ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre de l'Intérieur, de la Fonction publique et de la Décentralisation, le 22 septembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "déterminant les conditions de nomination au grade de Commissaire de brigade (V)", a donné le 13 octobre 1986 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 september 1986 door de Vice-Eerste Minister, Minister van Binnenlandse Zaken , Openbaar Ambt en Decentralisatie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden voor benoeming tot de graad van Brigadecommissaris (V)", heeft op 13 oktober 1986 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. L'arrêté en projet ne pourra pas entrer en vigueur avant que la loi du 11 février 1986 sur la police communale, sur laquelle il se fonde, ne soit elle-même en vigueur.

II. Les projets sur lesquels le Conseil d'Etat a donné son avis sous les n°s L. 17.558/2, L. 17.559/2 et L. 17.560/2, mettant en oeuvre l'article 172 (nouveau) de la loi communale, fixent les "dispositions générales" que les conseils communaux sont tenus de respecter lorsqu'ils élaborent les règlements relatifs au statut du personnel de police. A la différence des projets précités, le présent projet fixe directement et complètement les conditions de nomination des commissaires de brigades. Selon le délégué du Ministre, ce pouvoir direct et complet du Roi trouve son fondement dans l'article 185, alinéa 2 (nouveau), de la loi communale, disposition rédigée ainsi qu'il suit :

> "Chaque brigade est placée sous la surveillance d'un commissaire de brigade. Il est nommé conformément aux dispositions générales arrêtées par le Roi, par le gouverneur de province, ...".

Les pouvoirs du Roi sont définis à l'article 185, alinéa 2, précité, selon la même formule qu'à l'article 172, à la différence que l'article 185 n'indique pas qu'un pouvoir réglementaire résiduaire appartiendrait à une autre autorité.

Faut-il donner au pouvoir du Roi d'arrêter des "dispositions générales" un sens différent, selon qu'il s'agit de l'article 172 ou de l'article 185 ?

+

a) Les corps de police rurale sont répartis en brigades, conformément à un tableau établi par le gouverneur. Le commissaire de brigade est nommé par le gouverneur. Il exerce sa mission sous l'autorité du commissaire d'arrondissement (article 185). Les missions du commissaire de brigade, définies à l'article 186, sont des missions de liaison, de coordination et de surveillance qui s'exercent, notamment, à l'égard des communes et des membres de la police rurale relevant de la brigade. Le commissaire de brigade est suspendu et révoqué par le gouverneur (article 187). Selon l'article 190, le commissaire de brigade émarge au budget du Ministère de l'Intérieur. Les communes n'interviennent, à l'égard du commissaire de brigade, que par la consultation des bourgmestres, lors de sa nomination, et par la concertation avec les bourgmestres, pour l'exercice de ses missions.

b) L'article 185 (nouveau) de la loi communale, dans le texte qui a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et déposé à la Chambre des Représentants (1), n'attribuait aucun pouvoir au Roi en matière de conditions de nomination des commissaires de brigade.

Selon la "proposition CARDOEN" examinée par la commission de la Chambre en même temps que le projet du Gouvernement, les chefs de brigade étaient nommés par le Roi. Cette proposition comportait un article 43, § 3, ainsi rédigé :

.../...

---

(1) Chambre des Représentants, session 1984-1985, Doc. 1009, n° p. 35.

"Les conditions de recrutement des chefs de brigade sont arrêtées par le gouverneur de province, dans le cadre des normes générales fixées par le Roi" (1).

En commission de la Chambre, un amendement fut déposé par MM. JEROME, CARDOEN et BREYNE, se réclamant de la "proposition CARDOEN", qui avait pour objet d'insérer, notamment, un article 34bis, ainsi rédigé, dans le projet du Gouvernement :

"Les conditions de recrutement des chefs de brigade sont arrêtées par le gouverneur de province, dans le cadre des normes générales fixées par le Roi" (2).

Cet amendement a été retiré, sans commentaire, par ses auteurs (3).

En commission de la Chambre, M. BREYNE a déposé un amendement au texte adopté en première lecture par la commission (4), y insérant la phrase suivante : "La nomination a lieu conformément aux conditions fixées par le Roi". Cet amendement a été adopté à l'unanimité par la commission (5).

.../...

---

(1) Chambre des Représentants, session 1983-1984, Doc. 750, n° 1, p. 36.

(2) Chambre des Représentants, session 1984-1985, Doc. 1009, n° 8, VIII.

(3) Chambre des Représentants, session 1984-1985, Doc. 1009, n° 29. Rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par M. BREYNE, p. 71.

(4) L'article amendé qui portait alors le n° 32 allait devenir l'article 185 (nouveau) de la loi communale. Il correspond à l'article 34 du projet du Gouvernement.

(5) Chambre des Représentants, Rapport cité ci-avant, p. 71, et Doc. 1009/27, I.

Dans le texte adopté par la commission, l'article amendé est devenu l'article 185, alinéa 2, ainsi rédigé :

> "Chaque brigade est placée sous la surveillance d'un commissaire de brigade. Il est nommé conformément aux dispositions générales arrêtées par le Roi, par le gouverneur de province, ..." (1).

Le texte n'a plus été amendé.

c) En conclusion, il apparaît qu'il n'y a pas matière à exercice d'un pouvoir réglementaire par le conseil communal, à l'égard des commissaires de brigade. Outre qu'aucun élément de leur statut ne les rattache aux communes, on n'aperçoit pas quel conseil communal pourrait intervenir puisque le territoire de la brigade s'étend à plusieurs communes.

A défaut d'une disposition expresse de la loi, il est exclu d'attribuer un pouvoir réglementaire au gouverneur, comme il en fut question dans les proposition et amendement prérappelés.

L'article 185, alinéa 2, ne peut que s'interpréter comme attribuant au Roi le pouvoir de fixer directement et complètement les conditions de nomination des commissaires de brigade.

Cette interprétation est confirmée par le texte néerlandais de l'article 185, alinéa 2, qui est rédigé de la manière suivante :

.../...

---

(1) Chambre des Représentants, Rapport cité ci-avant, p. 95.

"Elke brigade staat onder toezicht van een brigade-commissaris. Hij wordt benoemd overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, door de provincie-gouverneur, ...".

+

EXAMEN DU TEXTE.

Intitulé.

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Arrêté royal déterminant les conditions de nomination au grade de commissaire de brigade dans la police rurale".

Il convient de supprimer le chiffre (V) qui suit l'intitulé.

Préambule.

A l'alinéa ler, conformément à l'observation générale n° II, il y a lieu d'omettre le visa de l'article 172 de la loi communale.

Les deux premiers alinéas seraient mieux rédigés comme suit :

"Vu la loi communale, notamment les articles 185 et 201, y insérés par la loi du 11 février 1986 sur la police communale;

Vu l'arrêté royal du 14 septembre 1936 portant révision et coordination des statuts de l'Ecole de criminologie et de police scientifique, modifié par les arrêtés royaux des 12 février 1947, 23 mars 1953, 12 juin 1959, 17 décembre 1963, 8 mai 1968 et 13 octobre 1972;".

L'alinéa 5 serait mieux libellé comme suit :

"Vu le protocole du comité des services publics provinciaux et locaux, portant la date du ...;".

Dispositif.

Il convient d'indiquer l'intitulé complet des arrêtés mentionnés dans le corps du texte.

Article 1er.

A l'alinéa 1er, 1°, il convient d'écrire :
"1° être titulaire du grade ...;".

Au 2° du même alinéa, il convient d'écrire, dans le texte néerlandais "bedoeld in artikel 30, tweede lid" au lieu de "voorzien in het artikel 30, tweede lid".

Au 3° du même alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les mots "après la nomination" par les mots "depuis la nomination".

L'alinéa 2 devrait être rédigé de la manière suivante :

"Cet examen est en rapport avec l'exercice de la fonction et permet, notamment, d'apprécier les capacités de direction et d'organisation du candidat".

.../...

Article 2.

Les conditions de nomination étant fixées par le Roi à l'article ler du projet, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle le 1° de l'article donne au Ministre de l'Intérieur le pouvoir de déterminer les conditions de participation aux examens.

Il est dès lors proposé de rédiger le 1° de la manière suivante :

"1° les modalités de l'organisation des examens, le système de cotation et la composition du jury;".

+

La rédaction suivante est proposée pour le 2° :

"2° les modalités de l'appel public aux candidats qui sera publié dans deux journaux au moins".

+

Les alinéas 2 et 3 du 2° ne devraient former qu'un seul alinéa libellé comme suit :

"Cet appel mentionne les conditions à remplir, la nature des épreuves, les matières imposées et la date limite d'introduction des candidatures. Il précise où obtenir des renseignements complémentaires".

.../...

Article 4.

Cet article ne pouvant être applicable qu'aux commissaires de brigade visés à l'article 3, il est préférable d'apporter cette précision dans le texte en rédigeant le début du paragraphe ler de la manière suivante :

"§ ler. Les commissaires de brigade visés à l'article 3 qui, ...".

A la fin du même paragraphe ler, alinéa ler, il y aurait lieu d'écrire :

" ... des cours sur les matières dont la connaissance est exigée pour obtenir ce brevet, organisés par un centre créé ou agréé en vertu de l'arrêté royal du 7 novembre 1983 relatif aux centres d'entraînement et d'instruction pour policiers communaux et gardes champêtres".

L'alinéa 2 du paragraphe ler devrait être rédigé comme suit :

"La participation à ces cours est un devoir professionnel".

+

Le paragraphe 2 devrait être libellé de la manière suivante :

"§ 2. Sont dispensés de ces cours, les commissaires de brigade qui sont titulaires à cette même date :

- soit d'un certificat délivré, aux conditions fixées par le Ministre de l'Intérieur, par une école de police reconnue conformément aux articles 22 à 25 de l'arrêté royal du 12 avril 1965 précité;
- soit d'un certificat délivré par le Ministère de la Justice attestant la réussite des examens du degré moyen de l'Ecole de criminologie et de police scientifique".

Article 5.

Mieux vaudrait écrire :

"Article 5.-

Jusqu'au 31 décembre 1990, les candidats qui, le 31 décembre 1986, sont titulaires d'un des deux certificats visés à l'article 4, § 2, sont dispensés de la condition visée à l'article 1er, 2°.

---

ALGEMENE OPMERKINGEN.

I. Het ontworpen besluit zal niet in werking kunnen treden voordat de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie, waarop het steunt, zelf in werking is getreden.

II. De ontwerpen waarover de Raad van State geadviseerd heeft onder de nrs. L. 17.558/2, L. 17.559/2 en L. 17.560/2, die het (nieuwe) artikel 172 van de gemeentewet uitvoeren, stellen de "algemene bepalingen" vast welke de gemeenteraden dienen na te leven wanneer zij de verordeningen betreffende het personeelsstatuut van de politie maken. In tegenstelling tot de voormelde ontwerpen bepaalt het onderhavige ontwerp rechtstreeks en volledig de voorwaarden voor de benoeming van de brigadecommissarissen. Volgens de gemachtigde van de Minister ontleent die rechtstreekse en volledige bevoegdheid van de Koning haar rechtsgrond aan artikel 185, tweede lid (nieuw) van de gemeentewet, welke bepaling aldus luidt :

> "Elke brigade staat onder toezicht van een brigadecommissaris. Hij wordt benoemd overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, door de provinciegouverneur, ...".

De bevoegdheid van de Koning is in het voormelde artikel 185, tweede lid, volgens dezelfde formule gedefinieerd als in artikel 172, met dit verschil dat artikel 185 niet stelt dat enige residuaire verordeningsbevoegdheid bij een andere overheid zou berusten.

.../...

Moet aan 's Konings bevoegdheid om "algemene bepalingen" vast te stellen een verschillende betekenis worden gehecht al naar gelang het om artikel 172 of om artikel 185 gaat ?

+

a) De landelijke-politiekorpsen worden ingedeeld in brigades, overeenkomstig een door de gouverneur vastgestelde tabel. De brigadecommissaris wordt benoemd door de gouverneur. Hij oefent zijn taak uit onder het gezag van de arrondissementscommissaris (artikel 185). De in artikel 186 gedefinieerde opdrachten van de brigadecommissaris zijn opdrachten op het stuk van verbinding, coördinatie en toezicht die onder meer worden vervuld ten aanzien van de gemeenten en de leden van de landelijke politie die tot de brigade behoren. De brigadecommissaris wordt geschorst of afgezet door de gouverneur (artikel 187). Volgens artikel 190 wordt de brigadecommissaris betaald op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De gemeenten hebben met betrekking tot de brigadecommissaris slechts zeggenschap in zoverre de burgemeesters bij zijn benoeming worden geraadpleegd en er met het oog op de vervulling van zijn opdrachten overleg met de burgemeesters wordt gepleegd.

b) Het (nieuwe) artikel 185 van de gemeentewet verleende in de tekst die aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd en bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend werd (1), geen enkele bevoegdheid aan de Koning inzake de voorwaarden voor benoeming van de brigadecommissarissen.

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitt. 1984-1985, Gedr. St. 1009, nr. 1, blz. 35.

Volgens het "voorstel-CARDOEN", dat door de Kamercommissie gelijktijdig met het Regeringsontwerp is onderzocht, werden de brigadechefs benoemd door de Koning. Dit voorstel omvatte een aldus luidend artikel 43, § 3 :

> "De voorwaarden van aanwerving van de brigadechefs worden bepaald door de provinciegouverneur, binnen het raam van de algemene normen vastgesteld door de Koning" (1).

In de Kamercommissie werd door de heren JEROME, CARDOEN en BREYNE een amendement ingediend dat zich beriep op het "voorstel-CARDOEN" en namelijk tot doel had in het Regeringsontwerp een als volgt luidend artikel 34bis in te voegen :

> "De voorwaarden van aanwerving van de brigadechefs worden bepaald door de provinciegouverneur, binnen het raam van de algemene normen vastgesteld door de Koning" (2).

Dit amendement is zonder commentaar door de indieners ingetrokken (3).

.../...

---

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitt. 1983-1984, Gedr. St. 750, nr. 1, blz. 36.

(2) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitt. 1984-1985, Gedr. St. 1009, nr. 8, VIII.

(3) Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitt. 1984-1985, Gedr. St. 1009, nr. 29. Verslag namens de commissie voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken en het openbaar ambt uitgebracht door de heer BREYNE, blz. 71.

In de Kamercommissie heeft de heer BREYNE bij de tekst die in eerste lezing door de commissie was aangenomen een amendement ingediend (1) waardoor de volgende zin in die tekst werd ingevoegd : "De benoeming geschiedt overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden". Dit amendement is door de commissie eenparig aangenomen (2). In de tekst zoals die door de commissie is aangenomen, is het geamendeerde artikel het aldus luidende artikel 185, tweede lid, geworden :

> "Elke brigade staat onder toezicht van een brigadecommissaris. Hij wordt benoemd overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, door de provinciegouverneur, ..." (3).

De tekst is niet meer geamendeerd.

c) De conclusie is dan ook dat er geen stof blijkt te zijn voor het uitoefenen, door de gemeenteraad, van een verordenende bevoegdheid ten aanzien van de brigadecommissarissen. Er is geen enkel element van hun statuut dat hen aan de gemeenten bindt, en bovendien valt niet in te zien welke gemeenteraad zou kunnen optreden, aangezien het gebied van de brigade zich over verscheidene gemeenten uitstrekt.

.../...

---

(1) Het geamendeerde artikel dat destijds het nummer 32 droeg, is het (nieuwe) artikel 185 van de gemeentewet geworden. Het komt overeen met artikel 34 van het Regeringsontwerp.

(2) Kamer van Volksvertegenwoordigers, hiervoren aangehaald verslag, blz. 71 en Gedr. St. 1009/27, I.

(3) Kamer van Volksvertegenwoordigers, hiervoren aangehaald verslag, blz. 95.

Bij gebreke van een uitdrukkelijke wetsbepaling is het uitgesloten dat aan de gouverneur verordeningsbevoegdheid zou worden toegekend, zoals daar sprake van was in het voorstel en in het amendement hiervoren in herinnering gebracht.

Artikel 185, tweede lid, kan niet anders uitgelegd worden dan dat het de Koning bevoegd maakt om de voorwaarden voor benoeming van de brigadecommissarissen rechtstreeks en volledig vast te stellen.

Deze uitlegging wordt bevestigd door de Nederlandse tekst van artikel 185, tweede lid, die aldus luidt :

> "Elke brigade staat onder toezicht van een brigadecommissaris. Hij wordt benoemd overeenkomstig de door de Koning vastgestelde voorwaarden, door de provinciegouverneur, ...".

+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Opschrift.

Het zou beter zijn het opschrift als volgt te redigeren :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor benoeming, bij de landelijke politie, tot de graad van brigadecommissaris".

Men schrappe het cijfer (V) achter het opschrift.

Aanhef.

In het eerste lid dient overeenkomstig de algemene opmerking nr. II de verwijzing naar artikel 172 van de gemeentewet te vervallen.

Het zou beter zijn de eerste twee leden als volgt te redigeren :

"Gelet op de gemeentewet, inzonderheid op de artikelen 185 en 201, ingevoegd bij de wet van 11 februari 1986 op de gemeentepolitie;

Gelet op het koninklijk besluit van 14 september 1936 houdende herziening en coördinatie van het statuut van de School voor criminologie en criminalistiek, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 12 februari 1947, 23 maart 1953, 12 juni 1959, 17 december 1963, 8 mei 1968 en 13 oktober 1972;".

Het zou beter zijn het vijfde lid als volgt te formuleren :

"Gelet op het protocol van het comité van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, d.d. ...;".

Bepalend gedeelte.

Het volledige opschrift van de in het corpus van de tekst vermelde besluiten behoort te worden opgegeven.

.../...

Artikel 1.

In 1° van het eerste lid schrijve men in de Franse tekst :

"1° être titulaire du grade ...;".

In de Nederlandse tekst van 2° van het eerste lid zou moeten worden geschreven : "bedoeld in artikel 30, tweede lid", in plaats van "voorzien in het artikel 30, tweede lid".

In 3° van hetzelfde eerste lid moeten de woorden "na de benoeming in vast verband in een gemeente politiekorps" worden vervangen door de woorden "sedert de benoeming in vast verband in een gemeentepolitiekorps".

Het tweede lid zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Dit examen houdt verband met de uitoefening van het ambt en maakt het onder meer mogelijk de bekwaamheid van de kandidaat om leiding te geven en zijn organisatievermogen te beoordelen".

Artikel 2.

Aangezien de benoemingsvoorwaarden door de Koning worden vastgesteld in artikel 1 van het ontwerp, is het de Raad van State niet duidelijk waarom onder 1° van het artikel de Minister van Binnenlanse Zaken de bevoegdheid wordt gegeven om de voorwaarden voor deelneming aan de examens te bepalen.

Derhalve wordt voorgesteld 1° als volgt te stellen :

"1° de nadere regels inzake de organisatie van de examens, het waarderingssysteem en de samenstelling van de examencommissie;".

+

Er wordt voorgesteld 2° als volgt te redigeren :

"2° de nadere regels inzake de openbare oproep tot de gegadigden, die in ten minste twee dagbladen wordt bekendgemaakt".

+

Het tweede en het derde lid van 2° zouden slechts één, als volgt luidend lid moeten vormen :

"Die oproep vermeldt de te vervullen voorwaarden, de aard van de examens, de opgelegde vakken en de uiterste datum voor het indienen van de kandidaturen. Hij geeft aan waar aanvullende inlichtingen kunnen worden verkregen".

Artikel 4.

Aangezien dit artikel slechts op de in artikel 3 bedoelde brigadecommissarissen toepassing kan vinden, is het verkieslijk zulks in de tekst te preciseren door het begin van paragraaf 1 als volgt te stellen :

.../...

"§ 1. De in artikel 3 bedoelde brigadecommissarissen die op 31 december 1986 niet in het bezit zijn van het brevet van kandidaat-commissaris en -adjunct-commissaris van politie bedoeld in het ... of van het getuigschrift bedoeld in artikel 30, tweede lid, van hetzelfde besluit, zijn ertoe gehouden, binnen ... te rekenen van de inwerkingtreding van ...".

Voorts zou men in dezelfde paragraaf 1, eerste lid, moeten schrijven :

"..., in de vakken waarvan de kennis vereist is om dat brevet te behalen, cursussen te volgen die georganiseerd worden door een centrum dat opgericht of erkend is krachtens het koninklijk besluit van 7 november 1983 betreffende de trainings- en opleidingscentra voor gemeentelijke politieagenten en veldwachters".

Het tweede lid van paragraaf 1 zou als volgt geredigeerd moeten worden :

"Het volgen van die cursussen is een beroepsplicht".

+

Paragraaf 2 zou als volgt geformuleerd moeten worden :

"§ 2. Van die cursussen worden vrijgesteld de brigadecommissarissen die op diezelfde datum houder zijn van :

.../...

- hetzij een getuigschrift dat onder de door de Minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde voorwaarden afgegeven is door een politieschool die overeenkomstig de artikelen 22 tot 25 van het voormelde koninklijk besluit van 12 april 1965 erkend is;

- hetzij een getuigschrift afgegeven door het Ministerie van Justitie ten bewijze van het slagen voor de examens van de middelbare graad van de School voor criminologie en criminalistiek".

Artikel 5.

Het zou beter zijn te schrijven :

"Artikel 5.-

Tot 31 december 1990 worden de kandidaten die op 31 december 1986 houder zijn van een van beide in artikel 4, § 2, bedoelde getuigschriften, vrijgesteld van de voorwaarde bepaald in artikel 1, 2°".

---

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.