ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 37.966/2
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 22 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation des détachements structurels de membres du personnel des services de police et de situations similaires et introduisant des mesures diverses", a donné le 19 janvier 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Préambule

Le préambule de l'arrêté en projet invoque comme fondement juridique les articles 96, alinéa 2, 96*bis* et 105, alinéa 4, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Or, si les deux premières dispositions contiennent effectivement une habilitation expresse au Roi, il n'en est pas de même pour l'article 105, alinéa 4, de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

Néanmoins, comme le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises, l'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de faire les règlements et 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, 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.

En l'espèce, la plupart des dispositions peuvent trouver un fondement juridique dans les articles 96, alinéa 2, 96*bis*, alinéa 1er, et 105, alinéa 4, combiné avec l'article 108 de la Constitution.

Selon le fonctionnaire délégué, les autres articles du projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 121 (notamment l'article 21 du projet) et 140*bis* (l'article 31 du projet) de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ainsi que dans l'article 44/7, alinéa 10, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (les articles 35 et 36 du projet).

Au préambule, il convient donc de mentionner également ces dernières dispositions ainsi que l'article 108 de la Constitution.

Dispositif

Article 10

L'article 10 du projet prévoit la prolongation du détachement sur proposition du commissaire général ou du directeur général compétent.

Les alinéas 1er et 2 de l'article 96 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, disposent non seulement que le Roi détermine la durée du mandat mais également que le mandat n'est renouvelable qu'une fois. Il n'appartient, dès lors, pas au Roi de prévoir une prolongation des mandats mais bien la procédure de renouvellement.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est prévu à l'alinéa 2 de l'article 10 du projet, l'avis de la Commission permanente de la police locale est obligatoire en vertu de l'article 96, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998, précitée. Cet alinéa doit, dès lors, être omis.

Article 13

Comme l'observe l'inspecteur des finances, les termes "par équivalent d'un membre du personnel employé à temps plein" ne sont pas clairs. Le projet doit être revu à cet égard.

Article 38

Cet article donne un effet rétroactif à certains articles. Il y a lieu de rappeler qu'à défaut d'une habilitation légale expresse, un arrêté réglementaire ne peut comporter un tel effet qu'à titre exceptionnel, lorsque la rétroactivité est nécessaire, notamment à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

En l'espèce, eu égard au caractère favorable des effets de la rétroactivité sur la situation juridique des intéressés, la rétroactivité paraît admissible.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	J.	JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.966/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 december 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen", heeft op 19 januari 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Rechtsgrond

Aanhef

De aanhef van het ontworpen besluit vermeldt als rechtsgrond de artikelen 96, tweede lid, 96*bis* en 105, vierde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. De eerste twee bepalingen bevatten weliswaar een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning, maar zulks is niet het geval met artikel 105, vierde lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998.

Zoals de Raad van State reeds meermaals heeft gesteld, kent artikel 108 van de Grondwet de Koning nochtans de bevoegdheid toe de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn. Al kan de Koning bij het uitoefenen van die bevoegdheid de draagwijdte van de wet niet verruimen, noch beperken, toch komt het Hem toe uit het beginsel van de wet en haar algemene economie de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft.

In het onderhavige geval kunnen de meeste bepalingen hun rechtsgrond ontlenen aan de artikelen 96, tweede lid, 96*bis*, eerste lid, en 105, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet.

Volgens de gemachtigde ambtenaar ligt de rechtsgrond van de overige artikelen van het ontwerp in de artikelen 121 (inzonderheid artikel 21 van het ontwerp) en 140*bis* (artikel 31 van het ontwerp) van de voornoemde wet van 7 december 1998, alsook in artikel 44/7, tiende lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (de artikelen 35 en 36 van het ontwerp).

Bijgevolg moeten in de aanhef eveneens de laatstgenoemde bepalingen worden vermeld, alsmede artikel 108 van de Grondwet.

Dispositief

Artikel 10

Artikel 10 van het ontwerp bepaalt dat de detachering verlengd wordt op voorstel van de commissaris-generaal of van de bevoegde directeur-generaal.

Het eerste en het tweede lid van artikel 96 van de voornoemde wet van 7 december 1988 schrijven niet alleen voor dat de Koning de duur van het mandaat bepaalt, maar ook dat het mandaat slechts éénmaal kan worden hernieuwd. Het staat daarom niet aan de Koning om te voorzien in een verlenging van de mandaten, maar wel in de procedure van hernieuwing ervan.

Bovendien is, in tegenstelling tot wat wordt bepaald in artikel 10, tweede lid, van het ontwerp, het advies van de Vaste Commissie van de Lokale Politie verplicht krachtens artikel 96, derde lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998. Dat lid moet bijgevolg vervallen.

Artikel 13

Zoals de inspecteur van financiën opmerkt, zijn de woorden "per equivalent van een voltijds tewerkgesteld personeelslid" onduidelijk. Het ontwerp moet op dat punt worden herzien.

Artikel 38

Dit artikel geeft terugwerking aan bepaalde artikelen. Wederom moet worden opgemerkt dat bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wettelijke machtiging een reglementair besluit slechts uitzonderlijk terugwerking kan krijgen, wanneer deze noodzakelijk is, inzonderheid voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een feitelijke of rechtelijke situatie en voorzover daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake rechtszekerheid en individuele rechten.

Gelet op de gunstige gevolgen van de terugwerking op de rechtssituatie van de betrokkenen lijkt terugwerking in het onderhavige geval aanvaardbaar.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	J.	JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M.	BAGUET,	
	B.	VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

B. VIGNERON Y. KREINS