

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.825/2
DU 7 MAI 2007

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 13 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi sur la fonction de police", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Comme l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi à l'examen vise à assurer la transposition de la directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

À cette fin, l'article 2 de la loi en projet modifie l'article 16^{ter} de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police afin, d'une part, de charger la police fédérale d'exécuter les mesures d'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne "déterminées par la directive 2003/110 CE" et, d'autre part, d'habiliter le Roi à déterminer les modalités d'exécution de cette assistance.

Plusieurs dispositions de la directive 2003/110/CE laissent aux États membres le choix des moyens à mettre en oeuvre en vue d'assurer leur transposition. On relèvera, par exemple, que l'article 5.1 prévoit que l'État membre requérant prend toutes les mesures utiles pour que l'opération de transit se déroule dans les meilleurs délais et que, selon l'article 5.2, l'État membre requis doit mettre en oeuvre toutes les mesures d'assistance nécessaires, notamment celles qui sont prévues aux points a) à f) de cette même disposition. D'autres dispositions, comme l'article 5.3, permettent aux États membres de prendre certaines mesures, mais ne les y obligent pas.

Eu égard à ces éléments, l'article 2 de la loi en projet pose les difficultés suivantes.

D'une part, en renvoyant aux mesures d'assistance "déterminées par la directive", l'article 2 n'assure pas une transposition correcte de la directive. Il convient en effet non pas de procéder par référence, mais d'intégrer les dispositions de la directive

.../...

dans le droit interne. Ceci vaut d'autant plus qu'en l'espèce, le renvoi aux mesures d'assistance déterminées par la directive ne permet pas de connaître avec précision les différentes mesures d'assistance dont l'exécution est confiée à la police fédérale. En effet, comme indiqué supra, l'article 5.2 de la directive n'indique pas de manière exhaustive les mesures d'assistance à mettre en oeuvre, mais laisse aux États membres le soin de déterminer, au-delà de la liste fixée dans cet article, toutes les autres mesures d'assistance qui seraient nécessaires.

D'autre part, en habilitant le Roi à déterminer "les modalités d'exécution de l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne", l'auteur de l'avant-projet entend Lui confier la mission d'assurer, dans une large mesure, la transposition de la directive 2003/110/CE.

Or, la transposition de la directive 2003/110/CE implique des choix politiques qui relèvent du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif.

Lorsqu'une directive laisse aux États membres le choix des moyens, le législateur ne peut en effet habilitier le Roi à élaborer une réglementation qu'à la seule condition d'avoir lui-même établi les principes essentiels de cette réglementation ⁽¹⁾ de manière à encadrer une telle habilitation.

En conséquence, l'avant-projet de loi à l'examen doit être fondamentalement revu afin d'établir les principes essentiels de la réglementation qui transpose la directive 2003/110/CE, en ce compris la détermination des mesures d'assistance dont l'exécution est confiée à la police fédérale.

⁽¹⁾ Voir P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 46.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.825/2
VAN 7 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 april 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet op het politieambt", heeft 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 voorontwerp, 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.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting strekt het voorliggende voorontwerp van wet tot omzetting van richtlijn 2003/110/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht.

Daartoe wordt bij artikel 2 van de ontworpen wet artikel 16^{ter} van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt gewijzigd zodat enerzijds de federale politie belast wordt met de uitvoering van de ondersteunende maatregelen bij doorgeleiding in het raam van de maatregelen tot verwijdering door de lucht "bepaald door de richtlijn 2003/110/EG", en anderzijds de Koning gemachtigd wordt de nadere regels voor de uitvoering van die ondersteuning vast te stellen.

Verscheidene bepalingen van richtlijn 2003/110/EG laten de lidstaten de keuze van de middelen bij het omzetten van die bepalingen. Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 5.1 dat de verzoekende lidstaat passende maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de doorgeleiding binnen de kortst mogelijke tijdspanne plaatsvindt, en moet luidens artikel 5.2 de aangezochte lidstaat voorzien in alle nodige ondersteunende maatregelen, met name de maatregelen genoemd in de punten a) tot f) van diezelfde bepaling. Andere bepalingen, zoals artikel 5.3, bieden de lidstaten de mogelijkheid bepaalde maatregelen te nemen, maar verplichten hen daar niet toe.

Gelet op het bovenstaande doet artikel 2 van de ontworpen wet de volgende problemen rijzen.

.../...

Enerzijds wordt met de verwijzing in artikel 2 naar de ondersteunende maatregelen "bepaald door de richtlijn" de richtlijn niet correct omgezet. Er mag immers niet gewerkt worden met verwijzingen, de bepalingen van de richtlijn moeten in het interne recht worden opgenomen. Dat geldt des te meer daar in casu niet op basis van de verwijzing naar de ondersteunende maatregelen bepaald in de richtlijn op accurate wijze uitgemaakt kan worden van welke verschillende ondersteunende maatregelen de uitvoering aan de federale politie wordt toevertrouwd. Zoals hierboven is aangegeven, is de lijst van uit te voeren ondersteunende maatregelen vervat in artikel 5.2 immers niet exhaustief, maar wordt het aan de lidstaten gelaten om, naast de lijst vastgesteld in dat artikel, te bepalen welke andere ondersteunende maatregelen nodig zijn.

Anderzijds wil de steller van het voorontwerp, door de Koning te machtigen de nadere regels te bepalen voor de uitvoering van de ondersteunende maatregelen bij doorgeleiding in het raam van de maatregelen tot verwijdering door de lucht, Hem de opdracht toevertrouwen om richtlijn 2003/110/EG grotendeels om te zetten.

Met de omzetting van richtlijn 2003/110/EG zijn evenwel beleidskeuzes gemoeid die tot de bevoegdheid van de wetgever behoren en niet tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht.

Wanneer een richtlijn de keuze van de middelen aan de lidstaten overlaat, kan de wetgever de Koning immers niet het recht toekennen om een regeling uit te werken indien hij niet zelf de grondbeginselen van een zodanige regeling heeft vastgelegd ⁽¹⁾, waarbij die machtiging meer wordt afgebakend.

Het voorliggende voorontwerp van wet moet bijgevolg grondig worden herzien zodat de grondbeginselen worden vastgelegd van de regeling waarbij richtlijn 2003/110/EG wordt omgezet. Daarbij hoort ook het vaststellen van de ondersteunende maatregelen waarvan de uitvoering toevertrouwd wordt aan de federale politie.

⁽¹⁾ Zie P. GILLIAUX, Les directives européennes et le droit belge, Bruylant, Brussel, 1997, blz. 46

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS