ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Défense nationale, le 5 juillet 1963, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les attributions du Commandant de la Gendarmerie", a donné le 31 juillet 1963 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 5e juli 1963 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de bevoegdheden van de Commandant van de Rijkswacht", heeft de 31e juli 1963 het volgend advies gegeven :

Le projet fixe le détail des attributions du commandant de la gendarmerie, attributions déterminées, en termes généraux, par le projet d'arrêté royal soumis, en même temps que le présent projet à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (L.8447); il "délègue" , en outre, au commandant de la gendarmerie, divers pouvoirs que le Ministre tient soit de la loi, soit d'arrêtés royaux.

\+ +

L'alinéa 2 du préambule devrait être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du ... fixant les attributions du commandant de la gendarmerie;".

\+ +

Il y aurait lieu d'insérer dans le préambule, le visa de l'avis du Conseil d'Etat :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

Il est d'usage d'employer les sigles 1°, 2°, 3°, etc... pour marquer les divisions des articles et non les lettres a, b, c, etc....

\+

\+ +

Le début de l'article ler serait mieux rédigé comme suit :

"Article ler.-

En vue de préparer la gendarmerie aux diverses missions qui lui sont confiées, le commandant de la gendarmerie exerce les attributions spéciales suivantes :

... ".

\+ +

Par les articles ler, b, et 2, b, le Ministre délègue au commandant de la gendarmerie le pouvoir de prendre toute une série de décisions individuelles ou de dispositions réglementaires qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, relèvent de la compétence du Ministre.

Les intentions du Ministre, telles qu'elles ont été exposées au Conseil d'Etat sont d'autoriser le commandant de la gendarmerie à signer à sa place certains actes, tout en conservant sa compétence en la matière. Le projet prévoit du reste que ces "délégations" sont accordées en exécution de l'article 3 de l'arrêté royal du 14 janvier 1959, portant organisation générale du Ministère de la Défense nationale et autorisant le Ministre de la Défense nationale à déléguer une partie de ses pouvoirs.

Cet article 3 est ainsi conçu :

"Article 3.-

Le Ministre de la Défense nationale est autorisé à déléguer une partie de ses pouvoirs d'administration et de gestion aux titulaires de certaines fonctions, à des officiers ou fonctionnaires déterminés, ainsi qu'à certaines autorités militaires.

Ces pouvoirs d'administration et de gestion ne peuvent être délégués que sous réserve du pouvoir hiérarchique et du droit de contrôle du Ministre et dans le cadre des attributions générales fixées par les articles suivants : ... ".

Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, d'une véritable délégation de pouvoir modifiant l'aménagement des compétences entre le Ministre et le commandant de la gendarmerie mais de ce que la doctrine française appelle "délégation de signature", "simple modalité de l'organisation interne d'un service dans laquelle le délégant autorise le délégataire à signer à sa place certains actes tout en conservant compétence en la matière" (AUBY et DRAGO "Traité de contentieux administratif" Tome II, p. 572 et références citées p. 571; voyez aussi Conseil d'Etat de Belgique, arrêts MANSOURI, 22 mai 1953, n°2492; DUTHOIT, 10 décembre 1954, n°3896; PIEDFORT, 7 février 1956, n°4935; DE BRABANDER, 4 novembre 1959, n° 7378 .

Il y aurait lieu par conséquent de viser dans le préambule du projet, l'arrêté royal du 14 janvier 1959 et de modifier la rédaction des articles 1er, b, et 2, b, afin de mieux faire ressortir la portée des pouvoirs que le Ministre entend confier au commandant de la gendarmerie.

.../...

Il conviendrait, en outre, d'omettre les dispositions ayant trait à des pouvoirs que le commandant possède en vertu des textes mêmes de certains arrêtés royaux cités à l'article 2. Tel est le cas des articles 6 de l'arrêté royal du 6 juillet 1959 et 9 de l'arrêté royal du 5 octobre 1959 qui confie au Ministre ou au chef de corps, le soin de saisir la commission militaire d'aptitude et de réforme.

Il faut enfin omettre, à l'article 2, b, la mention de l'article 49, § 1er, de l'arrêté royal du 23 septembre 1959 qui figure déjà à l'article 1er du projet.

\+ +

Pour répondre à ces observations, il est suggéré :

1° d'insérer dans le préambule, le visa suivant :

"Vu l'arrêté royal du 14 janvier 1959 portant organisation générale du Ministère de la Défense nationale et autorisant le Ministre de la Défense nationale à déléguer une partie de ses pouvoirs, notamment l'article 3;".

2° de rédiger l'article 1er, b, de la manière suivante :

"b. il signe en lieu et place du Ministre, mais sous réserve du pouvoir hiérarchique et du droit de contrôle de celui-ci les décisions prévues dans les dispositions suivantes :

.../...

article 6 de la loi du ... (la suite comme au projet)...;

article 1er, 4° .... (la suite comme au projet) ... ;

article 17 ... (la suite comme au projet) ... ;

3° de rédiger l'article 2, b, de la manière suivante :

"b. il signe en lieu et place du Ministre mais sous réserve du pouvoir hiérarchique et du droit de contrôle de celui-ci, les décisions prévues dans les dispositions suivantes :

article 99 des lois sur la milice coordonnées le 30 avril 1962;
article 4, § 2, de l'arrêté royal du 6 juillet 1959 relatif aux absences pour motif de santé;
articles 3, 4 et 15 de l'arrêté royal du 5 octobre 1959 relatif aux commissions militaires d'aptitude et de réforme;
article 67, § 2, de l'arrêté royal du 7 avril 1959 relatif à la position et à l'avancement des officiers de carrière".

\+ +

L'article 2, a, donne au commandant notamment le pouvoir d'apprécier "en dernier ressort" , l'incidence sur le service, des activités professionnelles des épouses des membres de la gendarmerie.

.../...

En disposant que le commandant apprécie "en dernier ressort", le projet ne signifie pas que le Ministre ne conserve pas le pouvoir de porter sur cette question, une appréciation différente de celle du commandant lorsqu'il est appelé à prendre la décision administrative ou disciplinaire qui en est la conséquence.

Il y aurait lieu d'omettre les mots "en dernier ressort".

\+ +

L'article 3 confie au commandant :

"f. en vue du maintien ou de rétablissement de l'ordre public :

...

le rappel d'urgence de la réserve de gendarmerie et du service de surveillance et de renseignement aux frontières, après accord du Gouvernement".

Suivant l'article 67 des lois sur la milice, les rappels d'urgence sont prescrits si les circonstances l'exigent; le Gouvernement en informe aussitôt les Chambres.

Le rappel d'urgence est donc le résultat d'une décision du Gouvernement, le commandant de la gendarmerie ne peut être chargé que de l'exécuter.

Il y aurait, dès lors, lieu de rédiger cette disposition de la manière suivante :

"f. en vue du maintien ou du rétablissement de l'ordre public :

....

les mesures d'exécution du rappel d'urgence de la réserve de gendarmerie et du service de surveillance et de renseignements aux frontières, décidé par le Gouvernement".

\+ +

L'article 3 confie au commandant de la gendarmerie :

"j. les contacts avec le collège des procureurs généraux et l'auditeur général".

L'existence du collège des procureurs généraux n'étant pas consacrée par la loi, il serait préférable de rédiger cette disposition de la manière suivante :

"j. les contacts avec les procureurs généraux et l'auditeur général près la Cour militaire".

Het ontwerp bepaalt in detail de bevoegdheden van de commandant van de Rijkswacht, die in algemene bewoordingen zijn vastgesteld in het ontwerp-koninklijk besluit dat samen met het onderhavige ontwerp voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd (L. 8447); het draagt bovendien aan de commandant van de Rijkswacht verscheidene bevoegdheden over, welke de Minister hetzij aan de wet, hetzij aan koninklijke besluiten ontleent.

\+ +

Het tweede lid van de aanhef zou als volgt moeten worden gelezen :

"Gelet op het koninklijk besluit van ... tot vaststelling van de bevoegdheden van de commandant van de Rijkswacht;".

\+ +

In de aanhef moet als volgt worden verwezen naar het advies van de Raad van State :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

Artikelen worden in de regel onderverdeeld in 1°, 2°, 3°, enz..., en niet in a, b en c, enz...

\+ +

.../...

Artikel 1 kan beter als volgt beginnen :

"Artikel 1.-

Ten einde de Rijkswacht op haar diverse opdrachten voor te bereiden, oefent de commandant van de Rijkswacht de volgende speciale bevoegdheden uit :

...".

\+ +

In de artikelen 1, b en 2, b draagt de Minister aan de commandant van de Rijkswacht de bevoegdheid over om een hele reeks individuele beslissingen of regelende voorschriften vast te stellen, die krachtens wets- of verordeningsbepalingen onder de bevoegdheid van de Minister vallen.

Zoals aan de Raad van State is medegedeeld, wil de Minister de commandant van de Rijkswacht ertoe machtigen bepaalde stukken in zijn plaats te ondertekenen, terwijl hij zijn bevoegdheid ter zake behoudt. Het ontwerp bepaalt overigens dat die bevoegdheden worden overgedragen ter uitvoering van artikel 3 van het koninklijk besluit van 14 januari 1959 tot algemene organisatie van het Ministerie van Landsverdediging en machtiging van de Minister van Landsverdediging om een gedeelte van zijn bevoegdheden over te dragen.

.../...

Dat artikel 3 luidt als volgt :

"Artikel 3.-

De Minister van Landsverdediging mag een deel van zijn bevoegdheden inzake administratie en beheer overdragen op de titularissen van sommige ambten, op bepaalde officieren of ambtenaren, en op sommige militaire autoriteiten.

Die bevoegdheden inzake administratie en beheer mogen slechts worden overgedragen onder voorbehoud van de hiërarchische macht en van het controlerecht van de Minister en binnen het raam van de algemene bevoegdheden, vastgesteld in de volgende artikelen : ...".

Het gaat hier dus eigenlijk niet om echte overdracht van bevoegdheid die de bevoegdheidsregeling tussen de Minister en de commandant van de Rijkswacht wijzigt, maar om hetgeen de Franse rechtsleer noemt : "délégation de signature", "simple modalité de l'organisation interne d'un service dans laquelle le délégant autorise le délégataire à signer à sa place certains actes tout en conservant compétence en la matière" (Auby en Drago "Traité de contentieux administratif", Deel II, blz. 572 en referenties op blz. 571; zie ook Raad van State van België, arresten : MANSOURI, 22 mei 1953, nr 2492; DUTHOIT, 10 december 1954, nr 3896; PIEDFORT, 7 februari 1956, nr 4935; DE BRABANDER, 4 november 1959, nr 7378).

.../...

In de aanhef van het ontwerp zou dus moeten worden verwezen naar het koninklijk besluit van 14 januari 1959, terwijl de tekst van de artikelen 1, b en 2, b zou moeten worden gewijzigd ten einde duidelijker de strekking aan te geven van de bevoegdheden welke de Minister aan de commandant van de Rijkswacht wil verlenen.

Bovendien moeten de bepalingen vervallen die betrekking hebben op bevoegdheden welke de commandant heeft krachtens de tekst zelf van sommige in artikel 2 genoemde koninklijke besluiten. Dat is het geval met artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 juli 1959 en artikel 9 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1959 krachtens hetwelk zaken bij de militaire commissie voor geschiktheid en reform door de Minister of door de korpscommandant aanhangig worden gemaakt.

Ten slotte schrappe men in artikel 2, b de vermelding van artikel 49, § 1, van het koninklijk besluit van 23 september 1959, dat reeds in artikel 1 van het ontwerp is genoemd.

\+ +

Ter inachtneming van deze opmerkingen wordt voorgesteld :

1° in de aanhef de volgende verwijzing in te voegen :

.../...

"Gelet op het koninklijk besluit van 14 januari 1959 tot algemene organisatie van het Ministerie van Landsverdediging en machtiging van de Minister van Landsverdediging om een gedeelte van zijn bevoegdheden over te dragen, inzonderheid op artikel 3;"

2° artikel 1, b,als volgt te lezen :

"b) hij ondertekent in de plaats van de Minister, maar onder voorbehoud van diens hiërarchische macht en controlerecht, de beslissingen bedoeld in de volgende bepalingen :

artikel 6 van de wet van ...(voorts zoals in het ontwerp) ...;
artikel 1, 4° ... (voorts zoals in het ontwerp)...;
artikel 17 ... (voorts zoals in het ontwerp) ...;".

3° artikel 2, b, als volgt te lezen :

"b) hij ondertekent in de plaats van de Minister, maar onder voorbehoud van diens hiërarchische macht en controlerecht, de beslissingen bedoeld in de volgende bepalingen :

artikel 99 van de dienstplichtwetten, gecoördineerd op 30 april 1962;

artikel 4, § 2, van het koninklijk besluit van 6 juli 1959 betreffende de afwezigheid om gezondheidsredenen;

de artikelen 3, 4 en 15 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1959 betreffende de militaire commissies voor geschiktheid en reform;

artikel 67, § 2, van het koninklijk besluit van 7 april 1959 betreffende de stand en de bevordering der beroepsofficieren".

\+ +

.../...

Artikel 2, a, verleent aan de commandant onder meer de bevoegdheid om "in laatste instantie" te oordelen over de weerslag op de dienst van de uitoefening van een beroep door echtgenoten van Rijkswachtleden.

Dat "oordelen in laatste instantie" betekent niet dat de Minister niet bevoegd zou blijven om zulke zaken anders te beoordelen dan de commandant als hij een overeenkomstige administratieve of tuchtrechtelijke beslissing te nemen heeft.

De woorden "in laatste instantie" dienen te vervallen.

\+ +

Artikel 3 noemt onder de ambtsbevoegdheden van de commandant :

"f) met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde :

...

de spoedwederoproeping van de Rijkswachtreserve en van de toezichts- en inlichtingsdienst aan de grenzen, na goedkeuring van de Regering".

Volgens artikel 67 van de dienstplichtwetten worden spoedwederoproepingen gelast wanneer de omstandigheden zulks vereisen; de Regering geeft daarvan onmiddellijk kennis aan de Kamers.

.../...

Spoedwederoproeping is dus het resultaat van een Regeringsbeslissing en de commandant van de Rijkswacht kan alleen met de uitvoering daarvan worden belast.

Deze bepaling dient dan ook als volgt te worden gelezen :

"f) met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde :

...

de maatregelen tot uitvoering van de spoedwederoproeping van de Rijkswachtreserve en van de toezichts- en inlichtingsdienst aan de grenzen, waartoe de Regering heeft besloten".

\+ +

Artikel 3 belast de commandant van de Rijkswacht met :

"j) de contacten met het college van procureurs-generaal en de auditeur-generaal".

Aangezien de wet het college der procureurs-generaal niet kent, ware het verkieslijk deze bepaling als volgt te lezen :

"j) de contacten met de procureurs-generaal en met de auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof".

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit	
Messieurs : de Henre :	L. MOUREAU,	conseiller d'Etat, raadsheer van State,	président voorzitter
	G. VAN BUNNEN, J. MASQUELIN,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	Ch. VAN REEPINGHEN, J. ROLAND,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
Madame : Mevrouw :	J. DE KOSTER,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.G.VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.F.REMION, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G.VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H.F.REMION, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s) J. DE KOSTER.

(s) L. MOUREAU.