

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 43.101/2  
DU 6 JUIN 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 11 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 8 février 2001 portant exécution de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

\*

\*   \*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 l'observation ci-après.

L'arrêté en projet vise à constituer un comité de concertation de base pour les membres du personnel de la police fédérale et de la police locale qui sont mis à la disposition du service social.

Il entend trouver un fondement légal dans l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police, selon lequel le Roi crée des comités de concertation, dont Il détermine la composition et le fonctionnement. En vertu de l'article 8 de la même loi, ces comités de concertation doivent notamment être saisis pour prendre les décisions fixant le cadre du personnel des services de police et les réglementations relatives aux matières visées à l'article 3 de cette loi que le Roi n'a pas considérées comme réglementations de base, ainsi que celles relatives à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci qui sont propres soit à la police fédérale, soit à un corps de la police locale.

.../...

Selon l'article 2 de la même loi, celle-ci s'applique aux membres du personnel des services de police visés à l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, à savoir les membres du personnel du corps opérationnel et du corps administratif et logistique de la police fédérale et de la police locale <sup>1</sup>.

Le Roi ne peut, dès lors, sur la base de l'habilitation qui lui est faite par l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 mars 1999, précitée, créer un comité de concertation de base pour les membres du personnel mis à la disposition du service social que si celui-ci fait partie des services de police.

Selon l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 mars 1999, précitée, modifié par la loi du 6 mai 2002,

"Un service social est créé auprès des services de police.

Le Roi fixe les modalités de fonctionnement et de gestion de ce service social. Il fixe également les modalités de participation des organisations syndicales représentatives à la gestion de ce service social."

En exécution de cette disposition, le Roi a adopté l'arrêté royal du 9 décembre 2002 portant création d'un service social au sein du service de police intégré, structuré à deux niveaux. Selon l'article 6 de cet arrêté royal, l'exécution des missions du service social est confiée à une association sans but lucratif agréée par le ministre. L'article 9 du même arrêté, qui concerne les moyens de fonctionnement de l'association, permet qu'à la demande de celle-ci, des membres du personnel de la police fédérale et de la police locale soient mis à sa disposition. Le même article précise que cette mise à disposition ne modifie pas le statut des membres du personnel concernés.

---

<sup>(1)</sup> Voir les articles 2 et 116 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

Lors de l'examen du projet devenu l'arrêté royal du 9 décembre 2002, la section de législation avait fait l'observation suivante à propos de la nature juridique du service social :

"Les travaux préparatoires de la loi du 6 mai 2002 ne fournissent pas d'indications précises sur la nature juridique du «service social créé auprès des services de police»<sup>2</sup>.

Il peut toutefois être déduit du texte même de l'article 11 que l'intention du législateur n'était plus de prévoir l'institution de ce service social au sein des services de police, mais bien d'en confier les missions à un service ayant une personnalité juridique propre. Le paragraphe 3 prévoit, en effet, le versement par «la police fédérale» de «subventions» au service social. Or l'octroi de subventions implique nécessairement l'existence d'une personnalité juridique distincte du pouvoir subsidiant.

Il peut dès lors être admis que le Roi exécute cette disposition légale en prévoyant l'agrément d'une association sans but lucratif à la gestion de laquelle participent les organisations syndicales représentatives"<sup>3</sup>.

Eu égard à ces éléments et contrairement à ce que laisse entendre l'intitulé de l'arrêté royal du 9 décembre 2002, précité, il ne peut être considéré que le service social fait partie des services de police.

En prévoyant la création d'un comité de concertation de base pour les membres du personnel des services de police mis à la disposition du service social, l'arrêté en projet excède donc l'habilitation faite au Roi par l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 24 mars 1999, précitée.

-----

---

(2) Le rapport fait au nom de la commission des affaires sociales de la Chambre des représentants relate l'échange suivant :

"Quel sera le statut du service social de la police intégrée ? Ce service constituera-t-il, à l'instar de ce qui prévaut actuellement une cellule au sein de l'ONSSAPL ? En quoi se différenciera-t-il du service embryonnaire existant ? Le ministre précise que des contacts ont eu lieu en décembre 2001 entre des représentants de la police fédérale et les gestionnaires de l'ONSSAPL afin de parvenir à une solution qui, compte tenu des moyens disponibles aux termes du texte proposé, puisse concilier les missions assurées par le service social actuel de l'ONSSAPL avec les avantages proposés par la police fédérale." (Doc. parl., n° 1519/003, p. 19).

(3) Avis 34.051/2/V, donné le 27 août 2002, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un service social à la police intégrée, structurée à deux niveaux".

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 43.101/2  
VAN 6 JUNI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 mei 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 ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

\*

\*   \*

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 opmerking.

Het ontworpen besluit strekt tot de oprichting van een basisoverlegcomité voor de personeelsleden van de federale en de lokale politie die ter beschikking worden gesteld van de sociale dienst.

Het wil rechtsgrond ontlelen aan artikel 9, eerste lid, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten, luidens hetwelk de Koning overlegcomité's opricht, waarvan Hij de samenstelling en de werkwijze bepaalt. Krachtens artikel 8 van dezelfde wet moet met die overlegcomité's inzonderheid overleg worden gepleegd over

.../...

beslissingen tot vaststelling van de formatie van het personeel van de politiediensten en de regelingen met betrekking tot de in artikel 3 van die wet bedoelde onderwerpen die de Koning niet als grondregelingen heeft beschouwd, alsook die welke betrekking hebben op de arbeidsduur en op de organisatie van het werk, die eigen zijn aan hetzij de federale politie, hetzij aan een korps van de lokale politie.

Volgens artikel 2 van dezelfde wet, is deze van toepassing op de personeelsleden van de politiediensten bedoeld in artikel 116 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, namelijk op de personeelsleden van het operationeel korps en van het administratief en logistiek korps van de federale en de lokale politie <sup>1</sup>.

Op basis van de machtiging die de Koning verleend is bij artikel 9, eerste lid, van de voornoemde wet van 24 maart 1999, kan Hij bijgevolg alleen een basisoverlegcomité oprichten voor de personeelsleden die ter beschikking worden gesteld van de sociale dienst indien deze deel uitmaakt van de politiediensten.

Artikel 11, § 1, van de voornoemde wet van 24 maart 1999, gewijzigd bij de wet van 6 mei 2002, luidt als volgt :

"Bij de politiediensten wordt één sociale dienst opgericht.

De Koning bepaalt de nadere regels inzake de werking en het beheer van deze sociale dienst. Hij bepaalt eveneens de nadere regels inzake de deelneming van de representatieve vakorganisaties aan het beheer van die sociale dienst."

Ter uitvoering van deze bepaling heeft de Koning, het koninklijk besluit van 9 december 2002 houdende oprichting van een sociale dienst bij de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, uitgevaardigd. Luidens artikel 6 van dat koninklijk besluit wordt de uitvoering van de taken van de sociale dienst opgedragen aan een vereniging zonder winstoogmerk die door de minister wordt erkend. Op basis van

---

<sup>(1)</sup> Zie de artikelen 2 en 116 van de voornoemde wet van 7 december 1998.

artikel 9 van hetzelfde besluit, dat betrekking heeft op de werkmiddelen van de vereniging, kunnen personeelsleden van de federale politie en van de lokale politie, op verzoek van de vereniging, te harer beschikking worden gesteld. In datzelfde artikel staat dat die terbeschikkingstelling de rechtstoestand van de betrokken personeelsleden niet wijzigt.

Bij het onderzoek van het ontwerp dat het koninklijk besluit van 9 december 2002 is geworden, heeft de afdeling wetgeving de volgende opmerking gemaakt over het rechtskarakter van de sociale dienst :

"In de parlementaire voorbereiding van de wet van 6 mei 2002 worden geen nauwkeurige aanwijzingen verschaft over het rechtskarakter van de «sociale dienst opgericht bij de politiediensten» <sup>2</sup>.

Uit datgene wat bepaald is in artikel 11 zelf kan evenwel worden afgeleid dat het niet langer de bedoeling was van de wetgever de betrokken sociale dienst binnen de politiediensten op te richten, maar hij van zins was de taken ervan toe te vertrouwen aan een dienst met een eigen rechtspersoonlijkheid. In paragraaf 3 staat immers dat de «federale politie» "toelagen" uitkeert aan de sociale dienst. Het toekennen van toelagen houdt noodzakelijkerwijze in dat er sprake is van een rechtspersoonlijkheid die losstaat van de subsidiërende overheid.

Het is dan ook aanvaardbaar dat de Koning die wetsbepaling ten uitvoer legt door een vereniging zonder winstoogmerk te erkennen, aan het beheer waarvan wordt deelgenomen door de representatieve vakorganisaties" <sup>3</sup>.

---

(2) In het verslag namens de commissie voor de sociale zaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt de volgende gedachtewisseling weergegeven :  
"Welk statuut zal de sociale dienst van de geïntegreerde politie hebben? Zal die dienst, in navolging van wat thans geldt, een cel zijn binnen de RSZPPO ?  
Waarin zal hij verschillen van de bestaande embryonale dienst ?  
De minister preciseert dat in december 2001 contacten hebben plaatsgehad tussen vertegenwoordigers van de federale politie en de beheerders van de RSZPPO teneinde te komen tot een oplossing die, rekening houdend met de middelen die krachtens de ontworpen tekst beschikbaar zijn, de opdrachten van de huidige sociale dienst van de RSZPPO kan verzoenen met de voordelen die de federale politie voorstelt." (Gedr. St., Kamer, nr. 1519/003, blz. 19).

(3) Advies 34.051/2/V, gegeven op 27 augustus 2002, over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een sociale dienst bij de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus".

Gelet op het bovenstaande en in tegenstelling tot de indruk die gewekt wordt door het opschrift van het voornoemde koninklijk besluit van 9 december 2002, kan niet gesteld worden dat de sociale dienst deel uitmaakt van de politiediensten.

Door te voorzien in de oprichting van een basisoverlegcomité voor de personeelsleden van de politiediensten die ter beschikking worden gesteld van de sociale dienst, overschrijdt het ontworpen besluit dus de machtiging die bij artikel 9, eerste lid, van de voornoemde wet van 24 maart 1999 aan de Koning is verleend.

-----

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. VANCRAVEBECK, 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