

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 22 december 1995 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de algemene beginselen inzake de proeftijd van de enquêteurs van het Hoog Comité van toezicht en de vormingsactiviteiten waaraan de stagiairs moeten deelnemen", heeft op 1 februari 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique, le 22 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux principes généraux qui régissent le stage des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle et aux activités auxquelles les stagiaires sont tenus de participer", a donné le 1er février 1996 l'avis suivant :

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontworpen besluit stelt, ter uitvoering van artikel 4 van het koninklijk besluit van 22 maart 1995 betreffende de loopbaan van de enquêteurs van het Hoog Comité van toezicht, de algemene beginselen vast inzake de proeftijd van die enquêteurs en bepaalt de vormingsactiviteiten waaraan de stagiairs moeten deelnemen. Hiertoe wordt de finaliteit van de proeftijd omschreven (artikel 1) en wordt een inhoudelijke invulling gegeven van de activiteiten welke aan de proeftijd eigen zijn, namelijk het bijwonen van cursussen, het opstellen van een eindverhandeling en het uitvoeren van stageopdrachten (artikelen 2-3).

II. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. Het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp dienen te worden vervolledigd met de datum van het voorstel van de administrateur-generaal van het Hoog Comité van toezicht en van het akkoord van de directeur-generaal van de vorming.

2. Het protocol van de onderhandelingen met de representatieve vakbonden draagt als datum 27 november 1995, niet 23 november 1995 zoals vermeld in het ontwerp.

.../...

3. Het zesde lid van de aanhef van het ontwerp is overbodig en dient derhalve te worden geschrapt.

Naar artikel 3, § 1, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State dient immers enkel te worden verwezen indien de stellers van het ontwerp zich beroepen op de in die bepaling bedoelde hoogdringendheid om het advies van de afdeling wetgeving niet te moeten inwinnen. Dat advies hebben zij in casu ingewonnen.

Bepalend gedeelte.

Algemene opmerkingen.

1. Het is legistiek niet gebruikelijk de artikelen van een normatieve tekst van een opschrift te voorzien.

De opschriften van de artikelen 1, 2 en 3 van het ontwerp vertonen trouwens geen nut voor een goed begrip van de daaronder opgenomen bepalingen. Zij dienen derhalve te worden geschrapt.

2. De Nederlandse tekst van het ontwerp is op verscheidene punten slecht geformuleerd. Men heeft de indruk dat de oorspronkelijke tekst de Franse is, welke niet altijd volgens de regels van de kunst werd vertaald naar het Nederlands.

.../...

In een vroeger advies reeds betreunde de Raad van State erop te moeten wijzen dat in een staatsbestel met verschillende wettelijk voorgeschreven landstalen en waar, meer bepaald, de normatieve teksten in de opgelegde talen gelijkelijk authentiek zijn, allen - en de openbare overheden in de eerste plaats - verplicht zijn voor elke taal dezelfde eerbied te betuigen en aan het ontwerpen van normatieve teksten in elk van die talen dezelfde zorg te besteden.

De hierna volgende opmerkingen gelden louter als voorbeeld. Zij zijn niet bedoeld als een exhaustieve opsomming.

- Artikel 1, 1^o : "aptitudes" vertale men niet door "bevoegdheden", maar wellicht beter door "vaardigheden".

- In fine van artikel 2, 2^o, ontbreekt het woord "examens".

- In artikel 2, 5^o, schrijve men "waarmee een enquêteur kan worden belast" in de plaats van "die een enquêteur kunnen te beurt vallen" en, zoals in artikel 5, laatste lid, van het koninklijk besluit van 22 maart 1995, "een ervaren enquêteur" in de plaats van "een doorwinterde enquêteur". In de toevoeging tussen haakjes ontbreekt bovendien een werkwoord.

- In artikel 3, eerste volzin, ontbreekt eveneens een werkwoord.

.../...

3. In de Nederlandse tekst van het bepalend gedeelte schrijven men, in overeenstemming met de terminologie van het opschrift van het ontwerp en van het voormelde koninklijk besluit van 22 maart 1995, "proeftijd" in de plaats van "stage".

4. Volgens de regels van de formele legistiek dienen de bepalingen van een normatieve tekst te worden gevormd door volzinnen. Toevoegingen tussen haakjes zoals in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp kunnen slechts worden gedoogd indien ze louter verklarend zijn t.o.v. wat voorafgaat (bijv. de woorden "adjunct-commissaris" en "adjunct-inspecteur" in artikel 1, 2^o en in artikel 2, 1^o). Anders kunnen ze slechts worden behouden indien ze normatief zijn, en dan dienen ze te worden geformuleerd als volwaardige volzinnen die passen in het geheel van de ontworpen bepalingen (dat is bijvoorbeeld het geval voor de tekst tussen haakjes in fine van artikel 2, 5^o).

5. De tekst welke in artikel 3 aanvangt met de woorden "Een actieve deelname ..." is niet normatief en het hoort niet thuis in een verordenend besluit.

Artikel 1.

1. De redactie van het 1^o kan worden verbeterd, gelet op de opmerkingen onder punt 2 van de algemene opmerkingen.

.../...

Bovendien wordt in fine van het 1º ten onrechte gewag gemaakt van "de overeenstemmende rang". Klaarblijkelijk bedoelen de stellers van het ontwerp hiermee niet een rang maar een graad, namelijk die van adjunct-inspecteur of adjunct-commissaris die door de stagiair wordt bekleed.

Rekening houdend met deze opmerkingen wordt voorgesteld het 1º als volgt te redigeren :

"1º zij maakt het mogelijk na te gaan of de stagiair over de vaardigheden en bekwaamheden beschikt die vereist zijn voor een gepaste uitoefening van de functie van enquêteur van het Bestuur van het Hoog Comité van toezicht in de graad van adjunct-inspecteur of adjunct-commissaris, naargelang van het geval, met de hoedanigheid van hulpofficier van gerechtelijke politie".

Men late het 2º en het 3º dan op overeenkomstige wijze aanvangen als volgt :

"2º zij biedt aan de stagiair de mogelijkheid om, indien zij worden georganiseerd, de cursussen van ...;

3º zij biedt aan de stagiair de specifieke, theoretische en praktische vorming die ...".

Artikel 2.

1. Volgens de huidige stand van de reglementering welke is opgenomen in het voornoemde koninklijk besluit van 22 maart 1995, vormen het bijwonen van de cursussen van het

.../...

eerste deel van de middelbare graad of van de hogere graad van de School voor criminologie en criminalistiek en het slagen voor de examens van die cursussen geen voorwaarden om in aanmerking te komen voor een benoeming in het ambt van adjunct-inspecteur of adjunct-commissaris. Luidens de artikelen 6, tweede lid, 7, tweede lid, 12, derde lid, en 14, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 22 maart 1995, zijn het slechts voorwaarden waaraan dient te zijn voldaan om toegang te krijgen tot het ambt van inspecteur of commissaris en tot de daaraan verbonden vlakke loopbaan.

Het thans voor advies voorgelegde ontwerp kan de stagiairs weliswaar de mogelijkheid bieden de bedoelde cursussen reeds tijdens de proeftijd te volgen - zie wat dat betreft artikel 1, 2°, van het ontwerp (1) - maar kan het al dan niet met succes bijwonen van die cursussen niet

-
- (1) In die bepaling wordt het woord "eventueel" beter weggelaten en vervangen zoals in het tekstvoorstel (cfr. supra), voor zover het kan worden geïnterpreteerd in de zin dat van de beoordelingsbevoegdheid van de overheid afhangt of de stagiair al dan niet de mogelijkheid zal worden geboden de bedoelde lessen te volgen. In artikel 6, tweede lid, en in artikel 7, tweede lid, van het voormelde koninklijk besluit van 22 maart 1995, wordt er immers van uitgegaan dat adjunct-commissarissen of adjunct-inspecteurs op proef in voorkomend geval de desbetreffende cursussen reeds zullen hebben gevolgd en voor de desbetreffende examens zullen zijn geslaagd, waardoor zij dan direct tot commissaris of inspecteur zullen kunnen worden benoemd. Hierbij dient weliswaar ook in aanmerking te worden genomen dat die lessen en examens worden georganiseerd door het Ministerie van Justitie en dat zulks blijkbaar niet jaarlijks gebeurt, zodat niet aan iedere stagiair de verzekering kan worden gegeven dat hij de lessen zal kunnen volgen en aan de examens zal kunnen deelnemen.

verheffen tot een criterium dat mede in rekening wordt gebracht bij de evaluatie van de proeftijd welke voorbereidt tot een benoeming in het ambt van adjunct-inspecteur of adjunct-commissaris.

Artikel 2 van het ontwerp neemt het bijwonen van de cursussen en het afleggen van de overeenstemmende examens op in de opsomming van de diverse onderdelen van de stage. De ontworpen bepaling lijkt daardoor het bijwonen van de cursussen en het afleggen van de overeenstemmende examens ten onrechte op te vatten als één van de bij de evaluatie van de stage te betrekken aspecten, althans voor zover er een nieuwe sessie van die cursussen en examens gedurende de stageperiode wordt georganiseerd. Het ontworpen besluit is in dat opzicht strijdig met de opties van het voornoemde koninklijk besluit van 22 maart 1995.

Wat de toevoeging tussen haakjes in fine van het 1^o betreft, dient te worden opgemerkt dat de Minister uit artikel 4 van het voormelde koninklijk besluit van 22 maart 1995, niet de bevoegdheid put om aan de enquêteurs verplichtingen op te leggen die gesitueerd zijn na de benoeming, d.w.z. buiten de proeftijd.

De conclusie is dan ook dat de bepaling van artikel 2, 1^o, uit het ontwerp dient te worden weggelaten.

2. De Nederlandse tekst van het 2^o dient in fine te worden vervolledigd met het woord "examens".

3. De bepaling van het 4^o gaat de rechtsgrond van het ontwerp te buiten, voor zover het de bevoegdheid begrenst die de directeur-generaal van de vorming uit artikel 4, tweede lid, van het hogervernoemde koninklijk besluit van 22 maart 1995 put om de nadere regels en de termijn vast te stellen inzake het indienen van een eindverhandeling door de stagiair.

4. Onverminderd de algemene opmerkingen onder de punten 2 en 4, wordt vastgesteld dat in de toevoeging tussen haakjes in het 5^o een discordantie bestaat tussen de Nederlandse en de Franse tekst : "diverses sections du service d'enquêtes" tegenover "de Centrale sectie en in de cellen die algemene en financiële onderzoeken doen van de betrokken afdeling van de dienst Enquêtes".

Artikel 3.

In artikel 3 dient te worden bepaald welke ambtenaar de bevoegdheid heeft om vast te stellen aan welke specifieke vormingsactiviteiten de stagedoende enquêteur dient deel te nemen.

Het zou de overzichtelijkheid van het ontworpen besluit ten goede komen indien de indicatieve lijst van onderwerpen waarover vormingsactiviteiten kunnen worden gevolgd, uit het bepalend gedeelte van het ontwerp zou worden gelicht en er als bijlage zou worden aan toegevoegd. Het volstaat dan in artikel 3 van het ontwerp te verwijzen naar die bijlage.

.../...

Het opschrift van de tweede kolom zou in het Nederlands moeten verduidelijkt worden. In elk geval is de term "aanduiding" niet correct.

Tevens zouden sommige in de bedoelde lijst gebruikte afkortingen in een legende moeten worden verklaard.

Artikel 5.

Het verdient aanbeveling het eerste lid aan te passen aan de gebruikelijke formulering van een bepaling van inwerkingtreding :

"Wat de adjunct-commissarissen betreft, treedt dit besluit in werking op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad".

I. PORTEE DU PROJET.

L'arrêté en projet fixe, en exécution de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 mars 1995 relatif à la carrière des enquêteurs du Comité supérieur de contrôle, les principes généraux qui régissent le stage de ces enquêteurs et détermine les activités de formation auxquelles les stagiaires sont tenus de participer. A cet effet, il définit la finalité du stage (article 1er) et précise la teneur des activités propres au stage, à savoir la fréquentation de cours, la rédaction d'un mémoire et l'exécution d'activités de stage (articles 2-3).

II. EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Les troisième et quatrième alinéas du préambule du projet doivent être complétés par la date de la proposition de l'administrateur général du Comité supérieur de contrôle et de l'accord du directeur général de la formation.

2. Le protocole des négociations menées avec les organisations syndicales représentatives porte la date du 27 novembre 1995, et non celle du 23 novembre 1995 comme l'indique le projet.

.../...

3. Le sixième alinéa du préambule du projet est superflu et doit dès lors être supprimé.

En effet, il y a uniquement lieu de se référer à l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, si les auteurs du projet invoquent l'urgence visée dans cette disposition pour ne pas devoir recueillir l'avis de la section de législation. Or, ils ont demandé cet avis en l'espèce.

Dispositif.

Observations générales.

1. Il n'est pas d'usage, sur le plan de la légistique, de pourvoir d'un intitulé les articles d'un texte normatif.

Les intitulés des articles 1er, 2 et 3 du projet ne sont d'ailleurs d'aucune utilité pour une bonne compréhension des dispositions concernées. Ils doivent dès lors être supprimés.

2. Le texte néerlandais du projet est mal formulé en divers points. Il donne l'impression que le texte original est le texte français et que celui-ci n'a pas toujours été traduit en néerlandais selon les règles de l'art.

Dans un avis antérieur déjà, le Conseil d'Etat regrettait de devoir souligner que dans un système politique

.../...

comportant plusieurs langues nationales prescrites par la loi et où, notamment, les textes normatifs rédigés dans les langues prescrites sont pareillement authentiques, tous - et les pouvoirs publics en premier lieu - sont tenus de manifester pour chaque langue un même respect et de consacrer un même soin à l'élaboration de textes normatifs dans chacune de ces langues.

Les observations qui suivent sont faites uniquement à titre d'exemple. Elles n'entendent pas constituer une énumération exhaustive.

- Article 1er, 1º : "aptitudes" ne devrait pas être traduit par "bevoegdheden" mais gagnerait à être rendu par "vaardigheden".

- A la fin de l'article 2, 2º, le mot "examens" fait défaut.

- A l'article 2, 5º, il y a lieu d'écrire "waarmee een enquêteur kan worden belast" au lieu de "die een enquêteur kunnen te beurt vallen" et "een ervaren enquêteur" au lieu de "een doorwinterde enquêteur", l'avant-dernière expression figurant du reste à l'article 5, dernier alinéa, de l'arrêté royal du 22 mars 1995. Il manque en outre un verbe dans la phrase incidente figurant entre parenthèses.

- Il manque également un verbe à l'article 3, première phrase.

.../...

3. Dans le texte néerlandais du dispositif, il y a lieu d'écrire, conformément à la terminologie de l'intitulé du projet et de l'arrêté royal du 22 mars 1995 précité, "proeftijd" au lieu de "stage".

4. Selon les règles de légistique formelle, les dispositions d'un texte normatif doivent être formées de phrases complètes. Les incidentes entre parenthèses, comme aux articles 1er et 2 du projet, ne peuvent être tolérées que si elles explicitent simplement ce qui précède (par exemple les mots "commissaire adjoint" et "inspecteur adjoint" à l'article 1er, 2^o et à l'article 2, 1^o). Elles ne peuvent être maintenues, sinon, que si elles sont normatives, auquel cas elles devront alors être formulées comme des phrases complètes qui s'intègrent dans l'ensemble des dispositions en projet (tel est par exemple le cas du texte figurant entre parenthèses à la fin de l'article 2, 5^o).

5. Le texte commençant à l'article 3 par les mots "Une participation active ..." n'est pas normatif et n'a pas sa place dans un arrêté réglementaire.

Article 1er.

1. La rédaction du 1^o peut être améliorée, vu les remarques formulées sous le point 2 des observations générales.

.../...

En outre, à la fin du 1^o, il est fait état à tort du "rang correspondant". Manifestement, les auteurs du projet visent ainsi non pas un rang mais un grade, à savoir celui d'inspecteur adjoint ou de commissaire adjoint qui est revêtu par le stagiaire.

Compte tenu de ces observations, il est proposé de rédiger le 1^o comme suit :

"1^o il permet de vérifier si le stagiaire dispose des aptitudes et des capacités requises pour exercer adéquatement les fonctions d'enquêteur de l'Administration du Comité supérieur de contrôle dans le grade, selon le cas, d'inspecteur adjoint ou de commissaire adjoint, ayant la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire".

Les 2^o et 3^o doivent alors commencer de manière analogue comme suit :

"2^o il permet au stagiaire de suivre les cours ..., s'ils sont organisés, et de se présenter aux examens;

3^o il offre au stagiaire la formation spécifique, théorique et pratique, ...".

Article 2.

1. Dans l'état actuel de la réglementation figurant à l'arrêté royal du 22 mars 1995, la fréquentation des cours

.../...

de la première partie du degré moyen ou supérieur de l'Ecole de criminologie et de criminalistique et la participation avec fruit aux examens afférents à ces cours ne constituent pas des conditions d'admission à la nomination dans la fonction d'inspecteur adjoint ou de commissaire adjoint. Aux termes des articles 6, alinéa 2, 7, alinéa 2, 12, alinéa 3, et 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 22 mars 1995 précité, il s'agit là uniquement de conditions qui doivent être remplies pour accéder à la fonction d'inspecteur ou de commissaire et à la carrière plane qui y est attachée.

Le projet soumis actuellement pour avis peut certes offrir aux stagiaires la possibilité de suivre les cours visés dès le stage - voyez à cet égard l'article 1er, 2°, du projet (1) - mais il ne peut ériger la fréquentation avec fruit ou non de ces cours, en un critère pris notamment en considération lors de l'évaluation du stage préparant à une

(1) Il est préférable de supprimer le mot "éventuellement" de cette disposition et de le remplacer de la manière formulée dans la proposition de texte (cf supra), pour autant qu'il puisse être interprété en ce sens que la question de savoir si le stagiaire aura la possibilité ou non de suivre les cours visés est subordonnée à l'appréciation de l'autorité. L'article 6, alinéa 2, et l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1995 précité, considèrent en effet que les commissaires adjoints ou les inspecteurs adjoints stagiaires auront déjà suivi, le cas échéant, les cours visés et auront réussi les examens y relatifs, ce qui leur permettra d'être directement nommés commissaire ou inspecteur. A cet égard, il convient certes de considérer également que ces cours et examens sont organisés par le Ministère de la Justice et qu'ils ne le sont apparemment pas chaque année, de sorte qu'il ne peut être assuré à chaque stagiaire qu'il pourra suivre les cours et participer aux examens.

nomination à la fonction d'inspecteur adjoint ou de commissaire adjoint.

L'article 2 du projet inscrit la fréquentation de cours et la participation aux examens y relatifs dans l'énumération des divers éléments constitutifs du stage. La disposition en projet semble par conséquent concevoir à tort la fréquentation des cours et la participation aux examens y relatifs comme l'un des aspects à considérer lors de l'évaluation du stage, du moins pour autant qu'une nouvelle session de ces cours et examens soit organisée durant la période de stage. L'arrêté en projet, sur ce point, est contraire aux options de l'arrêté royal du 22 mars 1995.

En ce qui concerne l'incidente figurant entre parenthèses à la fin du 1^o, il convient de relever que le Ministre ne tire pas de l'article 4 de l'arrêté royal du 22 mars 1995 précité, la compétence d'imposer aux enquêteurs des obligations après la nomination, c'est-à-dire en dehors du stage.

Force est donc de conclure que la disposition de l'article 2, 1^o, doit être omise du projet.

2. Le texte néerlandais du 2^o doit être complété à la fin par le mot "examens".

3. La disposition du 4^o excède le fondement légal du projet, dans la mesure où il limite la compétence que le

.../...

directeur général de la formation tient de l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1995 précité pour fixer les modalités et le délai en ce qui concerne le dépôt d'un mémoire par le stagiaire.

4. Sans préjudice des observations générales formulées sous les points 2 et 4, il y a lieu de constater que dans la phrase incidente figurant entre parenthèses au 5°, il existe une discordance entre les versions française et néerlandaise où il est fait état des "diverses sections du service d'enquêtes" contre "de Centrale sectie en in de cellen die algemene en financiële onderzoeken doen van de betrokken afdeling van de dienst Enquêtes".

Article 3.

A l'article 3, il y a lieu de déterminer le fonctionnaire habilité à fixer les activités spécifiques de formation auxquelles l'enquêteur stagiaire doit participer.

L'arrêté en projet gagnerait en clarté si la liste indicative des thèmes sur lesquels peuvent porter des activités de formation était distraite du dispositif du projet et transférée dans une annexe. Il suffirait alors, à l'article 3 du projet, de renvoyer à cette annexe.

L'intitulé de la deuxième colonne gagnerait à être précisé en néerlandais. En tout cas, le terme "aanduiding" n'est pas correct.

.../...

Certains sigles utilisés dans la liste visée devraient également être expliqués dans une légende.

Article 5.

Il est recommandé d'adapter l'alinéa 1er à la formulation usuelle d'une disposition d'entrée en vigueur :

"En ce qui concerne les commissaires adjoints, le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par M. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. THYS, référendaire adjoint.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.