

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.012/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 34.012/2/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 6 août 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant organisation de la police fédérale", a donné le 9 août 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 6 augustus 2002 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 organisatie van de federale politie", heeft op 9 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^e, 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 :

"(...) la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux est entrée en vigueur le 01 janvier 2001; (...) la détermination et la dénomination officielle des nouvelles structures doivent permettre, dans les plus brefs délais, d'identifier correctement, tant aux yeux du public qu'à ceux des autorités administratives et judiciaires, les services compétents qu'ils souhaitent atteindre. (...) le présent arrêté doit en outre constituer la base de textes réglementaires subséquents relatifs au cadre du personnel, aux grades de la hiérarchie et aux cadres linguistiques. (...) ces arrêtés doivent être pris avant le 31 décembre 2002, date à laquelle la période de transition prévue par l'article 246*bis* de la même loi prend fin, (...).".

*

* *

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.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Fondement juridique

1. Le préambule indique comme fondement légal du projet, l'article 98, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

.../...

Dans son avis 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale, la section de législation observait :

"Cet article comprend une contradiction in terminis : les alinéas 1^{er} 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 fondement légal de l'arrêté en projet doit donc être cherché non exclusivement dans l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, mais également dans les autres dispositions de cette loi dont le Roi doit, en vertu de l'article 108 de la Constitution, assurer l'exécution.

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

Dès lors que l'arrêté en projet tend à préciser les différents services relevant du commissaire général, d'une part, et des directions générales de la police fédérale, d'autre part, les dispositions que l'arrêté en projet tend à exécuter sont les articles 93, qui établit la structure générale de la police fédérale et qui précise, notamment, que "les directions générales sont composées de services centraux et déconcentrés", et 99, alinéa 2, dont il résulte que le pouvoir du commissaire général d'arrêter l'organisation des services de la police fédérale doit s'exercer dans un cadre déterminé conformément à l'article 98.

Ces dispositions seront, dès lors, également mentionnées au préambule de l'arrêté en projet.

2. Par ailleurs, comme il a été relevé dans l'avis précité, le pouvoir du Roi de déterminer quelles sont les directions générales qui composent la police fédérale, pouvoir qui lui est expressément accordé par l'article 93, 2°, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, emporte celui de déterminer quelles sont les missions dont sont chargées ces directions générales ⁽²⁾.

L'article 93, 2°, en question, soumet toutefois l'exercice de ce pouvoir à la formalité de la délibération en Conseil des ministres.

Le projet n'a pas été proposé à la délibération du Conseil des ministres, et, ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, il n'entrait pas dans les intentions de l'auteur du projet de le faire.

Par conséquent, le projet doit se limiter à spécifier le cadre de l'organisation des diverses directions générales, sans qu'il puisse en résulter que des missions autres que celles spécifiées soit par les articles 101 et 102 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, soit par l'arrêté royal du 3 septembre 2000, précité qui, lui, a été délibéré en Conseil des ministres, soient attribuées à ces directions générales.

⁽²⁾ Dans le respect toutefois des articles 101 et 102 de la loi du 7 décembre 1998 qui prévoient les missions qui, entre autres, sont confiées respectivement à la direction générale de la police administrative et à la direction générale de la police judiciaire.

A cet égard, et compte tenu du bref délai dans lequel a dû être examiné le projet, celui-ci appelle l'unique observation suivante.

L'article 5, 8°, du projet crée, au sein de la direction générale des ressources humaines, "la direction des matières sociales qui comprend des services situés à Bruxelles, Anvers, Liège, Charleroi et Gand".

Or, le projet qui a fait l'objet de l'avis 30.230/2, précité, prévoyait, à son article 11, 8°, d'attribuer à la direction générale des ressources humaines "l'organisation et la gestion du service médical, du service pour la prévention et la protection au travail et du service social".

Au sujet de cette disposition, la section de législation avait fait l'observation suivante :

"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 ⁽³⁾.

Selon l'article 7, 1°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 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 ⁽⁴⁾. 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."

⁽³⁾ Dans ces deux lois (à savoir la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie), il s'agit de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, e).

⁽⁴⁾ Le rapport au Roi précédant ledit arrêté précise : "les compétences et la composition des organes responsables".

A la suite de cet avis, le projet n'ayant pas été soumis à la négociation syndicale, les mots "et du service social" ont été omis et ne figurent pas à l'article 11, 8°, de l'arrêté royal du 3 septembre 2000, précité.

Même si l'arrêté en projet a, quant à lui, bien été soumis à la négociation syndicale, il tend à instituer, au sein de la direction générale des ressources humaines, des services chargés d'une mission qui n'est pas conférée à cette direction générale par l'arrêté royal du 3 septembre 2000, précité, à savoir la gestion des services sociaux. Il s'ensuit qu'à défaut d'être soumis à la délibération du Conseil des ministres sur la base de l'article 93, 2°, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, le projet ne peut déroger à l'arrêté royal pris conformément à cette disposition.

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 :

"(...) la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux est entrée en vigueur le 01 janvier 2001; (...) la détermination et la dénomination officielle des nouvelles structures doivent permettre, dans les plus brefs délais, d'identifier correctement, tant aux yeux du public qu'à ceux des autorités administratives et judiciaires, les services compétents qu'ils souhaitent atteindre. (...) le présent arrêté doit en outre constituer la base de textes réglementaires subséquents relatifs au cadre du personnel, aux grades de la hiérarchie et aux cadres linguistiques. (...) ces arrêtés doivent être pris avant le 31 décembre 2002, date à laquelle la période de transition prévue par l'article 246*bis* de la même loi prend fin, (...).".

*

* *

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.

*

* *

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Rechtsgrond

1. In de aanhef wordt als rechtsgrond van het ontwerp artikel 98, eerste en derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus opgegeven.

In zijn advies 30.230/2 van 10 juli 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit dat het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie is geworden, heeft de afdeling wetgeving het volgende opgemerkt :

"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 rechtsgrond van het ontworpen besluit ligt dus niet alleen in artikel 98 van de genoemde wet van 7 december 1998, maar ook in de overige bepalingen van die wet, waarvan de Koning krachtens artikel 108 van de Grondwet de tenuitvoerlegging moet verzorgen.

Aangezien het ontworpen besluit ertoe strekt te bepalen welke diensten onder de commissaris-generaal en welke diensten onder de algemene directies van de federale politie ressorteren, zijn de bepalingen die de steller van het ontworpen besluit ten uitvoer wil leggen, artikel 93, waarin de algemene structuur van de federale politie wordt vastgelegd en waarin onder meer staat dat "De algemene directies (...) uit centrale of gedeconcentreerde diensten (bestaan)", en artikel 99, tweede lid, waaruit blijkt dat de commissaris-generaal zijn bevoegdheid om de organisatie van de federale politiediensten te bepalen moet uitoefenen binnen een overeenkomstig artikel 98 vastgesteld kader.

Die bepalingen moeten bijgevolg ook in de aanhef van het ontworpen besluit worden vermeld.

2. Bovendien houdt, zoals daarop is gewezen in het bovengenoemde advies, de bevoegdheid van de Koning om te bepalen uit welke algemene directies de federale politie bestaat, een bevoegdheid die Hem uitdrukkelijk is verleend bij artikel 93, 2°, van

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

de genoemde wet van 7 december 1998, ook de bevoegdheid in om te bepalen met welke taken die algemene directies worden belast ⁽²⁾.

In het bewuste artikel 93, 2°, wordt de uitoefening van die bevoegdheid evenwel afhankelijk gesteld van het vormvereiste van beraadslaging in de Ministerraad.

Het ontwerp is niet voor beraadslaging aan de Ministerraad voorgelegd en de gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat de steller van het ontwerp ook niet van plan was dat te doen.

In het ontwerp mag dan ook alleen maar in grote lijnen de organisatie van de verschillende algemene directies worden vastgelegd, zonder dat daarbij andere opdrachten dan die bepaald in de artikelen 101 en 102 van de genoemde wet van 7 december 1998 of in het genoemde koninklijk besluit van 3 september 2000, een besluit waarover wel in de Ministerraad is beraadslaagd, aan die algemene directies worden toegewezen.

Wat dat betreft en gezien het korte tijdsbestek waarbinnen het ontwerp onderzocht is moeten worden, geeft het ontwerp aanleiding tot één opmerking.

Bij artikel 5, 8°, van het ontwerp wordt binnen de algemene directie personeel een "directie van de sociale aangelegenheden met diensten gelegen te Brussel, Antwerpen, Luik, Charleroi en Gent" opgericht.

In artikel 11, 8°, van het ontwerp dat onderzocht is in het reeds genoemde advies 30.230/2, stond evenwel dat aan de algemene directie personeel "de organisatie en het beheer van de medische dienst, van de dienst voor preventie en bescherming op het werk en van de sociale dienst" zou worden toevertrouwd.

⁽²⁾ Met inachtneming evenwel van de artikelen 101 en 102 van de wet van 7 december 1998, waarin staat welke taken onder meer respectievelijk toevertrouwd zijn aan de algemene directie bestuurlijke politie en de algemene directie gerechtelijke politie.

Over die bepaling heeft de afdeling wetgeving het volgende opgemerkt :

"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⁾.

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 ⁽⁴⁾. 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."

Aangezien over het ontwerp niet met de vakbonden was onderhandeld, zijn de woorden "en van de sociale dienst" als gevolg van dat advies geschrapt en staan ze niet meer in artikel 11, 8°, van het genoemde koninklijk besluit van 3 september 2000.

Ook al is over het ontworpen besluit wel onderhandeld met de vakbonden, het strekt ertoe binnen de algemene directie personeel diensten op te richten die belast zijn met een opdracht die niet bij het genoemde koninklijk besluit van 3 september 2000 aan die algemene directie is toevertrouwd, namelijk het beheer van de sociale diensten. Aangezien het ontwerp niet voor beraadslaging aan de Ministerraad is voorgelegd op basis van artikel 93, 2°, van de genoemde wet van 7 december 1998, kan het niet afwijken van het koninklijk besluit dat overeenkomstig die bepaling is genomen.

⁽³⁾ In die twee wetten (namelijk de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps) gaat het om artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, e).

⁽⁴⁾ In het verslag aan de Koning dat aan het genoemde besluit voorafgaat, staat het volgende : "de bevoegdheden en de samenstelling van de verantwoordelijke raden".

La chambre était composée de

Monsieur R. ANDERSEN,
de Heer

Mesdames M. BAGUET,
Mevrouwen C. DEBROUX,

B. VIGNERON,

De kamer was samengesteld uit

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

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

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

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

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

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,

B. VIGNERON

R. ANDERSEN