

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 10 décembre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 125 de la loi du ... organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux", a donné le 16 décembre 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 10 december 1998 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot uitvoering van artikel 125 van de wet van ... tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", heeft op 16 december 1998 het volgende advies gegeven :

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Dans le préambule (1) de l'arrêté en projet, l'urgence est motivée

"... par la circonstance que la mise en place de la police intégrée suppose beaucoup de mesures d'exécution sur le plan réglementaire et que, dès lors, une publication rapide au Moniteur belge de la loi portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, s'impose. Que notamment l'article 125 de cette loi, relatif à l'absence irrégulière de plus dix jours, entre en vigueur le jour de la publication précitée et s'appliquera aux membres du personnel des différents services de police existants actuellement. Que ceci suppose cependant que les modalités y relatives soient préparées au préalable, sous peine d'hypothéquer la disponibilité des services de police;".

*

* *

Conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

-
- (1) Il est rappelé, qu'en vertu de l'article 84, alinéa 1er, 2°, précité, que lorsque l'autorité qui saisit la section de législation réclame communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, l'urgence doit être spécialement motivée dans la demande d'avis et la motivation figurant dans la demande doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire.

.../...

1. Le projet entend fixer les conditions auxquelles les fonctionnaires de police sont démis d'office lorsqu'ils sont restés absents irrégulièrement plus de dix jours, conformément à l'article 125, alinéas 2 et 3, de la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (1).

En vertu de l'article 260, alinéa 2, de cette même loi, l'article 125, alinéas 2 et 3, s'applique, jusqu'à la constitution de la police fédérale et des corps de police locale, aux membres de la police communale, aux membres du corps opérationnel et de la catégorie de personnel de police spéciale de la gendarmerie, et aux officiers et agents de la police judiciaire près les parquets ainsi que, selon les distinctions prévues à l'article 133, aux agents auxiliaires de police de la police communale, aux militaires, aux militaires transférés et aux civils qui font partie du corps administratif et logistique de la gendarmerie, au personnel civil auxiliaire de la gendarmerie, au personnel auxiliaire de la police judiciaire près les parquets, au personnel statutaire et contractuel des parquets en service à la police judiciaire et au personnel contractuel du service général d'appui policier.

(1) Cette loi n'est pas encore publiée. Selon les informations du fonctionnaire délégué, elle aurait été promulguée le 7 décembre 1998. L'article 260 prévoit que l'article 125 entrera en vigueur le jour de la publication de la loi au Moniteur belge.

Le champ d'application de l'arrêté en projet s'étend aux fonctionnaires visés à l'article 260 (article 1er, 2°, du projet), et donc, notamment, aux membres des corps de police communale.

L'article 189 de la nouvelle loi communale dispose :

"Dans la limite des dispositions générales arrêtées par le Roi, le conseil communal détermine le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitements, les allocations ou indemnités, ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de la police communale.".

Or, en vertu de l'article 6, § 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Gouvernements de Régions doivent être associés "à l'élaboration des dispositions fédérales générales prévues à l'article 189 de la nouvelle loi communale".

Les dispositions en projet sont incontestablement des dispositions qui touchent au statut administratif des fonctionnaires visés par l'article 189 de la nouvelle loi communale.

Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué, les Régions n'ont pas été associées au présent projet.

Or, il s'agit d'une formalité substantielle, en vertu de l'article 14bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

.../...

On pourrait être tenté d'objecter que le projet puise exclusivement son fondement légal dans la loi organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et non dans l'article 189 de la nouvelle loi communale.

La localisation d'une habilitation, ailleurs que dans l'article 189 de la nouvelle loi communale, ne peut toutefois avoir pour effet de soustraire à la procédure de l'association avec les Régions les arrêtés que le Roi prend en matière de statut des membres des corps de police communale (1).

Il pourrait également être objecté que le projet de loi précité, en son article 207, abroge de toute manière l'article 189 de la nouvelle loi communale.

Ce serait là perdre de vue que l'article 207 précité n'entrera en vigueur qu'à une date déterminée par le Roi (2), laquelle ne peut être ultérieure au 1er janvier 2001 (article 260, alinéa 5).

(1) Voir en ce sens l'avis L. 27.208/2, donné le 28 janvier 1998, sur un projet de loi "modifiant différentes dispositions en matière de police communale".

(2) Cette date coïncidera, en principe, avec la constitution de la police fédérale et des corps de la police locale, et donc avec le transfert vers ces derniers des membres des corps de police communale.
Si l'entrée en vigueur de l'article 207 était anticipée, les arrêtés royaux qui fixent les principes généraux du statut des membres de la police communale perdraient tout fondement légal.

En conséquence, tant que la formalité de l'association n'aura pas été accomplie, le projet n'est pas en état d'être soumis à la section de législation, dans la mesure où il concerne les membres de la police communale.

2. Suivant l'article 1er, 2°, du projet, il s'applique également aux fonctionnaires de police visés à l'article 117 de la loi, soit les membres du corps opérationnel des futurs services de police.

Or, l'article 258, §§ 1er et 2, de la même loi, dispose :

"§ 1er. Il est créé un comité de négociation pour les services de police. Ce comité est compétent pour les membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police et pour les membres du personnel visés aux articles 235, 241 et 243.

§ 2. Par dérogation aux dispositions légales ou réglementaire contraires, les réglementations qui, en vertu du statut syndical de chaque catégorie des membres du personnel visée au § 1er, ne peuvent être prises sans une négociation ou une concertation préalable avec les organisations syndicales représentatives, sont négociées ou concertées au sein du comité de négociation pour les services de police.

Le comité de négociation pour les services de police est en outre compétent pour toutes les matières qui, par l'application du statut de chaque catégorie de personnel visé au § 1er, sont soumises à la concertation au sein d'un comité supérieur de concertation."

.../...

En application de ces dispositions légales, les dispositions du projet, dans la mesure où elles concernent le statut administratif des fonctionnaires des futurs services de police, doivent être préalablement négociées (1) au sein du comité de négociation pour les services de police.

Le champ d'application de l'arrêté en projet doit, dès lors, être limité aux membres du personnel visés à l'article 260, alinéa 2, ceci sous réserve de l'observation n° 1.

Il pourra être étendu aux fonctionnaires des futurs services de police lorsque l'article 258 sera entré en vigueur et qu'aura eu lieu la négociation syndicale prévue par cet article.

Dès à présent, le Conseil d'Etat observe qu'il n'apparaît pas pour quelles raisons le projet est limité au cadre opérationnel, alors que l'article 133 de la loi rend l'article 125 applicable aux membres du cadre administratif et logistique des services de police.

(1) Voir l'article 3, 14°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ainsi que l'article 2, 4°, de l'arrêté royal du 10 novembre 1993 déterminant les réglementations de base au sens de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du cadre actif de la gendarmerie et relatif à une disposition commune à la négociation et à la concertation.

3. L'article 4 du projet prévoit que le fonctionnaire de police qui s'est absenté irrégulièrement est démis de ses fonctions par "l'autorité compétente".

L'article 2 définit l'"autorité compétente" comme l'une des autorités visées à l'article 125, alinéa 3, de la loi [organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux] ou, jusqu'à la constitution de la police fédérale, le Ministre de la Justice en ce qui concerne les officiers et agents de la police judiciaire près les parquets.

Or, l'article 125, alinéa 3, précité, dispose que cette mesure de démission d'office en cas d'absence irrégulière de plus de dix jours est prise "par le Roi, s'Il a nommé le membre du personnel concerné dans son dernier grade, et selon le cas, par le Ministre de l'Intérieur, le bourgmestre ou le collège de police dans les autres cas".

A la différence de ce qu'il prévoit pour les mesures prises en vertu de l'article 126, § 2, l'article 260 ne comporte pas de disposition transitoire quant à l'autorité compétente pour prononcer la démission d'office.

Il s'ensuit que c'est le Roi qui est compétent pour prendre la mesure de démission d'office à l'égard des officiers judiciaires et, à s'en tenir à la lettre de la disposition légale, le Ministre de l'Intérieur à l'égard des agents judiciaires (1).

(1) Comp. avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets qui confère au Ministre de la Justice le pouvoir de nommer et révoquer les agents judiciaires.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de aanhef (1) van het ontworpen besluit aldus :

"Gelet op de gemotiveerde hoogdringendheid door het feit dat de totstandkoming van de geïntegreerde politie nog heel wat reglementair uitvoeringswerk vergt en de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, derhalve zo snel mogelijk in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt. Dat o.a. artikel 125 van die wet, m.b.t. de onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen, in werking zal treden de dag van voormelde bekendmaking en van toepassing zal zijn op de personeelsleden van de actueel bestaande diverse politiediensten. Dat dit evenwel niet kan zonder dat reeds de nadere regels dienaangaande anticipatief worden voorbereid, op risico van de beschikbaarheid van de politiediensten in het gedrang te brengen;"

*

* *

-
- (1) Er wordt op gewezen dat krachtens het voormelde artikel 84, eerste lid, 2°, de overheid, wanneer ze vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen moet omkleden in de adviesaanvraag en dat de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, moet worden overgenomen in de aanhef van de verordening.

.../...

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot de volgende opmerkingen.

1. Het ontwerp beoogt de voorwaarden vast te stellen waaronder de politieambtenaren van ambtswege worden ontslagen wanneer ze meer dan tien dagen onregelmatig afwezig zijn geweest overeenkomstig artikel 125, tweede en derde lid, van de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (1).

Krachtens artikel 260, tweede lid, van diezelfde wet is artikel 125, tweede en derde lid, tot de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen van toepassing op

"de leden van de gemeentepolitie, de leden van het operationeel korps en van de personeelscategorie bijzondere politie van de rijkswacht, en op de officieren en agenten van gerechtelijke politie bij de parketten, alsook, volgens het onderscheid gemaakt in artikel 133, op de hulpagenten van politie van de gemeentepolitie, de militairen, de overgedragen militairen en de burgerlijke personeelsleden die deel uitmaken van het administratief en logistiek korps van de rijkswacht, het burgerlijk hulppersoneel van de rijkswacht, het hulppersoneel van de gerechtelijke politie bij de parketten, het statutair en contractueel personeel van de parketten dat is aangesteld bij de gerechtelijke politie en het contractueel personeel van de algemene politiesteundienst".

(1) Deze wet is nog niet bekendgemaakt. Volgens de inlichtingen van de gemachtigde ambtenaar zou ze op 7 december 1998 zijn afgekondigd. Artikel 260 bepaalt dat artikel 125 in werking zal treden de dag waarop de wet in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Het ontworpen besluit is mede van toepassing op de ambtenaren vermeld in artikel 260 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) en dus onder meer op de leden van het gemeentelijk politiekorps.

Artikel 189 van de nieuwe gemeentewet bepaalt :

"Binnen de perken van de door de Koning vastgestelde algemene bepalingen, bepaalt de gemeenteraad de formatie, de bezoldigingsregeling en het administratief statuut, de weddeschalen, de toelagen of vergoedingen alsook de voorwaarden van werving, benoeming en bevordering van de leden van het gemeentepolietiekorps.".

Krachtens artikel 6, § 4, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de Gewestregeringen evenwel betrokken worden bij "het ontwerpen van federale algemene bepalingen bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.".

De ontworpen bepalingen hebben ontegenzegglijk te maken met het administratief statuut van de ambtenaren bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de Gewesten niet betrokken zijn bij dit ontwerp.

Het betreft evenwel een substantieel vormvereiste krachtens artikel 14bis van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

.../...

Men zou geneigd kunnen zijn daar tegen in te brengen dat het ontwerp zijn rechtsgrond uitsluitend ontleent aan de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en niet aan artikel 189 van de nieuwe gemeentewet.

Het elders onderbrengen van een machtiging dan onder artikel 189 van de nieuwe gemeentewet, kan evenwel niet tot gevolg hebben dat voor de besluiten die de Koning zal uitvaardigen inzake de rechtspositie van de leden van de gemeentelijke politiekorpsen, de procedure ter zake van het erbij betrekken van de Gewesten niet van toepassing is (1).

Tevens zou kunnen worden tegengeworpen dat artikel 207 van het voormelde ontwerp van wet hoe dan ook artikel 189 van de nieuwe gemeentewet opheft.

Alsdan zou eraan worden voorbijgegaan dat het voormelde artikel 207 eerst in werking treedt op een door de Koning vastgestelde datum (2), die niet na 1 januari 2001 mag vallen (artikel 260, vijfde lid).

(1) Zie in die zin advies L. 27.208/2, uitgebracht op 28 januari 1998, over een ontwerp van wet "tot wijziging van diverse bepalingen inzake de gemeentepolitie".

(2) Die datum zal, in beginsel, samenvallen met de oprichting van de federale politie en van de lokale politiekorpsen en dus met het overhevelen, naar die laatstgenoemde korpsen, van de leden van de gemeentelijke politiekorpsen. Indien de inwerkingtreding van artikel 207 op een vroegere datum wordt vastgesteld, zou iedere rechtsgrond worden ontnomen aan de koninklijke besluiten die de algemene principes van het statuut van de leden van de gemeentepolitie bepalen.

Zolang de formaliteit dat de gewestregeringen moeten worden betrokken bij het ontwerpen van deze regeling niet is vervuld, is het ontwerp bijgevolg niet in zoverre gereed dat het aan de afdeling wetgeving kan worden voorgelegd, in zoverre het de leden van de gemeentepolitie betreft.

2. Volgens artikel 1, 2°, van het ontwerp, is het eveneens van toepassing op de politieambtenaren bedoeld in artikel 117 van de wet, te weten de leden van het operationeel korps van de toekomstige politiediensten.

Artikel 258, §§ 1 en 2, van dezelfde wet bepaalt evenwel het volgende :

"§ 1. Een onderhandelingscomité voor de politiediensten wordt opgericht. Dit comité is bevoegd voor de personeelsleden van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten en voor de personeelsleden bedoeld in de artikelen 235, 241 en 243.

§ 2. In afwijking van andersluidende wettelijke of reglementaire bepalingen, worden de regelingen die krachtens het vakbondsstatuut van elke categorie van personeelsleden, bedoeld in § 1, niet dan na onderhandeling of overleg met de representatieve vakbondorganisaties kunnen worden vastgesteld, onderhandeld in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

Het onderhandelingscomité voor de politiediensten is ook bevoegd voor de aangelegenheden die krachtens het statuut van elke categorie van personeelsleden bedoeld in § 1 aan overleg worden onderworpen binnen een hoog overlegcomité."

.../...

Met toepassing van die wetsbepalingen moet over de bepalingen van het ontwerp, in zoverre ze betrekking hebben op het administratief statuut van de ambtenaren van de toekomstige politiediensten, vooraf worden onderhandeld (1) in het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

De werkingssfeer van het ontworpen besluit moet bijgevolg beperkt worden tot de personeelsleden vermeld in artikel 260, tweede lid, zulks onder voorbehoud van opmerking nr. 1.

Die werkingssfeer zal kunnen worden verruimd tot de ambtenaren van de toekomstige politiediensten wanneer artikel 258 in werking zal zijn getreden en het overleg met de vakbonden waarin dat artikel voorziet, zal hebben plaatsgehad.

Nu reeds wijst de Raad van State erop dat het niet duidelijk is om welke redenen het ontwerp beperkt wordt tot het operationeel kader, terwijl artikel 133 van de wet artikel 125 toepasselijk verklaart op de leden van het administratief en logistiek kader van de politiediensten.

(1) Zie artikel 3, 14°, van het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, alsmede artikel 2, 4°, van het koninklijk besluit van 10 november 1993 betreffende de aanwijzing van de grondregelingen in de zin van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het actief kader en betreffende een bepaling gemeen aan onderhandeling en overleg.

3. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de politieambtenaar die onregelmatig afwezig is geweest door de "bevoegde overheid" wordt ontzet uit zijn ambt.

Artikel 2 omschrijft de "bevoegde overheid" als een van de overheden bedoeld in artikel 125, derde lid, van de wet [tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus] of, tot de oprichting van de federale politie, de Minister van Justitie wat de officieren en agenten van de gerechtelijke politie bij de parketten betreft.

Het voormelde artikel 125, derde lid, bepaalt echter dat die maatregel van ontslag van ambtswege bij een onregelmatige afwezigheid van meer dan tien dagen wordt genomen "door de Koning indien Hij het betrokken personeelslid in zijn laatste graad heeft benoemd en, naargelang van het geval, door de Minister van Binnenlandse Zaken, de burgemeester of het politiecollege, in de andere gevallen".

In vergelijking met hetgeen artikel 260 bepaalt met betrekking tot de maatregelen genomen krachtens artikel 126, § 2, bevat ditzelfde artikel 260 geen overgangsbepaling wat de overheid betreft die bevoegd is om het ontslag van ambtswege uit te spreken.

Daaruit volgt dat het de Koning is die bevoegd is om de maatregel van ontslag van ambtswege te nemen ten aanzien van de gerechtelijke officieren en, als men zich houdt aan de letter van de wetsbepaling, de Minister van

.../...

Binnenlandse Zaken ten aanzien van de gerechtelijke agenten (1).

(1) Vergelijk met artikel 2, tweede lid, van de wet van 7 april 1919 tot instelling van rechterlijke officieren en agenten bij de parketten, dat aan de Minister van Justitie de bevoegdheid opdraagt om de gerechtelijke agenten te benoemen en af te zetten.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J.-M. FAVRESSE,

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

J. KIRKPATRICK,

Madame
Mevrouw

M. PROOST,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. L. DETROUX, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
M. A. LEFEBVRE, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. A. LEFEBVRE, adjunct-
referendaris.

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

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN