

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

Avis 32.257/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 32.257/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au conseil fédéral de police", a donné le 26 septembre 2001 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 september 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 "betreffende de federale politieraad", heeft op 26 september 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 s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la nécessité de procéder le plus rapidement possible à la désignation des membres du Conseil fédéral de police; considérant en effet que l'exercice effectif des compétences du Conseil fédéral de police en matière d'évaluation du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des polices locales est indispensable à l'accompagnement du processus de réforme des services de police; que la police fédérale est en place depuis le 1^{er} janvier 2001 et les polices locales doivent l'être avant le 1^{er} janvier 2002; considérant qu'il est primordial que le Conseil fédéral de police soit installé avant la mise en place des polices locales afin de participer au processus d'évaluation dès le début."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

Examen du texte

Dispositif

Article 2

L'article 6, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, habilite le Roi à désigner le président et les membres du Conseil fédéral de police. Quant à l'article 7, alinéa 3, il L'habilite à déterminer les modalités de fonctionnement de ce conseil.

Ces dispositions, ni aucune autre disposition légale, n'habilitent toutefois le Roi à fixer des règles relatives à la composition de ce conseil, complémentaires à celles prévues par l'article 6 de la loi, ni à Lui conférer d'autres compétences que celles que la loi Lui assigne.

L'alinéa 1^{er}, qui tend en outre à instituer une règle dans une matière que l'article 30 de la Constitution réserve au législateur, doit, dès lors, être omis.

L'alinéa 2 est superflu et doit être omis : dès lors que la loi n'a pas prévu la désignation de suppléants, il va de soi que les membres doivent siéger en personne.

Quant à l'alinéa 3, on observera qu'il résulte déjà de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi que le Conseil émet des avis sur le fonctionnement et l'organisation de police fédérale et locale. La seule portée normative de cette disposition est donc de prévoir que le Conseil émet ses avis soit d'initiative, soit à la demande du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre de la Justice.

Dans la mesure où la loi est muette à cet égard et que l'on peut considérer qu'il s'agit là d'une modalité de fonctionnement du Conseil, une telle disposition peut donc trouver son fondement légal dans l'article 7, alinéa 3, de la loi. Elle serait toutefois mieux à sa place dans le chapitre relatif au fonctionnement.

Compte tenu de ces observations, il convient, en outre, de revoir l'intitulé du chapitre premier.

Article 7

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que lorsque le Conseil n'aura pas rendu son avis dans le délai prescrit, il sera passé outre.

Une disposition semblable, qui figure dans l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres, n'avait suscité aucune observation de la part du Conseil d'Etat.

Toutefois, contrairement à la disposition légale qui constitue le fondement du présent projet, l'article 8, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 prévoit expressément que le Roi fixe "les délais dans lesquels les avis du Conseil (consultatif des bourgmestres) sont rendus".

En outre, l'article 7, alinéa 2, et l'article 107, alinéa 1^{er}, de la même loi stipulent que l'avis que doit rendre le Conseil fédéral de police, respectivement sur le projet de plan national de sécurité, et sur la désignation aux emplois de commissaire général et de directeurs généraux de la police fédérale est un "avis motivé".

On pourrait admettre que pour la compétence générale d'avis, prévue à l'article 7, alinéa 1^{er}, et pour laquelle la loi ne précise pas s'il s'agit d'avis donnés d'initiative ou à la demande du Gouvernement, le Roi prévoit, parmi les modalités de fonctionnement, qu'un délai soit donné au Conseil pour rendre son avis, lorsqu'il est sollicité, et que passé ce délai, il peut être passé outre à la demande d'avis.

Par contre lorsque la loi fait, comme dans le cas des articles 7, alinéa 2 et 107, alinéa 1^{er}, précités, de l'avis motivé du Conseil fédéral de police une formalité substantielle de l'élaboration du plan national de sécurité ou de la désignation des fonctionnaires dirigeants de la police fédérale, le Roi ne peut prévoir que l'absence d'avis dans un délai déterminé dispense l'autorité de son obligation d'obtenir cet avis motivé. Il en va d'autant plus ainsi que :

- d'une part, l'article 7, alinéa 2, précité, prévoit expressément que l'avis motivé du Conseil fédéral de police sur le projet de plan national de sécurité doit être communiqué au Parlement;
- d'autre part, l'article 107, précité, dernier alinéa, permet au Roi de fixer le délai dans lequel certains avis relatifs à la procédure de nomination doivent être émis sous peine d'être réputés favorables mais que cette habilitation ne concerne pas l'avis motivé que doit donner le Conseil fédéral de police en la matière.

2. Le paragraphe 2, qui prévoit que si aucune majorité n'est atteinte, l'avis est composé des diverses opinions exprimées, est également contraire aux articles 7, alinéa 2 et 107, alinéa 1^{er}, précités : une palette d'opinions diverses ne peut tenir lieu de l'avis motivé du conseil requis par la loi.

Observations finales d'ordre linguistique

Du point de vue de la correction de la langue, le texte néerlandais du projet comporte certaines erreurs qui devraient être corrigées. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites à ce propos les propositions de texte suivantes.

Article 3

A l'alinéa 1^{er}, le mot "als" ou le mot "wanneer" doit être inséré entre le mot "telkens" et le mot "dit". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

A l'alinéa 3, il faut écrire "bij de Raad een verzoek om advies indienen" au lieu de "vatten met een verzoek tot advies".

Article 5

Mieux vaut écrire "experts" et non "experten".

Article 6

L'article doit être rédigé comme suit :

"Art. 6. De Raad zorgt ervoor dat hij zijn werkzaamheden zodanig organiseert dat de algemene adviesbevoegdheid niet in de weg staat aan het tijdig uitbrengen van de verplichte adviezen."

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le mot "waarin" doit être inséré entre le mot "gevallen" et les mots "de wet".

Article 8

A l'alinéa 3, il faut écrire : "kan hij de bijstand ..." au lieu de "kan zij de bijstand ...", puisque le mot "raad" est du genre masculin. Cette observation vaut pour tout le projet.

Article 10

Il y a une discordance entre les textes néerlandais et français, en ce sens que le verbe "instaan voor" signifie "borg zijn voor", ce qui ne correspond pas à la notion "se charger de".

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 aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"(l'urgence est motivée) ... par la nécessité de procéder le plus rapidement possible à la désignation des membres du Conseil fédéral de police; considérant en effet que l'exercice effectif des compétences du Conseil fédéral de police en matière d'évaluation du fonctionnement et de l'organisation de la police fédérale et des polices locales est indispensable à l'accompagnement du processus de réforme des services de police; que la police fédérale est en place depuis le 1^{er} janvier 2001 et les polices locales doivent l'être avant le 1^{er} janvier 2002; considérant qu'il est primordial que le Conseil fédéral de police soit installé avant la mise en place des polices locales afin de participer au processus d'évaluation dès le début."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Onderzoek van de tekst

Dispositief

Artikel 2

Artikel 6, derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, machtigt de Koning om de voorzitter en de leden van de Federale Politieraad aan te wijzen. Artikel 7, derde lid, machtigt de Koning om de nadere regels voor de "werking" van die raad vast te stellen.

.../...

Noch die bepalingen noch enige andere wetsbepaling machtigen de Koning echter om regels te geven voor de samenstelling van die raad die de regels van artikel 6 van de wet aanvullen, of om Hem andere bevoegdheden toe te vertrouwen dan die welke Hem bij wet worden toegekend.

Het eerste lid, waarbij bovendien een regel wordt ingevoerd betreffende een materie die bij artikel 30 van de Grondwet uitsluitend in handen van de wetgever wordt gelegd, moet dan ook vervallen.

Het tweede lid is overbodig en moet vervallen: aangezien de wet niet voorzien heeft in de aanwijzing van plaatsvervangers, spreekt het vanzelf dat de leden persoonlijk zitting moeten hebben.

Wat het derde lid betreft, (in de Nederlandse tekst niet onderscheiden van het tweede lid), zij opgemerkt dat reeds uit artikel 7, eerste lid, van de wet blijkt dat de raad adviezen uitbrengt over de "werking" en de organisatie van de federale en de lokale politie. Deze bepaling is dus slechts regelgevend voorzover erin staat dat de raad zijn adviezen ofwel op eigen initiatief, ofwel op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken of de Minister van Justitie verleent.

Aangezien de wet daarover niets zegt en ervan uit kan worden gegaan dat het hier gaat om een nadere regel betreffende de werkwijze van de raad, is de rechtsgrond van zulk een bepaling te vinden in artikel 7, derde lid, van de wet. De bepaling zou evenwel beter thuishoren in het hoofdstuk over de werkwijze.

Aansluitend op deze opmerkingen dient ook het opschrift van hoofdstuk I te worden herzien.

Artikel 7

1. Paragraaf 1, tweede lid, bepaalt dat wanneer de raad geen advies uitbrengt binnen de voorgeschreven termijn, aan dat advies wordt voorbijgegaan.

Een soortgelijke bepaling, die voorkomt in het koninklijk besluit van 6 april 2000 met betrekking tot de Adviesraad van burgemeesters, heeft geen aanleiding gegeven tot enige opmerking van de Raad van State.

In tegenstelling tot de wetbepaling die de rechtsgrond vormt van het onderhavige ontwerp, bepaalt artikel 8, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 evenwel uitdrukkelijk dat de Koning "de termijnen (bepaalt) waarbinnen de adviezen door de (adviesraad van burgemeesters) worden verstrekt."

Bovendien bepalen artikel 7, tweede lid, en artikel 107, eerste lid, van dezelfde wet dat het advies dat de Federale Politieraad respectievelijk moet uitbrengen over het ontwerp van nationaal veiligheidsplan en over de aanstelling van de commissaris-generaal en van de directeurs-generaal van de federale politie, een "gemotiveerd advies" is.

Dat de Koning, als een van de voorschriften over de werkwijze, in verband met de algemene adviesbevoegdheid waarin artikel 7, eerste lid, voorziet, en waaromtrent de wet niet aangeeft of het gaat om adviezen die op eigen initiatief worden uitgebracht dan wel op verzoek van de Regering, bepaalt dat de raad over een bepaalde termijn beschikt om zijn advies uit te brengen wanneer hem daarom wordt verzocht, en na die termijn men die adviesaanvraag mag laten varen, is aanvaardbaar.

Wanneer de wet echter, zoals dat het geval is in de genoemde artikelen 7, tweede lid, en 107, eerste lid, van het gemotiveerde advies van de Federale Politieraad een substantieel vormvereiste maakt voor het uitwerken van het nationaal veiligheidsplan of het aanstellen van leidinggevende ambtenaren van de federale politie, mag de Koning niet bepalen dat, wanneer dat advies niet binnen een bepaalde termijn is gegeven, de overheid ontslagen is van de verplichting dat gemotiveerde advies in te winnen. Dat geldt des te meer daar :

- enerzijds, het genoemde artikel 7, tweede lid, uitdrukkelijk bepaalt dat het gemotiveerde advies van de Federale Politieraad over het ontwerp van nationaal veiligheidsplan overgezonden moet worden aan het Parlement;

- anderzijds, het genoemde artikel 107, laatste lid, de Koning in staat stelt de termijn te bepalen waarbinnen sommige adviezen aangaande de benoemingsprocedure moeten worden uitgebracht, na het verstrijken waarvan de adviezen geacht worden gunstig te zijn, maar die machtiging niet het gemotiveerde advies geldt dat de federale politieraad terzake moet uitbrengen.

2. Paragraaf 2, die bepaalt dat indien geen meerderheid wordt gehaald, het advies uit de diverse geuite meningen bestaat, is ook in strijd met de genoemde artikelen 7, tweede lid, en 107, eerste lid : een waaier van uiteenlopende meningen kan niet gelden als het bij de wet vereiste gemotiveerde advies van de raad.

Slotopmerkingen van taalkundige aard

Uit het oogpunt van correct taalgebruik bevat de Nederlandse tekst van het ontwerp een aantal misstellingen die verbeterd zouden moeten worden. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden te dezen bij wijze van voorbeeld de volgende tekstvoorstellen gedaan.

Artikel 3

In het eerste lid moet tussen de woorden "telkens" en "dit" het woord "als" of het woord "wanneer" worden ingevoegd. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

In het derde lid schrijve men "bij de Raad een verzoek om advies indienen" in plaats van "vatten met een verzoek tot advies".

Artikel 5

Men schrijve "experts" in plaats van "experten".

Artikel 6

Het artikel zou aldus geformuleerd moeten worden :

"Art. 6. De Raad zorgt ervoor dat hij zijn werkzaamheden zodanig organiseert dat de algemene adviesbevoegdheid niet in de weg staat aan het tijdig uitbrengen van de verplichte adviezen."

Artikel 7

In paragraaf 1, eerste lid, behoort het woord "waarin" te worden ingevoegd tussen het woord "gevallen" en de woorden "de wet".

Artikel 8

In het derde lid schrijve men : "kan hij de bijstand ..." in plaats van "kan zij de bijstand ...", aangezien het genus van het woord "raad" mannelijk is. Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 10

Er is een discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst doordat het werkwoord "instaan voor" zoveel betekent als "borg zijn voor", wat niet overeenkomt met "se charger de".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

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. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS