

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.560/2

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 25 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale", a donné le 31 octobre 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.

En l'espèce, la lettre s'exprime en ces termes :

"Voor de goede werking van de dienst is vereist dat de hervorming van de federale politie, gewild door de wetgever bij de wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie, zo vlug mogelijk wordt geïmplementeerd. Daartoe voorziet artikel 21 van de tekst in ontwerp 1 maart 2007 als datum van inwerkingtreding.

Op die datum moeten alle essentiële mandaathouders reeds in plaats zijn gesteld, omdat zij die nieuwe structuur moeten implementeren en onder andere de migratie van personeelsleden moeten organiseren en begeleiden (vereist door hergroepering in een kleiner aantal algemene directies en door verschuivingen van directies) en dit terwijl de dienstverlening niet wordt onderbroken.

Deze mandaathouders moeten nog geselecteerd en aangewezen worden. De inhoud van het mandaat van de commissaris-generaal is dermate gewijzigd dat het mandaat van de huidige titularis niet kan hernieuwd worden. Voor het nieuwe mandaat van directeur-generaal van de ondersteuning en van het beheer moet uiteraard een titularis aangewezen worden, terwijl het ambt van directeur-generaal bestuurlijke politie vacant is.

De aanwijzing van de mandaathouders gebeurt volgens een procedure, vastgelegd in het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (RPPol). Deze procedure omvat *onder meer* volgende fases en termijnen :

- De vaststelling van de functiebeschrijvingen en -profielen (VII.III.8 RPPol);
- De vacantverklaring en de oproep tot kandidaten (VII.III.33 e.a.);
- De samenstelling van de selectiecommissies (VII.III.33 e.a.);
- De termijn van kandidaatstelling, die niet minder mag zijn dan 30 dagen (VII.III.33, eerste lid, 2°, RPPol);
- Het onderzoek door de selectiecommissie van de ontvankelijkheid van de kandidaturen en van de geschiktheid van de kandidaten, onder andere op basis van het horen van de kandidaten, indien minstens één van hen het vraagt (VII.III.40 RPPol);
- Het onderzoek van de bezwaren van de kandidaten die ongeschikt werden bevonden of van wie de kandidatuur onontvankelijk werd bevonden, en die over 15 dagen beschikken om het bezwaar in te dienen (VII.III.41);

.../...

- Het inwinnen door de benoemende overheid van het advies van de commissaris-generaal en van de federale politieraad (artikel 107 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructueerd op twee niveaus);
- De vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten door de benoemende overheid, op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

Deze selectie- en aanwijzingsprocedure kan slechts aangevat zonder nadat het voorliggend ontwerp is tot stand gebracht. De oproep tot kandidaten dient het functieprofiel te bevatten, dat op zijn beurt gebaseerd moet zijn op het voorliggend ontwerp.

Het akkoord van de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken heeft mij pas in de avond van 24 oktober 2006 bereikt."

*

* *

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

Observation préalable

La motivation de l'urgence contenue dans la lettre de demande d'avis doit figurer dans le préambule de l'arrêté en projet.

.../...

Observations particulières

Préambule

1. L'arrêté en projet se donne notamment comme fondement légal les articles 93, 98, 99, 100, 100*bis*, 101, 102 et 102*bis* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Dans son avis 30.230/2, la section de législation observait ⁽¹⁾ :

"Parmi ces dispositions légales, seul l'article 93 (...) confère spécialement une habilitation au Roi. (...).

L'article 99 définit les attributions du commissaire général, mais ne confère pas expressément au Roi des pouvoirs particuliers. L'habilitant, par exemple, à confier à ce fonctionnaire d'autres attributions.

Enfin, l'article 98 dispose : (...)

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.

⁽¹⁾ Avis 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale; voir également l'avis 34.012/2/V, donné le 9 août 2002, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 17 octobre 2002 portant organisation de la police fédérale.

Par ailleurs, l'article 108 de la Constitution peut servir de fondement juridique 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."

Il convient, dès lors, également de viser l'article 108 de la Constitution au préambule.

Par contre, l'article 66 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police ne procure aucun fondement juridique à l'arrêté en projet.

L'article 21, 1°, de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 54 de la loi du 20 juin 2006 portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée. Par conséquent, l'alinéa 2 (devenu l'alinéa 3) du préambule doit être remplacé pour viser cette dernière disposition.

2. La négociation syndicale a eu lieu le 14 juin 2006. Il convient, dès lors, de mentionner cette date à l'alinéa 5 (devenu l'alinéa 6) du préambule.

Dispositif

Articles 19 et 21

L'article 19 contient une disposition transitoire permettant aux titulaires des fonctions de direction de poursuivre les procédures (de désignation aux mandats) en cours la veille de l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, c'est-à-dire au 28 février 2007.

.../...

Or, les différentes étapes de la procédure de désignation aux mandats, prévues par les articles VII.III.1. et suivants du PJPol et exposées dans la demande d'avis pour motiver spécialement l'urgence, ne pourront être entamées qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 20 juin 2006, précitée, et du présent projet d'arrêté ⁽¹⁾.

La loi du 20 juin 2006, précitée, et le présent projet d'arrêté doivent dès lors entrer en vigueur dès avant la mise en oeuvre de la première étape de la procédure de désignation aux différents mandats décrits dans la demande d'avis.

Il en résulte, d'une part, que l'article 19 doit être omis et, d'autre part, que la date d'entrée en vigueur tant de la loi elle-même que de l'arrêté en projet qui est fixée, à l'article 21, au 1^{er} mars 2007 doit être anticipée ⁽²⁾. Ceci s'impose d'autant plus qu'une date d'entrée en vigueur par trop retardée en ce qui concerne l'arrêté en projet est de nature à démentir l'urgence invoquée par son auteur.

Article 21

Au 1^o, les mots "les articles 3 à 7, 12 à 21, 24, 26, 28 à 30, 47 à 50 de la loi du ... portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée" doivent être remplacés par les mots "les articles 3 à 7, 13 à 22, 25, 27, 29 à 31, 48 à 50 de la loi du 20 juin 2006 portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée".

⁽¹⁾ Voir, à ce sujet, l'avis 41.423/2, donné le 9 octobre 2006, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant la description de fonction du commissaire général de la police fédérale et les exigences de profil qui en découlent". Dans la demande d'avis, il est d'ailleurs improprement question de la "réalisation" du présent projet ("Deze selectie- en aanwijzingsprocedure kan slechts aangevat nadat het voorliggend ontwerp is tot stand gebracht") alors qu'il s'agit de la "mise en vigueur".

⁽²⁾ À défaut, il ne sera pas possible de franchir toutes les étapes de la procédure avant le 1^{er} mars 2007, comme annoncé dans la demande d'avis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	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 41.560/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 25 oktober 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie", heeft op 31 oktober 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 :

"Voor de goede werking van de dienst is vereist dat de hervorming van de federale politie, gewild door de wetgever bij de wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie, zo vlug mogelijk wordt geïmplementeerd. Daartoe voorziet artikel 21 van de tekst in ontwerp 1 maart 2007 als datum van inwerkingtreding.

Op die datum moeten alle essentiële mandaathouders reeds in plaats zijn gesteld, omdat zij die nieuwe structuur moeten implementeren en onder andere de migratie van personeelsleden moeten organiseren en begeleiden (vereist door hergroepering in een kleiner aantal algemene directies en door verschuivingen van directies) en dit terwijl de dienstverlening niet wordt onderbroken.

Deze mandaathouders moeten nog geselecteerd en aangewezen worden. De inhoud van het mandaat van de commissaris-generaal is dermate gewijzigd dat het mandaat van de huidige titularis niet kan hernieuwd worden. Voor het nieuwe mandaat van directeur-generaal van de ondersteuning en van het beheer moet uiteraard een titularis aangewezen worden, terwijl het ambt van directeur-generaal bestuurlijke politie vacant is.

De aanwijzing van de mandaathouders gebeurt volgens een procedure, vastgelegd in het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (RPPol). Deze procedure omvat *onder meer* volgende fases en termijnen :

- De vaststelling van de functiebeschrijvingen en -profielen (VII.III.8 RPPol);
- De vacantverklaring en de oproep tot kandidaten (VII.III.33 e.a.);
- De samenstelling van de selectiecommissies (VII.III.33 e.a.);
- De termijn van kandidaatstelling, die niet minder mag zijn dan 30 dagen (VII.III.33, eerste lid, 2°, RPPol);
- Het onderzoek door de selectiecommissie van de ontvankelijkheid van de kandidaturen en van de geschiktheid van de kandidaten, onder andere op basis van het horen van de kandidaten, indien minstens één van hen het vraagt (VII.III.40 RPPol);

.../...

- Het onderzoek van de bezwaren van de kandidaten die ongeschikt werden bevonden of van wie de kandidatuur onontvankelijk werd bevonden, en die over 15 dagen beschikken om het bezwaar in te dienen (VII.III.41);
- Het inwinnen door de benoemende overheid van het advies van de commissaris-generaal en van de federale politieraad (artikel 107 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructueerd op twee niveaus);
- De vergelijking van de titels en verdiensten van de kandidaten door de benoemende overheid, op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

Deze selectie- en aanwijzingsprocedure kan slechts aangevat zonder nadat het voorliggend ontwerp is tot stand gebracht. De oproep tot kandidaten dient het functieprofiel te bevatten, dat op zijn beurt gebaseerd moet zijn op het voorliggend ontwerp.

Het akkoord van de Ministers van Begroting en van Ambtenarenzaken heeft mij pas in de avond van 24 oktober 2006 bereikt."

*

* *

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.

.../...

Voorafgaande opmerking

De motivering van de spoedeisendheid vervat in de brief met de adviesaanvraag moet opgenomen worden in de aanhef van het ontworpen besluit.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

1. Het ontworpen besluit geeft inzonderheid als rechtsgrond op de artikelen 93, 98, 99, 100, 100*bis*, 101, 102 en 102*bis* van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

De afdeling wetgeving heeft in haar advies 30.230/2 het volgende opgemerkt ⁽¹⁾ :

"Van die wetsbepalingen verleent alleen artikel 93 (...) inzonderheid een bevoegdheid aan de Koning. (...).

Artikel 99 bepaalt de bevoegdheden van de commissaris-generaal, maar verleent niet uitdrukkelijk bijzondere bevoegdheden aan de Koning die Hem bijvoorbeeld machtigen om die ambtenaar andere bevoegdheden toe te vertrouwen.

Artikel 98 bepaalt tot slot : (...)

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.

⁽¹⁾ Advies 30.230/2, gegeven op 10 juli 2000 over een ontwerp van besluit dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie zie ook advies 34.012/2/V, gegeven op 9 augustus 2002 over een ontwerp van besluit dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2002 houdende organisatie van de federale politie is geworden.

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."

Bijgevolg moet in de aanhef ook verwezen worden naar artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 66 van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten levert daarentegen geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Artikel 21, 1°, van het ontworpen besluit vindt zijn rechtsgrond in artikel 54 van de wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie. Het tweede lid van de aanhef (dat het derde lid is geworden) moet zo vervangen worden dat erin verwezen wordt naar laatstgenoemde bepaling.

2. Het vakbondsoverleg heeft plaatsgevonden op 14 juni 2006. In het vijfde lid van de aanhef (dat het zesde lid is geworden) moet bijgevolg die datum vermeld worden.

Dispositief

Artikelen 19 en 21

Artikel 19 bevat een overgangsbepaling waardoor de titularissen van directieambten de procedures (voor aanwijzing in de mandaten) die de dag vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, dat wil zeggen op 28 februari 2007, lopende zijn, mogen voortzetten.

De verschillende fasen van de procedure om gegadigden aan te wijzen in de mandaten, welke fasen bepaald zijn in de artikelen VII.III.1. en volgende van het RPPOL en uiteengezet zijn in de adviesaanvraag om de spoedeisendheid met bijzondere redenen te omkleden, kunnen echter pas worden aangevat nadat de voornoemde wet van 20 juni 2006 en het voorliggende ontwerp van besluit in werking zijn getreden ⁽²⁾.

De voornoemde wet van 20 juni 2006 en het voorliggende ontwerpbesluit moeten bijgevolg reeds voordat de eerste fase van de procedure voor de aanwijzing in de verschillende mandaten beschreven in de adviesaanvraag wordt aangevangen, in werking treden.

⁽²⁾ Zie in dat verband advies 41.423/2, gegeven op 9 oktober 2006 over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de functiebeschrijving en de daaruit voortvloeiende profielvereisten van de commissaris-generaal van de federale politie". In de adviesaanvraag is overigens ten onrechte sprake van "totstandbrenging" van het voorliggende ontwerp ("deze selectie- en aanwijzingsprocedure kan slechts aangevat nadat het voorliggend ontwerp is tot stand gebracht"), terwijl het om de "inwerkingstelling" gaat.

Daaruit volgt enerzijds dat artikel 19 moet vervallen, en anderzijds dat de datum van inwerkingtreding zowel van de wet zelf als van het ontworpen besluit, die in artikel 21 vastgesteld is op 1 maart 2007, vervroegd moet worden ⁽³⁾. Dat is des te meer nodig daar, wat het ontworpen besluit betreft, een te veraf liggende datum van inwerkingtreding de spoedeisendheid die de steller van het besluit heeft aangevoerd, kan logenstraffen.

Artikel 21

In 1° moeten de woorden "de artikelen 3 tot 7, 12 tot 21, 24, 26, 28 tot 30, 47 tot 50 van de wet ... tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie" vervangen worden door de woorden "de artikelen 3 tot 7, 13 tot 22, 25, 27, 29 tot 31, 48 tot 50 van de wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie".

⁽³⁾ Zo niet zullen niet alle fasen van de procedure doorlopen kunnen worden vóór 1 maart 2007, zoals aangekondigd wordt in de adviesaanvraag.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	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. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS