ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.255/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 4 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le fonctionnement du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides", a donné le 9 avril 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.255/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 4 april 2003 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninkljik besluit "tot vaststelling van de werking van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen", heeft op 9 april 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, 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.

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

> "Immers, de reorganisatie van de FOD Binnenlandse Zaken is met de aanstelling van de directeuren-generaal voor de verschillende departementen in een beslissende fase beland. Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen was niet opgenomen in de reorganisatie van de FOD Binnenlandse Zaken, conform de regels vastgesteld in het Copernicus-plan en de in de wet voorziene onafhankelijkheid van het Commissariaat-generaal.
>
> Nu blijkt dat hierdoor de organisatie van het Commissariaat-generaal, alsook het statuut van de commissarissen en zijn personeel in het gedrang komt. Er moeten dus dringend een aantal maatregelen genomen worden om de onafhankelijkheid en de goede werking te garanderen, en om de relatie met de FOD Binnenlandse Zaken duidelijk vast te leggen. De positie van de commissaris-generaal t.o.v. het personeel moet duidelijk vastgelegd worden. Het financieel en administratief statuut van de commissarissen moet bepaald worden rekening houdend met de principes van de Copernicus-hervorming.
>
> De werking van het Commissariaat-generaal is cruciaal voor het goede verloop van de asielprocedure. Zijn onafhankelijkheid is essentieel voor de geloofwaardigheid ervan."

*
* *

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.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Le protocole de négociation syndicale n'est pas joint à la demande d'avis.

2. En ce qui concerne le contrôle administratif et budgétaire, il y a lieu d'observer qu'il résulte des courriers des 10, 19, et 27 mars et du 1er avril 2003 des Ministres de la Fonction publique et du Budget que ceux-ci ont donné un accord conditionné par la prise en compte de leurs observations. Force est de constater que cette condition n'est pas remplie puisque les observations relatives aux articles 7, §§ 2 et 4, et 10, § 2, du projet n'ont pas été rencontrées.

Conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il appartient au ministre qui ne peut obtenir l'accord du ministre qui a le budget dans ses attributions ou du ministre qui a l'administration générale dans ses attributions de soumettre son projet au Conseil des ministres.

L'alinéa 5 du préambule doit être modifié en conséquence.

Fondement juridique

1. L'arrêté en projet entend puiser son fondement légal dans l'article 57/24 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Cette disposition prévoit, notamment, que le Roi détermine le fonctionnement du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides "dans le respect des règles établies par la présente loi".

L'article 57/25 de la même loi prévoit, notamment, que le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences "met à la disposition du commissariat général aux réfugiés et aux apatrides le personnel et les moyens nécessaires à l'accomplissement de [sa] mission", et que "le cadre définitif et le cadre temporaire du Commissariat général, incorporé à l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur, sont déterminées par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres".

L'article 7, § 5, du présent projet, qui prévoit que "le Commissaire général détermine dans le cadre du plan de gestion, de manière autonome son plan de personnel ainsi que la manière dont celui-ci est rempli" méconnaît ces dispositions légales. S'il peut en effet être admis que certaines délégations soient accordées au Commissaire général, en tant que règles de fonctionnement, en ce qui concerne la gestion du personnel, le Roi ne peut lui déléguer le pouvoir de fixer lui-même le cadre de ce personnel.

2. En vertu de l'article 12, alinéas 1er et 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat coordonnées le 17 juillet 1991, c'est au budget général des dépenses de prévoir et d'autoriser celles-ci par programmes en distinguant les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement et aux objectifs des programmes d'activités. De même, en vertu de l'article 14 des lois sur la comptabilité de l'Etat précitées, il appartient au législateur et non au Roi d'assurer la ventilation en allocations de base conformément à la classification économique.

En conséquence, l'article 10 doit être omis.

3. Les articles 4 et 9, alinéa 3, du projet n'ont pas pour objet de régler le fonctionnement du Commissariat général : elles concernent en effet le fonctionnement du Service public fédéral Intérieur. Ces dispositions seront omises du présent projet.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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 :

> "Immers, de reorganisatie van de FOD Binnenlandse Zaken is met de aanstelling van de directeuren-generaal voor de verschillende departementen in een beslissende fase beland. Het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen was niet opgenomen in de reorganisatie van de FOD Binnenlandse Zaken, conform de regels vastgesteld in het Copernicus-plan en de in de wet voorziene onafhankelijkheid van het Commissariaat-generaal.
>
> Nu blijkt dat hierdoor de organisatie van het Commissariaat-generaal, alsook het statuut van de commissarissen en zijn personeel in het gedrang komt. Er moeten dus dringend een aantal maatregelen genomen worden om de onafhankelijkheid en de goede werking te garanderen, en om de relatie met de FOD Binnenlandse Zaken duidelijk vast te leggen. De positie van de commissaris-generaal t.o.v. het personeel moet duidelijk vastgelegd worden. Het financieel en administratief statuut van de commissarissen moet bepaald worden rekening houdend met de principes van de Copernicus-hervorming.

De werking van het Commissariaat-generaal is cruciaal voor het goede verloop van de asielprocedure. Zijn onafhankelijkheid is essentieel voor de geloofwaardigheid ervan."

*

* *

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Het aldus voorliggende ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. Het protocol van de onderhandelingen met de vakbonden is niet gevoegd bij de adviesaanvraag.

2. In verband met de administratieve en begrotingscontrole dient te worden opgemerkt dat uit de brieven van 10, 19 en 27 maart en van 1 april 2003 van de Ministers van Ambtenarenzaken en van Begroting blijkt dat zij hun goedkeuring verbonden hebben aan de voorwaarde dat rekening wordt gehouden met hun opmerkingen. Op te merken valt dat aan die voorwaarde niet wordt voldaan, aangezien niet is tegemoet gekomen aan de opmerkingen betreffende de artikelen 7, §§ 2 en 4, en 10, § 2, van het ontwerp.

Overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole staat het aan de minister die de akkoordbevinding van de minister bevoegd voor de begroting of van de minister bevoegd voor het algemeen bestuur niet kan verkrijgen, zijn ontwerp aan de Ministerraad voor te leggen.

Het vijfde lid van de aanhef moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Rechtsgrond

1. Het ontworpen besluit geeft als rechtsgrond op artikel 57/24 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

In deze bepaling wordt inzonderheid gesteld dat de Koning de werkwijze bepaalt van het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen "met inachtneming van de bij deze wet vastgestelde regels".

In artikel 57/25 van dezelfde wet wordt inzonderheid bepaald dat de minister tot wiens bevoegdheid de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen behoort "aan het Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (...) het personeel en de middelen ter beschikking (stelt) die nodig zijn voor het vervullen van (zijn) opdracht" en dat "de vaste en tijdelijke personeelsformatie van het Commissariaat-generaal (...) ingedeeld bij het centraal bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, (...) door de Koning (worden) vastgesteld, bij een in Ministerraad overlegd besluit."

Artikel 7, § 5, van het onderhavige ontwerp, waarin wordt bepaald dat "de Commissaris-generaal (...) in het kader van het beheersplan autonoom zijn personeelsplan en de wijze waarop dit ingevuld wordt (, bepaalt)" houdt geen rekening met die wetsbepalingen. Hoewel toegestaan kan worden dat bepaalde bevoegdheden aan de Commissaris-generaal worden toegekend, namelijk bevoegdheden die verband houden met de werkwijze, is het, wat betreft het personeelsbeheer, evenwel zo dat de Koning hem niet de bevoegdheid kan overdragen om zelf die personeelsformatie vast te leggen.

2. Krachtens artikel 12, eerste en tweede lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, komt het aan de algemene uitgavenbegroting toe om te voorzien in en machtiging te verlenen voor de uitgaven, per programma, waarbij de begrotingsmiddelen die betrekking hebben op de werkingskosten en op de doelstellingen van de activiteitenprogramma's behoren onderscheiden te worden. Het is tevens zo dat krachtens artikel 14 van de voornoemde wetten op de Rijkscomptabiliteit het aan de wetgever toekomt, en niet aan de Koning, om ervoor te zorgen dat de kredieten voor de programma's volgens de economische classificatie opgesplitst worden in basisallocaties.

Bijgevolg behoort artikel 10 te worden weggelaten.

3. De artikelen 4 en 9, derde lid, van het ontwerp hebben niet tot doel de werkwijze te regelen van het Commissariaat-generaal : ze hebben immers betrekking op de werkwijze van de federale overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Die bepalingen moeten worden weggelaten uit het onderhavige ontwerp.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, kamervoorzitter,
Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

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

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

De kamer was samengesteld uit

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M.-L. WILLOT-THOMAS