

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.937/2
DU 9 JANVIER 2008

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 14 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux standards de qualité, aux normes pédagogiques et d'encadrement des écoles de police et au collège des directeurs des écoles 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 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.

Préambule

1. En ce que l'arrêté en projet concerne les écoles de police agréées, il trouve son fondement dans l'article 142*bis* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cette disposition habilite en effet le Roi à déterminer les critères sur la base desquels des écoles de police peuvent être agréées.

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, il y a dès lors lieu, à l'alinéa 1^{er} du préambule, de faire référence à l'article 142*bis* de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et non à l'article 142*ter* de cette loi, cette dernière disposition ne procurant pas de fondement à l'arrêté en projet.

2. En ce que l'arrêté en projet tend également à s'appliquer aux écoles de police instituées par le Gouvernement, la question se pose de savoir quel est son fondement légal.

Les dispositions de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui concernent les formations dispensées par les écoles de police, à savoir les articles 142*bis* à 142*sexies*, n'habilitent en effet pas expressément le Roi à déterminer les conditions dans lesquelles les écoles de police instituées par le Gouvernement doivent dispenser ces formations.

Selon le délégué du ministre, l'arrêté en projet peut trouver un fondement dans l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

.../...

Dans son avis 30.230/2, donné le 10 juillet 2000, sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

"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 contrescint 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.

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

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 ²."

Le fondement légal de l'arrêté en projet doit donc être cherché non exclusivement dans l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, mais également dans les autres dispositions de cette loi dont le Roi doit, en vertu de l'article 108 de la Constitution, assurer l'exécution.

⁽²⁾ Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, 25.

Selon l'article 93, § 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, remplacé par la loi du 20 juin 2006,

" La police fédérale comprend :

- 1/ le commissariat général;
- 2/ trois directions générales, à savoir la direction générale de la police administrative, la direction générale de la police judiciaire et la direction générale de l'appui et de la gestion.

Le commissariat général et les directions générales se composent de directions et services centraux et déconcentrés, dont :

- 1/ les directions de coordination et d'appui déconcentrées;
- 2/ les directions judiciaires déconcentrées;
- 3/ les carrefours d'information d'arrondissement;
- 4/ les centres d'information et de communication.

Pour le surplus, sous réserve de l'application des articles 100*bis* à 102*bis*, le Roi règle l'organisation du commissariat général et des directions générales en directions et services."

Le pouvoir du Roi de régler l'organisation du commissariat général et des directions générales en directions et services, pouvoir qui Lui est expressément accordé par l'article 93, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, emporte celui de déterminer quelles sont les missions dont sont chargés ces directions générales, directions et services ³.

L'article 93, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, a été exécuté par l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, dont l'article 16, 6/, précise que la direction générale de l'appui et de la gestion se compose notamment d'une "direction de la formation qui comprend une école nationale des officiers, une école nationale de recherche, une école fédérale et un centre de documentation non-opérationnelle".

⁽³⁾ Voir en ce sens l'avis 30.230/2, précité, et l'avis 34.012/2/V, donné le 9 août 2002, sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 octobre 2002 portant organisation de la police fédérale.

Il ressort de ce qui précède que les écoles de police instituées par le Gouvernement font partie de la direction de la formation. Elles peuvent, dès lors, sur la base de l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, combiné avec l'article 108 de la Constitution, faire l'objet de dispositions qui règlent leur organisation et leurs missions.

En conclusion, en ce que l'arrêté en projet concerne les écoles de police instituées par le Gouvernement, il peut trouver son fondement dans les articles 93 et 98 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, ainsi que dans l'article 108 de la Constitution.

Ces dispositions seront donc mentionnées au préambule.

3. À l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de renvoyer aux articles IV.II.16, 2/ et IV.II.30, alinéa 5, de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. En effet, ces dispositions ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et ne sont ni modifiées ni abrogées par celui-ci.

L'alinéa 2 doit être omis.

Dispositif

Article 3

Mieux vaut éviter l'utilisation de termes anglais ("mission statement") et les remplacer par les termes correspondants en français et en néerlandais.

La même observation vaut pour la suite du projet.

Article 8

Interrogé sur la portée de cet article, le délégué du ministre a précisé qu'il s'agissait de prévoir une délégation explicite du ministre "au service qu'il désigne".

.../...

Il est rappelé qu'une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non un "service" non doté de la personnalité juridique.

En outre, comme il s'agit d'apporter une précision à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 2002 ⁴, mieux vaudrait prévoir cette précision dans une disposition modificative de cet article plutôt que dans une disposition autonome de l'arrêté en projet.

Article 11

1. Interrogé sur la portée de l'habilitation de l'article 11, 2/ - en ce que cette disposition permet à la direction de la formation de déterminer les éléments indispensables et les modalités d'exécution concrètes du plan de formation -, le délégué du ministre a précisé ce qui suit :

"L'article 11, 2/, du projet vise uniquement à assurer l'existence d'une uniformité quant à la rédaction des plans de formation par chaque école de police et en aucun cas, l'article visé n'entend octroyer à la direction de la formation un pouvoir réglementaire en la matière."

L'article 11, 2/, sera revu afin de mieux traduire cette intention.

2. Interrogé sur l'intérêt de prévoir, à l'article 11, 3/, que la direction de la formation doit déterminer le modèle du rapport d'évaluation qu'elle doit établir et les modalités concrètes de l'évaluation qu'elle est chargée de faire, le délégué du ministre a répondu qu'il semblait "utile pour les écoles de police de savoir que l'évaluation s'organisera selon des modalités préétablies".

⁽⁴⁾ Arrêté royal du 28 février 2002 relatif à la mise à disposition de formateurs de la police fédérale au sein des écoles de police agréées et aux modalités d'octroi d'une intervention financière pour l'organisation d'épreuves de sélection et de formations professionnelles par les écoles de police agréées.

Pour exprimer cette volonté, l'article 11, 3/, pourrait prévoir que la direction de la formation communique aux écoles de police le modèle du rapport d'évaluation et les modalités d'organisation et d'exécution concrètes de celle-ci.

3. À l'article 11, 4/, il convient de se référer uniquement à l'article 26 de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002 pour ce qui concerne la forme du dossier d'école.

Par ailleurs, de l'accord du délégué du ministre, la dernière partie de la phrase, qui concerne les modalités du planning et du suivi individuels visés à l'article 25 de l'arrêté en projet, ferait utilement l'objet d'un point 5/.

Article 14

Interrogé sur la portée des termes "selon les directives édictées par la direction de la formation", le délégué du ministre a précisé qu'il s'agissait uniquement d'"assurer l'existence d'une uniformité quant à la mise en place des fonctionnalités dans chaque école de police et en aucun cas, (d') octroyer à la direction de la formation un pouvoir réglementaire en la matière".

La disposition en projet sera revue afin de mieux traduire cette intention.

La même observation vaut pour les articles 16, 18, 21, 23, 25 et 27.

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

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.937/2
VAN 9 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 december 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 "betreffende de kwaliteitsstandaarden de pedagogische- en omkaderingsnormen van de politiescholen en het college van de directeurs van de politiescholen", 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 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.

Aanhef

1. Voor zover het ontworpen besluit betrekking heeft op de erkende politiescholen, ontleent het zijn rechtsgrond aan artikel 142*bis* van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Die bepaling machtigt de Koning immers om de criteria vast te stellen op basis waarvan politiescholen erkend kunnen worden.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, behoort bijgevolg in het eerste lid van de aanhef verwezen te worden naar artikel 142*bis* van de voornoemde wet van 7 december 1998, en niet naar artikel 142*ter* van die wet, aangezien laatstgenoemde bepaling geen rechtsgrond oplevert voor het ontworpen besluit.

2. Voor zover het de bedoeling is dat het ontworpen besluit ook geldt voor de door de Regering opgerichte politiescholen, rijst de vraag wat daarvan de rechtsgrond is.

De bepalingen van de voornoemde wet van 7 december 1998 die betrekking hebben op de opleidingen verstrekt door de politiescholen, namelijk de artikelen 142*bis* tot 142*sexies*, machtigen de Koning immers niet uitdrukkelijk om de voorwaarden vast te stellen waaronder de door de Regering opgerichte politiescholen die opleidingen moeten verstrekken.

Volgens de gemachtigde van de minister kan het ontworpen besluit rechtsgrond ontlelen aan artikel 98 van de voornoemde wet van 7 december 1998.

In haar advies 30.230/2, uitgebracht op 10 juli 2000 over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie is geworden, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt :

"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.

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⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cass., 18 november 1924, Pas., 1925, I, 25.

De rechtsgrond van het ontworpen besluit ligt dus niet alleen in artikel 98 van de genoemde wet van 7 december 1998, maar ook in de overige bepalingen van die wet, waarvan de Koning krachtens artikel 108 van de Grondwet de tenuitvoerlegging moet verzorgen.

Artikel 93, § 1, van de voornoemde wet van 7 december 1998, vervangen bij de wet van 20 juni 2006, luidt als volgt :

"De federale politie bestaat uit :

- 1/ het commissariaat-generaal;
- 2/ drie algemene directies, zijnde de algemene directie bestuurlijke politie, de algemene directie gerechtelijke politie en de algemene directie van de ondersteuning en het beheer.

Het commissariaat-generaal en de algemene directies bestaan uit centrale en gedeconcentreerde directies en diensten, waaronder :

- 1/ de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirecties;
- 2/ de gedeconcentreerde gerechtelijke directies;
- 3/ de arrondissementele informatiekruispunten;
- 4/ de communicatie- en informatiecentra.

Voor het overige, onder voorbehoud van de toepassing van de artikelen 100*bis* tot 102*bis*, bepaalt de Koning de organisatie in directies en diensten van het commissariaat-generaal en de algemene directies."

De bevoegdheid van de Koning om de organisatie in directies en diensten van het commissariaat-generaal en de algemene directies te regelen, een bevoegdheid die Hem uitdrukkelijk wordt verleend bij artikel 93, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998, houdt ook de bevoegdheid in om te bepalen met welke taken die algemene directies, directies en diensten worden belast ².

⁽²⁾ Zie in die zin het voornoemde advies 30.230/2, en advies 34.012/2/V, uitgebracht op 9 augustus 2002 over een ontwerp dat het koninklijk besluit van 17 oktober 2002 houdende organisatie van de federale politie is geworden.

Artikel 93, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 is ten uitvoer gelegd door het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, waarvan artikel 16, 6/, bepaalt dat de algemene directie van de ondersteuning en het beheer onder meer bestaat uit een "directie van de opleiding die een nationale school voor officieren, een nationale recherschool, een federale school en een centrum van de niet-operationele documentatie bevat".

Uit het bovenstaande volgt dat de politiescholen die opgericht zijn door de Regering, deel uitmaken van de directie van de opleiding. Op basis van artikel 93 van de voornoemde wet van 7 december 1998 *juncto* artikel 108 van de Grondwet, kunnen er dus bepalingen worden uitgevaardigd waarin de organisatie en de opdrachten daarvan geregeld worden.

Het besluit is dan ook dat het ontworpen besluit, voor zover het betrekking heeft op de door de Regering opgerichte politiescholen, zijn rechtsgrond kan ontleen aan de artikelen 93 en 98 van de voornoemde wet van 7 december 1998, en aan artikel 108 van de Grondwet.

In de aanhef moet bijgevolg naar die bepalingen worden verwezen.

3. Er is geen grond om in het tweede lid te verwijzen naar de artikelen IV.II.16, 2/ en IV.II.30, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. Die bepalingen vormen immers niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit en worden er niet door gewijzigd of opgeheven.

Het tweede lid moet vervallen.

Dispositief

Artikel 3

Engelse termen ("mission statement") worden beter vermeden en vervangen door daarmee overeenstemmende begrippen in het Nederlands en het Frans.

Dezelfde opmerking geldt ook voor de rest van het ontwerp.

Artikel 8

Op de vraag wat de strekking is van dit artikel heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het de bedoeling was te voorzien in een uitdrukkelijke bevoegdheidsoverdracht van de Minister aan "de door hem aangewezen dienst".

Er wordt aan herinnerd dat delegatie van bevoegdheid per definitie slechts aan één enkele persoon, een natuurlijk persoon of een rechtspersoon, mag worden verleend, die als enige op geldige wijze rechtshandelingen kan stellen. Er behoort dan ook een bepaalde ambtenaar te worden aangewezen of een bepaalde instantie en niet een "dienst" zonder enige rechtspersoonlijkheid.

Daarnaast zou het beter zijn, aangezien het gaat om een precisering van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 februari 2002 ³, die precisering op te nemen in een bepaling tot wijziging van dat artikel, in plaats van in een op zichzelf staande bepaling van het ontworpen besluit.

⁽³⁾ Koninklijk besluit van 28 februari 2002 betreffende de terbeschikkingstelling van opleiders van de federale politie in de erkende politiescholen en betreffende de nadere regels voor de toekenning van een financiële tussenkomst voor de organisatie van selectieproeven en van beroepsopleidingen door de erkende politiescholen

Artikel 11

1. Op de vraag wat de strekking is van de machtiging in artikel 11, 2/ - voor zover deze bepaling de directie van de opleiding in staat stelt de nodige elementen en de concrete uitvoeringsmodaliteiten van het opleidingsplan te bepalen - , heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"L'article 11, 2/, du projet vise uniquement à assurer l'existence d'une uniformité quant à la rédaction des plans de formation par chaque école de police et en aucun cas, l'article visé n'entend octroyer à la direction de la formation un pouvoir réglementaire en la matière."

Artikel 11, 2/ moet worden herzien zodat die bedoeling beter wordt weergegeven.

2. Op de vraag wat het voor zin heeft in artikel 11, 3/, te bepalen dat de directie van de opleiding het model van het evaluatieverslag dat ze moet uitbrengen en de concrete modaliteiten van de evaluatie die ze moet doen, moet vaststellen, heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het nuttig leek "pour les écoles de police de savoir que l'évaluation s'organisera selon des modalités préétablies".

Om dat doel te bereiken zou in artikel 11, 3/, bepaald kunnen worden dat de directie van de opleiding de politiescholen het model van evaluatieverslag bezorgt en de concrete regels voor de organisatie en de uitvoering van de evaluatie meedeelt.

3. In artikel 11, 4/, behoort, wat betreft de vorm van het schooldossier, alleen verwezen te worden naar artikel 26 van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002.

Bovendien zou het goed zijn dat het laatste gedeelte van de zin, dat betrekking heeft op de modaliteiten van de individuele planning en opvolging zoals bedoeld in artikel 25 van het ontworpen besluit, opgenomen wordt in een punt 5/. De gemachtigde van de minister is het daarmee eens.

.../...

Artikel 14

Op de vraag wat de strekking is van de bewoordingen "binnen de door de directie van de opleiding uitgevaardigde richtlijnen", heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het enkel de bedoeling was "(d')assurer l'existence d'une uniformité quant à la mise en place des fonctionnalités dans chaque école de police et en aucun cas, (d')octroyer à la direction de la formation un pouvoir réglementaire en la matière".

De ontworpen bepaling moet worden herzien zodat die bedoeling beter wordt weergegeven.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 16, 18, 21, 23, 25 en 27.

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