

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.598/4
DU 29 MARS 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 26 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "établissant un Secrétariat Administratif et Technique auprès du Ministre de la Justice", a donné 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'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"L'urgence est sollicitée dans la mesure où cet organe est un élément essentiel de la nouvelle structure de la police intégrée, nouvelle structure entrée en vigueur ce 1^{er} mars 2007 par une modification de la loi du 7 décembre 1998. La mise en oeuvre du SAT Justice revêt un caractère d'urgence afin de concrétiser la volonté de coordination et de continuité souhaitée par le législateur, dans la globalité de cette nouvelle organisation mais aussi de la mise en oeuvre de ces organes dirigeants."

Il convient tout d'abord d'observer que cette motivation de l'urgence n'est pas celle qui est reproduite dans le préambule de l'arrêté en projet, lequel fait état de ce qui suit :

"Vu l'urgence motivée par la réorganisation de la police fédérale telle que visée par la loi du 20 juin 2006;

Vu le fait que la structure proposée doit être prioritairement en mesure d'assurer ses missions de coordination entre la Cellule stratégique du ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur et la police intégrée;

Qu'il s'impose donc que les mesures nécessaires à la mise en place de cette nouvelle structure soient réalisées dans les meilleurs délais;"

Outre que l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose de reproduire dans le préambule de l'arrêté la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis, la section de législation observe qu'aucune des deux versions de la motivation de l'urgence ne répond aux critères de "l'urgence spécialement motivée" au sens du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, de cette même disposition.

Aucun des éléments de la motivation invoquée ne permet tout d'abord d'établir en quoi l'absence d'un Secrétariat Administratif et Technique auprès du Ministre de la Justice (SAT Justice) rendrait impossible la réorganisation de la police fédérale, opérée par la loi du 20 juin 2006 portant modification de divers textes relatifs à la police

intégrée ⁽¹⁾. Il convient en effet d'observer que la nouvelle structure de la police fédérale est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2007 et ce, après l'adoption de divers arrêtés d'exécution ⁽²⁾, alors que le nouvel organe est présenté, sans autre forme d'explications, comme un "élément essentiel de la nouvelle structure de la police intégrée" ⁽³⁾.

Aucun élément ne permet non plus d'établir en quoi la mise en place de ce Secrétariat ⁽⁴⁾ serait à ce point urgente qu'elle ne permettrait pas à l'auteur du projet de solliciter l'avis du Conseil d'État dans un délai de trente jours en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Divers documents annexés à la demande d'avis sont, au contraire, de nature à démentir la pertinence de l'urgence alléguée. Ainsi, la procédure de négociation syndicale a débouché sur un protocole du 11 octobre 2006, dans lequel il est fait état de ce que la mise en place du SAT Justice a été décidée à la suite d'un "accord du kern de 2005", l'avis de l'inspecteur des finances a été donné le 25 octobre 2006 et l'accord du Ministre de la Fonction publique a été communiqué le 30 janvier 2007.

Par ailleurs, la nécessité, également alléguée dans le préambule de l'arrêté en projet, de permettre au Ministre de la Justice de pouvoir être assisté "d'un service spécialisé en la matière qui puisse préparer les dossiers de manière indépendante", se fonde sur l'invocation de diverses dispositions de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui sont entrées en vigueur bien avant la récente réorganisation de la police fédérale.

⁽¹⁾ Publiée au Moniteur belge du 26 juillet 2006.

⁽²⁾ Voir, notamment, l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale et l'avis 41.560/2 donné le 31 octobre 2006 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

⁽³⁾ En application de l'article 3 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, les services de police sont organisés et structurés à deux niveaux (le niveau fédéral et le niveau local), qui assurent ensemble la fonction de police intégrée, et la loi organise les liens fonctionnels entre ces deux niveaux.

⁽⁴⁾ Qui, comme le relève l'inspecteur des finances, est calqué sur le SAT Intérieur qui a été mis en place, en 2001, auprès du Ministre de l'Intérieur par l'arrêté royal du 15 janvier 2001 établissant au département de l'Intérieur un Secrétariat Administratif et Technique (voir, à ce sujet, l'avis 31.050/4 donné le 20 décembre 2000).

Enfin, le souci, affirmé dans la demande d'avis, de vouloir "concrétiser la volonté de coordination et de continuité souhaitée par le législateur, dans la globalité de cette nouvelle organisation mais aussi de la mise en oeuvre de ces organes dirigeants", ne permet à nouveau pas de justifier la nécessité de l'introduction d'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

En conclusion, la demande d'avis ne comporte pas suffisamment d'éléments concrets et pertinents susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Certains éléments du dossier tendent, au contraire, à démentir l'urgence invoquée et fragilisent l'arrêté en projet.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.598/4
VAN 29 MAART 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 maart 2007 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 instelling bij de Minister van Justitie van een technisch en administratief secretariaat", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens 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 de motivering in de brief met de adviesaanvraag aldus :

"L'urgence est sollicitée dans la mesure où cet organe est un élément essentiel de la nouvelle structure de la police intégrée, nouvelle structure entrée en vigueur ce 1^{er} mars 2007 par une modification de la loi du 7 décembre 1998. La mise en oeuvre du SAT Justice revêt un caractère d'urgence afin de concrétiser la volonté de coordination et de continuité souhaitée par le législateur, dans la globalité de cette nouvelle organisation mais aussi de la mise en oeuvre de ces organes dirigeants."

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat die motivering van de spoedeisendheid niet dezelfde is als die vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit, waarin het volgende staat :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de reorganisatie van de federale politie, zoals bedoeld in de wet van 20 juli 2006;

Gelet op het feit dat de voorgestelde structuur prioritair in staat moet zijn om haar coördinatieopdrachten te verzekeren tussen de Strategische Cel van de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en de geïntegreerde politie;

Dat het bijgevolg noodzakelijk is dat de maatregelen die vereist zijn om die nieuwe structuur op te richten onverwijld worden genomen;"

Naast het feit dat artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag is opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van het besluit, merkt de afdeling wetgeving op dat geen van de beide versies van de motivering van de spoedeisendheid voldoet aan de criteria van de "spoedeisende gevallen die met bijzondere redenen worden omkleed" in de zin van paragraaf 1, eerste lid, 2/, van die bepaling.

.../...

Allereerst kan uit geen enkel onderdeel van de aangevoerde motivering worden opgemaakt in welk opzicht de reorganisatie van de federale politie, bewerkstelligd door de wet van 20 juni 2006 tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie ⁽¹⁾, onmogelijk zou zijn zonder een Technisch en Administratief Secretariaat bij de Minister van Justitie (SAT Justitie). Er moet immers worden opgemerkt dat de nieuwe structuur van de federale politie in werking is getreden op 1 maart 2007, nadat verschillende uitvoeringsbesluiten waren vastgesteld ⁽²⁾, terwijl het nieuwe orgaan, zonder verdere uitleg, wordt voorgesteld als "un élément essentiel de la nouvelle structure de la police intégrée" ⁽³⁾.

Voorts kan nergens uit worden opgemaakt in welk opzicht de oprichting van dat Secretariaat ⁽⁴⁾ zo dringend zou zijn dat de steller van het ontwerp niet kan vragen dat het advies van de Raad van State binnen een termijn van dertig dagen wordt verstrekt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Integendeel, de relevantie van de aangevoerde spoedeisendheid wordt door verscheidene, bij de adviesaanvraag gevoegde stukken ontkracht : de procedure voor de onderhandelingen met de vakbonden heeft geleid tot een protocol van 11 oktober 2006, waarin staat dat tot de oprichting van het SAT Justitie is besloten "naar aanleiding van een beslissing van het kernkabinet van 2005", het advies van de inspecteur van financiën is gegeven op 25 oktober 2006 en de akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken is meegedeeld op 30 januari 2007.

⁽¹⁾ Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 juli 2006.

⁽²⁾ Zie, inzonderheid, het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie en advies 41.560/2 van 31 oktober 2006, gegeven met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

⁽³⁾ Met toepassing van artikel 3 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden de politiediensten georganiseerd en gestructureerd op twee niveaus (het federale niveau en het lokale niveau) die samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren en regelt de wet de functionele banden tussen die twee niveaus.

⁽⁴⁾ Dat, zoals de inspecteur van financiën opmerkt, een navolging is van het Administratief-Technisch Secretariaat Binnenlandse Zaken, dat in 2001 bij de Minister van Binnenlandse Zaken is ingesteld bij het koninklijk besluit van 15 januari 2001 tot instelling bij het departement van Binnenlandse Zaken van een Administratief-Technisch Secretariaat (zie, in dat verband, advies 31.050/4 van 20 december 2000).

Daarenboven is de noodzaak, die ook in de aanhef van het ontworpen besluit wordt aangevoerd, om de Minister van Justitie de mogelijkheid te geven zich te laten bijstaan door "een gespecialiseerde dienst ter zake, die op een onafhankelijke manier de dossiers kan voorbereiden", gebaseerd op de aanvoering van verschillende bepalingen van de voormelde wet van 7 december 1998, die lang vóór de recente reorganisatie van de federale politie in werking zijn getreden.

Tot slot kan de in de adviesaanvraag opgegeven doelstelling, namelijk "concrétiser la volonté de coordination et de continuité souhaitée par le législateur, dans la globalité de cette nouvelle organisation mais aussi de la mise en oeuvre de ces organes dirigeants", evenmin wettigen waarom een aanvraag moest worden ingediend om advies te geven binnen een termijn van vijf werkdagen.

Kortom : de adviesaanvraag bevat onvoldoende concrete en relevante gegevens die kunnen wettigen dat de ontworpen bepalingen zo dringend zijn dat een beroep moet worden gedaan op de procedure genoemd in artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Bepaalde gegevens van het dossier ontkrachten daarentegen veeleer de aangevoerde spoedeisendheid en maken het ontworpen besluit kwetsbaar.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	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. VANDERNOOT, staatsraad.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE