

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.874/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 10 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 1994 portant statut de l'administrateur général et de l'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'État", a donné le 16 février 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(...) l'urgence spéciale étant motivée par la circonstance de la démission honorable de l'Administrateur général de la Sûreté de l'État ce 30 janvier 2006. Vu la nécessité de garantir la continuité de ce service public dont les missions légales sont particulièrement sensibles et cruciales pour la sécurité de la société belge, il se justifie de pourvoir au remplacement de l'Administrateur général dans les plus brefs délais. À cette fin, vu la nécessité de mieux encadrer les conditions qui sont requises pour pouvoir postuler à cette fonction dirigeante et d'aligner celles-ci sur celles généralement requises pour les hautes fonctions dans l'État, étant donné que l'appel aux candidats doit intervenir à très bref délai, il importe que l'arrêté royal du 14 janvier 1994 portant statut de l'Administrateur général et de l'Administrateur général adjoint soit modifié préalablement à l'appel aux candidats".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

1. L'article 6 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité dispose :

"Art. 6. § 1^{er}. Le Ministre de l'Intérieur est associé à l'organisation et à l'administration de la Sûreté de l'État, conformément aux §§ 2, 3 et 4, lorsque celles-ci ont une influence directe sur l'exécution des missions de maintien de l'ordre public et de protection des personnes.

Si le Ministre de la Justice estime ne pas pouvoir donner suite à une demande du Ministre de l'Intérieur, il informe ce dernier de ses raisons.

§ 2. La signature conjointe du Ministre de l'Intérieur est requise pour :

1° tout projet de loi relatif à la Sûreté de l'État;

.../...

- 2° tout projet d'arrêté réglementaire relatif à l'organisation générale de la Sûreté de l'État.

§ 3. L'avis conforme du Ministre de l'Intérieur est requis pour :

- 1° tout projet d'arrêté relatif au cadre organique du personnel de la Sûreté de l'État;
- 2° tout projet d'arrêté royal relatif à la nomination et à l'affectation des fonctionnaires généraux de la Sûreté de l'État;
- 3° tout projet d'arrêté réglementaire relatif aux délégations spécifiques en matière budgétaire;
- 4° tout projet d'arrêté déterminant la formation du personnel des services extérieurs qui concerne les missions pour lesquelles la Sûreté de l'État peut faire l'objet d'une réquisition en matière de protection des personnes;
- 5° tout projet d'arrêté fixant le nombre d'agents des services extérieurs de la Sûreté de l'État qui seront désignés comme officiers de protection et désignant l'officier qui en a la charge;
- 6° l'avant-projet du budget concernant la Sûreté de l'État;
- 7° tout projet d'arrêté réglementaire relatif aux attributions spécifiques du fonctionnaire qui dirige la Sûreté de l'État.

Le Ministre de l'Intérieur donne son avis dans le délai fixé par le Ministre de la Justice, ce délai ne pouvant être inférieur à vingt jours ouvrables. En cas d'urgence motivée, ce délai peut être ramené à cinq jours ouvrables. Passé ces délais, l'avis est réputé conforme. L'avis non conforme est motivé.

§ 4. Le Roi détermine les matières relatives à l'organisation et à l'administration de la Sûreté de l'État, autres que celles visées aux §§ 2 et 3, et qui ont une influence directe sur l'exécution des missions de maintien de l'ordre public et de protection des personnes, pour lesquelles le Ministre de la Justice demande un avis au Ministre de l'Intérieur ou l'informe, ainsi que les modalités s'y rapportant."

La question se pose de savoir si le projet examiné, en ce qu'il vise à modifier les conditions d'accès aux fonctions d'administrateur général et d'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'État, doit être soumis à l'avis conforme du Ministre de l'Intérieur, en application de l'article 6, §§ 2 et 3, de la loi du 30 novembre 1998, précitée, ou doit être cosigné par ce dernier.

Il convient, à cet égard, de relever que les fonctions en cause sont exercées dans le cadre d'une désignation, et non d'une nomination. Il peut également être rappelé que l'article 6, précité, constitue une intervention du législateur dans le fonctionnement du pouvoir exécutif, intervention dont la portée est délicate à circonscrire avec précision ⁽¹⁾.

Compte tenu de ces incertitudes, il doit être conseillé à l'auteur du texte, dans un souci de sécurité juridique, de soumettre le projet examiné à l'avis conforme ou à la signature du Ministre de l'Intérieur.

2. Selon les termes de la motivation de l'urgence, le projet examiné vise à "mieux encadrer les conditions qui sont requises pour pouvoir postuler à cette fonction dirigeante et d'aligner celles-ci sur celles généralement requises pour les hautes fonctions dans l'État". Les conditions d'accès relatives à l'expérience professionnelle des candidats aux emplois d'administrateur général et d'administrateur général adjoint de la Sûreté de l'État prévues par le projet se rapprochent, en effet, de celles fixées à l'article 5 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation.

Compte tenu du caractère spécifique des missions de la Sûreté de l'État, l'auteur du texte doit, cependant, être en mesure de justifier les modifications apportées aux conditions actuelles de recrutement de ses fonctionnaires dirigeants.

La simple référence aux règles appliquées dans la fonction publique fédérale "ordinaire" ne suffit, en effet, pas à expliquer l'apparente contradiction que présente le fait de vouloir, d'une part, augmenter respectivement de sept à dix et de cinq à six ans la durée de l'expérience professionnelle requise dans des fonctions judiciaires, académiques ou administratives, et, d'autre part, d'ouvrir dans le même temps, les emplois précités à des candidats ne présentant pas d'expérience dans des fonctions judiciaires, académiques ou administratives, mais pouvant se prévaloir d'une expérience de "management" d'une durée sensiblement moins longue (respectivement six ou quatre ans).

⁽¹⁾ Il doit, sur ce point, être renvoyé aux observations formulées dans l'avis 24.770/2, donné le 27 mars 1996, sur un avant-projet devenu la loi du 30 novembre 1998, précitée (Doc. parl., Chambre, session 1995-1996, n° 638/1).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.874/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 februari 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 1994 houdende het statuut van de administrateur-generaal en de adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat", heeft op 16 februari 2006 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 spéciale étant motivée par la circonstance de la démission honorable de l'Administrateur général de la Sûreté de l'État ce 30 janvier 2006. Vu la nécessité de garantir la continuité de ce service public dont les missions légales sont particulièrement sensibles et cruciales pour la sécurité de la société belge, il se justifie de pourvoir au remplacement de l'Administrateur général dans les plus brefs délais. À cette fin, vu la nécessité de mieux encadrer les conditions qui sont requises pour pouvoir postuler à cette fonction dirigeante et d'aligner celles-ci sur celles généralement requises pour les hautes fonctions dans l'État, étant donné que l'appel aux candidats doit intervenir à très bref délai, il importe que l'arrêté royal du 14 janvier 1994 portant statut de l'Administrateur général et de l'Administrateur général adjoint soit modifié préalablement à l'appel aux candidats".

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

.../...

1. Artikel 6 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bepaalt het volgende :

"Art. 6. § 1. De Minister van Binnenlandse Zaken wordt, overeenkomstig de §§ 2, 3 en 4, betrokken bij de organisatie en het bestuur van de Veiligheid van de Staat, wanneer die organisatie en dat bestuur een rechtstreekse invloed hebben op de uitvoering van de opdrachten inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van personen.

Meent de Minister van Justitie geen gevolg te kunnen geven aan een verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken, dan licht hij hem in over de redenen hiervan.

§ 2. De medeondertekening door de Minister van Binnenlandse Zaken is vereist voor :

- 1° elk wetsontwerp betreffende de Veiligheid van de Staat;
- 2° elk ontwerp van reglementair besluit betreffende de algemene organisatie van de Veiligheid van de Staat.

§ 3. Het eensluidend advies van de Minister van Binnenlandse Zaken is vereist voor :

- 1° elk ontwerp van besluit betreffende de personeelsformatie van de Veiligheid van de Staat;
- 2° elk ontwerp van koninklijk besluit betreffende de benoeming en de aanwijzing van de ambtenaren-generaal van de Veiligheid van de Staat;
- 3° elk ontwerp van reglementair besluit betreffende de specifieke delegaties inzake budgettaire aangelegenheden;
- 4° elk ontwerp van besluit tot bepaling van de opleiding van het personeel van de Buitendiensten dat betrekking heeft op opdrachten waarvoor de Veiligheid van de Staat het voorwerp kan zijn van een vordering inzake de bescherming van personen;
- 5° elk ontwerp van besluit tot bepaling van het aantal agenten van de Buitendiensten van de Veiligheid van de Staat die aangewezen zullen worden als beschermingsofficieren, en tot aanwijzing van de officier die aan het hoofd ervan staat;
- 6° het voorontwerp van begroting betreffende de Veiligheid van de Staat;
- 7° elk ontwerp van reglementair besluit betreffende de specifieke bevoegdheden van de ambtenaar die de leiding heeft van de Veiligheid van de Staat.

.../...

De Minister van Binnenlandse Zaken verstrekt zijn advies binnen de termijn bepaald door de Minister van Justitie. Deze termijn mag niet minder dan twintig werkdagen bedragen. In geval van gemotiveerde dringende noodzakelijkheid, kan deze termijn tot vijf werkdagen teruggebracht worden. Wanneer deze termijnen verstreken zijn, wordt het advies geacht eensluidend te zijn. Het niet-eensluidend advies wordt met redenen omkleed.

§ 4. De Koning bepaalt de aangelegenheden betreffende de organisatie en het bestuur van de Veiligheid van de Staat, andere dan die bedoeld in de §§ 2 en 3, en die een rechtstreekse invloed hebben op de uitvoering van de opdrachten inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van personen, en waarvoor de Minister van Justitie de Minister van Binnenlandse Zaken om advies verzoekt of inlicht, alsook de nadere regels in dit verband."

De vraag rijst of het voorliggende ontwerp, voorzover het ertoe strekt de voorwaarden te wijzigen voor de toegang tot de ambten van administrateur-generaal en adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat, voor eensluidend advies moet worden voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken, met toepassing van artikel 6, §§ 2 en 3, van de voornoemde wet van 30 november 1998, dan wel door laatstgenoemde mede moet worden ondertekend.

Wat dat betreft dient erop gewezen te worden dat de betrokken ambten uitgeoefend worden in het kader van een aanstelling, en niet van een benoeming. Er kan ook aan worden herinnerd dat het voornoemde artikel 6 een inmenging vormt van de wetgever in de werking van de uitvoerende macht, een inmenging waarvan de strekking moeilijk nauwkeurig omschreven kan worden ⁽¹⁾.

Gezien die onzekerheid moet de steller van de regeling worden aanbevolen het ontwerp ter wille van de rechtszekerheid voor eensluidend advies of ter ondertekening voor te leggen aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

2. Luidens de motivering van de spoedeisendheid strekt het voorliggende ontwerp ertoe "de voorwaarden om zich kandidaat te stellen voor deze leidinggevende functie beter te omkaderen en deze af te stemmen op deze die algemeen vereist zijn voor topfuncties bij de overheid". De toegangsvoorwaarden met betrekking tot de beroepservaring van de gegadigden voor de ambten van administrateur-generaal en

⁽¹⁾ Wat dat betreft dient verwezen te worden naar de opmerkingen gemaakt in advies nr. 24.770, gegeven op 27 maart 1996 over een voorontwerp dat de wet van 30 november 1998 is geworden (Gedr. St., Kamer, zitting 1995-1996, nr. 638/1).

adjunct-administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat vastgesteld in het ontwerp stemmen inderdaad overeen met die welke vastgesteld zijn in artikel 5 van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten.

Gezien het specifieke karakter van de opdrachten van de Veiligheid van de Staat moet de steller van de tekst evenwel in staat zijn de wijzigingen aangebracht in de huidige voorwaarden voor de werving van de leidinggevende ambtenaren ervan, te verantwoorden.

Er kan immers niet worden volstaan met de loutere verwijzing naar de regels toegepast bij de "gewone" federale overheidsdiensten om de klaarblijkelijke tegenstrijdigheid te verklaren tussen de bedoeling om enerzijds de beroepservaring vereist in gerechtelijke, academische of administratieve ambten op te trekken van zeven naar tien en van vijf naar zes jaar, en anderzijds de voornoemde betrekkingen tegelijkertijd open te stellen voor gegadigden die geen ervaring hebben in gerechtelijke, academische of administratieve functies, maar zich kunnen beroepen op een heel wat kortere "managementervaring" (respectievelijk zes of vier jaar).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS