l'effectif et le cadre du corps de police locale doivent être fixés conformément aux dispositions de cet arrêté; (...) la publication des dispositions de cet arrêté au Moniteur belge doit s'effectuer le plus vite possible, afin que le conseil communal ou de police puisse procéder à la fixation précitée, (...);".

*

* *

OBSERVATION PREALABLE

L'avis du Conseil consultatif des bourgmestres a été rendu le 9 juillet 2001. La question se pose de savoir si l'on peut considérer que cet avis a été valablement rendu au sens de l'article 6 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres.

En effet, cet article dispose que "le Conseil ne se réunit valablement que si au moins huit membres sont présents".

.../...

L'article 9 du même arrêté prévoit que :

"Le Conseil émet des avis dans un délai d'un mois après que le président du Conseil ait été saisi par le Ministre. A la demande motivée du Conseil, le Ministre peut prolonger ce délai d'un mois maximum.

En cas d'urgence, le Ministre peut réduire ce délai, mais ce dernier ne peut pas être inférieur à 10 jours à partir du moment où le président du Conseil a reçu la demande d'avis.

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

Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'Etat qu'à la réunion du 9 juillet 2001 lors de laquelle l'avis sur le présent projet a été donné, seuls quatre membres étaient présents.

L'avis du 9 juillet 2001 n'a donc pas été donné par un organe consultatif valablement réuni et le Conseil n'a pas sollicité la possibilité de prolongation d'un mois du délai prévue à l'article 9 de l'arrêté royal du 6 avril 2000. Un nouvel avis aurait dès lors pu être valablement rendu pour le 9 août 2001, mais ce n'a pas été le cas.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'aucun avis n'a été donné dans le délai prévu et que le Ministre a pu passer outre, le Conseil étant présumé avoir renoncé à son droit d'avis ⁽¹⁾.

Il est dès lors indiqué de faire suivre les visas du préambule d'un considérant rédigé comme suit :

"Considérant que l'avis du Conseil consultatif des bourgmestres n'a pas été régulièrement donné dans le délai requis et qu'aucune demande de prolongation du délai n'a été formulée; qu'en conséquence, il y a été passé outre;"

⁽¹⁾ Voir Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres.

OBSERVATIONS GENERALES

1. Les articles 1^{er} et 2 du présent projet, ainsi que ses annexes, tendent à fixer l'effectif minimal respectivement du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de chaque zone de police.

Ces dispositions puisent leur fondement légal dans l'article 38 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui dispose :

"Pour chaque zone de police, le Roi fixe l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique de la police locale en tenant compte de la spécificité de la zone."

Cette disposition charge le Roi non pas d'établir une norme générale et abstraite s'appliquant à l'ensemble des zones, mais bien de fixer pour chaque zone individuellement l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique que la spécificité de la zone justifie.

L'exécution de cette disposition légale ne requiert donc pas un arrêté à caractère réglementaire, mais bien des décisions de portée individuelle, spécifiques à chaque zone de police.

Les articles 1^{er} et 2 et les annexes de l'arrêté en projet, qui groupent ces décisions de portée individuelle dans un seul instrumentum, n'ont donc pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. La section de législation n'est dès lors pas compétente pour en connaître.

La circonstance que le préambule de l'arrêté en projet invoque également comme fondement légal l'article 47 de la loi du 7 décembre 1998 n'est pas de nature à modifier la conclusion qui précède.

.../...

En effet, même si l'alinéa 1^{er} de cette disposition habilite le Roi à fixer des normes minimales s'appliquant de manière générale et abstraite en ce qui concerne la fixation des cadres opérationnels ou administratifs et logistiques de la police locale, les articles 1^{er} et 2 du projet, ainsi que les annexes, n'ont pas pour objet de fixer de telles règles générales, mais bien, comme il vient d'être dit, de fixer individuellement, pour chaque zone l'effectif minimal du personnel des services de police locale.

2. L'article 3, qui se borne à prévoir sans plus que les "normes minimales" fixées dans les annexes seront évaluées et éventuellement recalculées avant le 31 décembre 2002, est dépourvu de toute portée normative. Il va en effet de soi que l'autorité qui arrête des mesures peut en tout temps évaluer leurs effets et, en conséquence, les modifier, le cas échéant, pour l'avenir.

3. L'article 4, qui autorise le Ministre de l'Intérieur à accorder des dérogations aux annexes et qui organise les modalités d'octroi de ces dérogations, a bien un caractère réglementaire, mais est par contre dépourvu de fondement légal.

Dans les matières que la Constitution réserve au législateur, comme c'est le cas en l'espèce ⁽²⁾, les habilitations au Roi doivent en effet être expresses et sont de stricte interprétation.

Or, l'article 38 de la loi précitée du 7 décembre 1998, qui charge le Roi de fixer pour chaque zone l'effectif minimal du personnel opérationnel et du personnel administratif et logistique, ne L'habilite pas à accorder à Son Ministre de l'Intérieur un pouvoir de dérogation, même temporaire, aux effectifs qu'Il fixe.

En outre, les subdélégations, spécialement dans les matières réservées, ne peuvent porter que sur des éléments très secondaires.

⁽²⁾ Article 184 de la Constitution.

Un pouvoir de déroger à une mesure que la loi habilite le Roi à prendre ne porte pas sur un élément secondaire de cette habilitation.

OBSERVATIONS FINALES D'ORDRE LINGUISTIQUE

Les dispositions du texte néerlandais du projet, notamment les visas du préambule, sont de piètre qualité du point de vue de la correction de la langue. C'est sous réserve des observations de fond ci-avant et à titre d'exemple qu'est relevé ce qui suit :

Alinéa 4 du préambule

Les mots "de basispolitiezorg verzekert" sont dénués de sens en néerlandais et incompréhensibles sans la connaissance du français. La même observation vaut pour le membre de phrase "het beheren van de lokale gebeurtenissen en fenomenen".

Alinéa 7 du préambule

Suivant la règle générale en néerlandais, l' adjectif précédant un substantif acquiert la désinence -e lorsque le substantif se combine avec l'article "het". Cette règle devrait être appliquée dans le projet chaque fois qu'il y a lieu.

Alinéa 10 du préambule

Le membre de phrase "en dat dit binnen een redelijke termijn te evolueren naar" est fautif et incompréhensible.

Alinéa 11 du préambule

L'usage du mot "opvolging" est fautif dans le cas d'espèce. Il s'agit de "bewaking van de voortgang, follow-up".

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De brief met de adviesaanvraag en de aanhef van het ontworpen besluit zijn in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt die motivering, zoals ze in de brief met de adviesaanvraag opgenomen is, aldus :

"(...) ledit projet d'arrêté est indispensable à l'accomplissement d'une des conditions nécessaires pour la constitution de la police locale, conformément à l'article 248 de la Loi du 7 décembre 1998; (...) conformément au deuxième alinéa de cet article, l'effectif et le cadre du corps de police locale doivent être fixés conformément aux dispositions de cet arrêté; (...) la publication des dispositions de cet arrêté au Moniteur belge doit s'effectuer le plus vite possible, afin que le conseil communal ou de police puisse procéder à la fixation précitée, (...);".

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

Het advies van de Adviesraad van burgemeesters is uitgebracht op 9 juli 2001. De vraag rijst of gesteld kan worden dat het advies rechtsgeldig uitgebracht is in de zin van artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 april 2001 betreffende de Adviesraad van burgemeesters.

Dat artikel bepaalt immers dat "de Raad (...) alleen rechtsgeldig (vergadert) indien minstens acht leden aanwezig zijn".

Artikel 9 van hetzelfde artikel bepaalt :

.../...

"De Raad verstrekt advies binnen een termijn van één maand nadat de voorzitter van de Raad door de Minister om advies is verzocht. Op gemotiveerd verzoek van de Raad kan de Minister deze termijn met maximaal één maand verlengen.

In geval van dringende noodzaak kan de Minister deze termijn inperken; deze mag echter niet korter zijn dan 10 dagen vanaf het ogenblik dat de voorzitter van de Raad het verzoek om advies heeft ontvangen.

Wordt geen advies verstrekt binnen de gestelde termijn, dan wordt eraan voorbijgegaan."

Uit de stukken die aan de Raad van State bezorgd zijn, blijkt dat slechts vier leden aanwezig waren op de vergadering van 9 juli 2001 waarop het advies over het onderhavige ontwerp gegeven is.

Het advies van 9 juli 2001 is dus niet gegeven door een adviesorgaan dat rechtsgeldig vergaderde en de Raad heeft niet verzocht om verlenging van de termijn bepaald in artikel 9 van het koninklijk besluit van 6 april 2000 met één maand. Een nieuw advies had derhalve rechtsgeldig kunnen worden uitgebracht tegen 9 augustus 2001, wat niet het geval is geweest.

Er dient bijgevolg van te worden uitgegaan dat geen advies is uitgebracht binnen de gestelde termijn en dat de Minister eraan is kunnen voorbijgaan, daar de Raad geacht wordt van zijn adviesrecht af te hebben gezien ⁽¹⁾.

Het is derhalve aangewezen de aanhefverwijzingen te laten volgen door een considerans, luidende :

"Overwegende dat het advies van de Adviesraad van burgemeesters niet regelmatig binnen de voorgeschreven termijn gegeven is en dat geen verzoek om verlenging van de termijn gedaan is; dat er bijgevolg aan is voorbijgegaan;"

⁽¹⁾ Zie het Verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 6 april 2000 betreffende de Adviesraad van burgemeesters.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De artikelen 1 en 2 van het onderhavige ontwerp, alsmede de bijlagen, strekken ertoe de minimale personeelssterkte van onderscheidenlijk het operationeel personeel en het administratief en logistiek personeel van elke politiezone vast te stellen.

Deze bepalingen ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 38 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat bepaalt dat :

"Voor elke politiezone (...) de Koning het minimaal effectief van het operationeel en van het administratief en logistiek personeel van de lokale politie (vaststelt), rekening houdend met de specifieke kenmerken van die zone."

In deze bepaling wordt de Koning er niet mee belast een algemene en abstracte norm vast te stellen die van toepassing is op alle zones, maar wel voor elke zone afzonderlijk de minimumpersoneelssterkte van het operationeel personeel en van het administratief en logistiek personeel te bepalen, die vanwege de specificiteit van de zone geboden is.

Voor de uitvoering van deze wetsbepaling is dus geen regelgevend besluit vereist, maar zijn wel beslissingen met een individuele strekking nodig, die specifiek zijn voor elke politiezone.

De artikelen 1 en 2 en de bijlagen bij het ontworpen besluit, waarin deze beslissingen met een individuele strekking in één enkel instrumentum bijeengebracht zijn, zijn dus geen reglementaire besluiten in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De afdeling wetgeving is bijgevolg niet bevoegd om er kennis van te nemen.

De omstandigheid dat in de aanhef van het ontworpen besluit eveneens artikel 47 van de wet van 7 december 1998 als rechtsgrond wordt aangevoerd, is niet van die aard dat zij aan die conclusie iets afdoet.

.../...

Al wordt immers in het eerste lid van deze bepaling de Koning gemachtigd om minimumnormen vast te stellen die algemeen en in abstracto gelden voor de vaststelling van de formaties van het operationeel, respectievelijk het administratief en logistiek personeel van de lokale politie, strekken de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, alsmede de bijlagen, er niet toe dergelijke algemene regels vast te stellen, maar wel, gelijk zoëven in het midden is gebracht, om afzonderlijk, voor elke zone de minimumpersoneelssterkte van de lokale politiediensten te bepalen.

2. Artikel 3, waarin zonder meer gesteld wordt dat de "minimumnormen", vastgelegd in de bijlagen, worden geëvalueerd en eventueel worden herberekend vóór 31 december 2002, is geenszins regelgevend. Het spreekt namelijk vanzelf dat de overheid die maatregelen vaststelt te allen tijde de gevolgen ervan kan evalueren en die maatregelen bijgevolg in voorkomend geval met het oog op de toekomst vermag te wijzigen.

3. Artikel 4, dat de Minister van Binnenlandse Zaken toestaat om afwijkingen van de bijlagen toe te kennen en dat de nadere regels voor de toekenning van die afwijkingen vaststelt, is wel regelgevend, maar heeft daarentegen geen rechtsgrond.

In de aangelegenheden waarvoor volgens de Grondwet de wetgever bevoegd is, zoals in het onderhavige geval ⁽²⁾, moeten de machtigingen die aan de Koning verleend worden immers uitdrukkelijk worden aangegeven en behoren die strikt te worden uitgelegd.

Artikel 38 van de voornoemde wet van 7 december 1998, dat de Koning ermee belast voor elke politiezone de minimumpersoneelssterkte van het operationeel personeel en van het administratief en logistiek personeel vast te stellen, machtigt Hem evenwel niet Zijn Minister van Binnenlandse Zaken een bevoegdheid op te dragen om, zij het tijdelijk, af te wijken van de personeelssterkte die Hij vaststelt.

⁽²⁾ Artikel 184 van de Grondwet.

Daarenboven mogen subdelegaties, vooral in ter bemoeiing van de wetgever gelaten aangelegenheden, alleen gaan over zeer bijkomstige punten.

Bevoegdheid om af te wijken van een maatregel die de Koning overeenkomstig de wet mag nemen, betreft geen bijkomstig punt van die machtiging.

SLOTOPMERKINGEN VAN TAALKUNDIGE AARD

De Nederlandse tekst van het ontwerp, inzonderheid van de aanhefverwijzingen, is uit een oogpunt van correct taalgebruik van geringe kwaliteit. Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen, wordt bij wijze van voorbeeld op het volgende gewezen :

Vierde lid van de aanhef

De woorden "de basispolitiezorg verzekert" zijn in het Nederlands nietszeggend en onbevattelijk zonder kennis van het Frans. Dezelfde opmerking geldt voor de zinsnede "het beheren van de lokale gebeurtenissen en fenomenen".

Zevende lid van de aanhef

Volgens de algemene regel krijgen adjectieven vóór substantieven, in combinatie met het bepaald lidwoord "het" de buigingsuitgang -e. Deze regel behoort in voorkomend geval in het hele ontwerp te worden toegepast.

Tiende lid van de aanhef

De zinsnede "en dat dit binnen een redelijke termijn te evolueren naar" is fout en onverstaanbaar.

Elfde lid

Het woord "opvolging" is foutief gebruikt. Bedoeld wordt "bewaking van de voortgang, follow-up".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

M. LEROY,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. QUERTAINMONT,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

B. GLANSDORFF,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

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

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN