



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 76.570/2
du 4 juillet 2024

advies 76.570/2
van 4 juli 2024

sur

over

un projet d'arrêté royal
'relatif au conseil fédéral de
police'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de federale
politieraad'

Le 24 mai 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours^{*}, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au conseil fédéral de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 3 juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 juillet 2024.

* Par courriel du 27 mai 2024.

*

Op 24 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd met vijftien dagen^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de federale politieraad'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 3 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Pierre-Olivier DE BROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Philippe DE BRUYCKER, assessoren, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 juli 2024.

* Bij e-mail van 27 mei 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus 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.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} vise, à titre de fondement juridique, les articles 6 et 7 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

Le projet d'arrêté à l'examen ne trouve toutefois son fondement juridique que dans l'article 7, alinéa 4, de la même loi, selon lequel le Roi « détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition des ministres de l'Intérieur et de la Justice, les modalités de fonctionnement du conseil fédéral de police ».

L'alinéa 1^{er} sera dès lors modifié afin de remplacer les mots « notamment les articles 6 et 7 » par les mots « l'article 7, alinéa 4 ».

2. Dans un nouvel alinéa 2, il convient de viser l'arrêté royal du 3 novembre 2001 'relatif au conseil fédéral de police', abrogé par l'article 10 du projet.

3. L'alinéa 2, devenant l'alinéa 3, sera formulé comme suit :

« Vu les avis de l'Inspecteur des Finances, donnés les 18 avril 2024 et 19 avril 2024 ; ».

4. À l'alinéa 3, devenant l'alinéa 4, il convient d'indiquer la date à laquelle l'accord de la Secrétaire d'État au budget a été donné, à savoir le 30 avril 2024.

5. L'alinéa 4, devenant l'alinéa 5, sera formulé comme suit :

« Vu l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, le présent arrêté est dispensé d'analyse d'impact de la réglementation, s'agissant de dispositions d'autorégulation ; ».

DISPOSITIF

Article 3

1. Le paragraphe 1^{er} fait usage des notions d'urgence et d'extrême-urgence sans développer la distinction entre elles. Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a admis qu'il convenait d'uniformiser la terminologie en privilégiant la notion d'urgence, en lieu et place de celle d'extrême urgence.

Les alinéas 5 et 6 du paragraphe 1^{er} seront revus pour remplacer chaque fois les mots « extrême urgence » par le mot « urgence » et les deux versions linguistiques du projet seront alignées de ce point de vue.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour ce qui concerne l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, du projet.

2. L'article 3, § 2, alinéa 3, énonce ce qui suit :

« Le Conseil fixe un règlement d'ordre intérieur qui précise, entre autres, le mode de délibération. Ce règlement, ainsi que les modifications qui y sont apportées, sont soumis au Ministre de l'Intérieur ».

À ce sujet, la déléguée de la Ministre a expliqué ce qui suit :

« Le règlement peut alors préciser quels moyens électroniques peuvent être utilisés, comment se connecter en toute sécurité, comment voter valablement par voie numérique, etc. Il n'est pas prévu d'inclure une quelconque forme de rémunération dans le règlement. Les jetons de présence et les frais de déplacement ne seront plus d'application ».

Dans son avis 52.675/VR donné le 5 février 2013 cité par l'avis 76.366/2 donné le 11 juin 2024 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au Conseil des bourgmestres', la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

« À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations

ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

En l'occurrence, on peut cependant admettre que le conseil d'administration interfédéral est le mieux placé pour établir son règlement d'ordre intérieur. Pour être conforme aux principes rappelés ci-dessus, cette compétence ne peut toutefois viser que l'organisation interne du conseil d'administration interfédéral. Le règlement d'ordre intérieur ne peut notamment pas comporter des dispositions qui accordent des droits ou imposent des obligations à des tiers, par exemple à des personnes qui s'adressent au Centre interfédéral. Ces dispositions doivent en outre avoir une portée très limitée ou essentiellement technique » ¹.

Compte tenu de la jurisprudence ainsi rappelée et à la lumière des explications de la déléguée de la Ministre, l'habilitation est admissible.

Par ailleurs, il sera précisé si la soumission du règlement d'ordre intérieur au Ministre de l'Intérieur l'est à titre d'information ou pour approbation.

Article 10

Les mots « à compter de la date d'entrée en vigueur du présent arrêté » sont superflus et seront omis.

*

¹ Avis 52.675/VR donné le 5 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations' (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2137/001, pp. 25-43).

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat nagegaan wordt of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan ingepast worden, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. In het eerste lid wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 6 en 7 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’.

Het voorliggende ontwerpbesluit ontleent echter enkel rechtsgrond aan artikel 7, vierde lid, van dezelfde wet, luidens welke bepaling “[d]e Koning (...), bij een in Ministerraad overlegd besluit op voorstel van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de nadere regels [bepaalt] voor de werking van de federale politieraad”.

Het eerste lid moet dan ook gewijzigd worden teneinde de woorden “inzonderheid op de artikelen 6 en 7” te vervangen door de woorden “artikel 7, vierde lid”.

2. In een nieuw tweede lid dient verwezen te worden naar het koninklijk besluit van 3 november 2001 ‘betreffende de federale politieraad’, dat bij artikel 10 van het ontwerp opgeheven wordt.

3. Het tweede lid, dat het derde lid wordt, moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op de adviezen van de inspecteur van Financiën, gegeven op 18 april 2024 en 19 april 2024;”.

4. In het derde lid, dat het vierde lid wordt, moet vermeld worden op welke datum de akkoordbevinding van de staatssecretaris voor Begroting gegeven is, met name op 30 april 2024.

5. Het vierde lid, dat het vijfde lid wordt, moet als volgt gesteld worden:

“Gelet op artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging, is dit besluit vrijgesteld van een regelgevingsimpactanalyse, omdat het bepalingen van autoregulering betreft;”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

1. In paragraaf 1 wordt gebruikgemaakt van de begrippen “dringende noodzaak” en “dringende noodzakelijkheid” zonder dat uiteengezet wordt wat het onderscheid is tussen beide begrippen. Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister toegegeven dat de terminologie eenvormig gemaakt moet worden en dat het begrip “dringende noodzaak” de voorkeur verdient boven het begrip “dringende noodzakelijkheid”.

Het vijfde en het zesde lid van paragraaf 1 moeten aldus herzien worden dat de woorden “dringende noodzakelijkheid” telkens vervangen worden door de woorden “dringende noodzaak” en beide taalversies moeten vanuit dat oogpunt met elkaar in overeenstemming gebracht worden.

Dezelfde opmerking kan *mutatis mutandis* gemaakt worden met betrekking tot artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

2. Artikel 3, § 2, derde lid, luidt als volgt:

“De Raad stelt een huishoudelijk reglement op waar onder andere in wordt bepaald waarin de wijze van beraadslaging wordt geregeld. Dit reglement, evenals de wijzigingen eraan, worden aan de Minister van Binnenlandse Zaken bezorgd.”

In dat verband heeft de gemachtigde van de minister de volgende toelichting gegeven:

“Le règlement peut alors préciser quels moyens électroniques peuvent être utilisés, comment se connecter en toute sécurité, comment voter valablement par voie numérique, etc. Il n'est pas prévu d'inclure une quelconque forme de rémunération dans le règlement. Les jetons de présence et les frais de déplacement ne seront plus d'application.”

In haar advies 52.675/VR van 5 februari 2013 dat geciteerd wordt in advies 76.366/2 van 11 juni 2024 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘met betrekking tot de Adviesraad burgemeesters’ heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag van worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Er kan te dezen wel worden aangenomen dat de interfederale raad van bestuur het best geplaatst is om zijn huishoudelijk reglement vast te stellen. Deze bevoegdheid kan, om in overeenstemming te zijn met de zo-even aangehaalde beginselen, enkel evenwel betrekking hebben op de interne organisatie van de interfederale raad van bestuur. Er kunnen met name geen bepalingen in het huishoudelijk reglement worden opgenomen die rechten verlenen of verplichtingen opleggen aan derden, zoals bijvoorbeeld aan personen die zich tot het interfederaal Centrum wenden. Bovendien moeten deze bepalingen een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben.”¹

Rekening houdend met de aldus in herinnering gebrachte adviespraktijk en in het licht van de toelichting van de gemachtigde van de minister is de machtiging aanvaardbaar.

Voorts moet verduidelijkt worden of het huishoudelijk reglement ter informatie of ter goedkeuring aan de minister van Binnenlandse Zaken bezorgd wordt.

Artikel 10

De woorden “met ingang vanaf de datum van inwerkingtreding van onderhavig besluit” zijn overbodig en moeten weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI

Patrick RONVAUX

¹ Advies 52.675/VR van 5 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 januari 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tot oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme’ (*Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/001, 25-43).