

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 22 juin 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères médicaux déterminant le transfert des membres du personnel de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer au corps opérationnel de la gendarmerie à compétence de police générale", a donné le 18 août 1999 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 22 juni 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de medische criteria bepalend voor de overgang van de personeelsleden van de zeevaart-, luchtvaart- en spoorwegpolitie naar het operationeel korps van de rijkswacht met algemene politiebevoegdheid", heeft op 18 augustus 1999 het volgende advies gegeven :

En vertu de l'article 13, aliné 1er, 3°, de l'arrêté royal du 26 janvier 1999 portant la mise en vigueur de certaines dispositions de la loi du 17 novembre 1998 portant intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie et portant organisation de l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la gendarmerie, les membres du personnel de la catégorie de personnel de police spéciale ou du corps opérationnel à compétence de police spéciale qui introduisent une demande pour passer au corps opérationnel à compétence générale, doivent, notamment, "être reconnus aptes médicalement, par le service médical de la gendarmerie, conformément aux critères d'aptitude médicale fixés par le Ministre de l'Intérieur, pour l'admission au corps opérationnel de la gendarmerie".

L'arrêté en projet entend fixer les critères d'aptitude médicale par référence à ceux fixés par l'annexe 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, pour le "groupe 2" (1).

Ce procédé de réglementation par référence est inadéquat, et ce pour les raisons suivantes.

D'une manière générale, comme le Conseil d'Etat l'a souligné à maintes reprises, la législation par référence

(1) Le "groupe 2", au sens de l'annexe 6 de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, vise les candidats au permis de conduire des catégories "C" ou "D", ainsi que les personnes qui effectuent, à titre professionnel, du transport de personnes.

est vivement déconseillée parce qu'elle est source d'insécurité juridique. Elle présente notamment l'inconvénient de laisser incertain le point de savoir si l'auteur du projet entend que la norme à laquelle il se réfère soit figée dans son état initial ou dans son état actuel, ou si les modifications qu'elle subirait ultérieurement seront applicables.

En l'absence d'indication contraire, comme dans l'arrêté en projet, la référence à une règle juridique implique la référence aux modifications qu'elle a subies et qu'elle subira.

Le procédé est, en l'espèce, d'autant plus critiquable qu'il est fait référence à un texte qui règle une tout autre matière que celle du statut du personnel de la gendarmerie. Les modifications qui pourraient, à l'avenir, être apportées à l'annexe VI de l'arrêté royal du 23 mars 1998 pourraient se révéler peu appropriées à l'appréciation de l'aptitude physique d'un gendarme.

La référence à l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire est inadéquate pour une seconde raison.

L'aptitude médicale requise pour conduire un véhicule automobile l'est de manière continue, et non seulement pour l'obtention du permis (1). Les critères fixés par l'annexe VI de l'arrêté royal du 23 mars 1998 tiennent compte de cette continuité. Dans de nombreux cas,

(1) Articles 23, § 1er, 3° et 24, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière.

le candidat conducteur ou le conducteur, atteint d'affections déterminées, n'est reconnu apte que pour une période limitée, cette reconnaissance n'étant prolongée au terme de cette période que si le candidat s'est soumis à un nouveau contrôle ou a suivi un traitement.

De tels critères ne sont pas transposables à l'examen médical requis pour être transféré vers le corps opérationnel de la gendarmerie, étant entendu qu'il n'est nullement prévu, ainsi qu'en a convenu l'officier délégué, que le policier transféré puisse perdre son statut de gendarme du corps opérationnel de la gendarmerie à compétence générale s'il venait à ne plus satisfaire à ces critères d'aptitude médicale.

Un exemple suffira à illustrer ce qui vient d'être dit.

Le point II., 6.3.2.3., de l'annexe VI précitée prévoit :

"Pour être apte à la conduite, le candidat porteur d'un stimulateur cardiaque implanté doit suivre le traitement établi par le cardiologue traitant. La durée de validité de l'aptitude à la conduite ne peut excéder un an."

Un tel critère n'est pas applicable à une vérification d'aptitude devant établir si la personne examinée peut ou non accéder, de manière irréversible, à un statut déterminé.

.../...

De nombreuses autres dispositions auxquelles le projet se réfère sont rédigées de manière similaire (1).

L'auteur du projet doit donc fixer lui-même les critères d'aptitude, au besoin en s'inspirant et en adaptant ceux déterminés par l'arrêté royal du 23 mars 1998 précité.

(1) Voir également les points II., 1.2., 3.2.2., 3.2.3., 4.2.2., 5.3., 6.2., 6.3.2.2., 6.5.2.1., 6.5.2.3., 7.4.

Krachtens artikel 13, eerste lid, 3°, van het koninklijk besluit van 26 januari 1999 tot vaststelling van de inwerkingtreding van sommige bepalingen van de wet van 17 november 1998 houdende integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht en houdende de regeling van de integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht, moeten de tot de categorie bijzonder politiepersoneel of tot het operationeel korps met bijzondere politiebevoegdheid behorende personeelsleden die een aanvraag indienen om over te gaan naar het operationeel korps met algemene bevoegdheid, onder meer "door de medische dienst van de rijkswacht medisch geschikt bevonden worden overeenkomstig de door de Minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde keuringscriteria inzake medische geschiktheid voor toelating tot het operationeel korps van de rijkswacht."

Het ontworpen besluit strekt ertoe de keuringscriteria inzake medische geschiktheid vast te stellen door verwijzing naar die welke in bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn vastgesteld voor "groep 2" (1).

Die werkwijze van "regelgeving door verwijzing" is ondeugdelijk en wel om de volgende redenen.

(1) In de zin van bijlage 6 bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs heeft "groep 2" betrekking op de kandidaten voor een rijbewijs "C" of "D", alsook op de personen wier beroep erin bestaat personenvervoer te verzorgen.

Zoals de Raad van State reeds herhaaldelijk heeft benadrukt, wordt wetgeving door verwijzing algemeen gesproken sterk afgeraden omdat ze een bron van rechts-onzekerheid is. Die werkwijze levert inzonderheid het nadeel op dat ze onzekerheid laat bestaan omtrent de vraag of de steller van het ontwerp de regeling waarnaar hij verwijst wenst te behouden in haar oorspronkelijke of in haar huidige staat, dan wel of de wijzigingen die later in die regeling mochten worden aangebracht van toepassing zullen zijn.

Bij gebrek aan andersluidende vermelding, zoals in het ontworpen besluit, houdt de verwijzing naar een rechts-regel de verwijzing in naar de wijzigingen die ze al ondergaan heeft en naar die welke ze nog zal ondergaan.

Die werkwijze is in casu des te meer vatbaar voor kritiek daar verwezen wordt naar een tekst die een heel andere aangelegenheid regelt dan de rechtspositie van het rijkswachtpersoneel. Door de wijzigingen die vanaf nu kunnen worden aangebracht in bijlage VI bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998, zou die bijlage nauwelijks geschikt kunnen blijken voor de beoordeling van de lichamelijke geschiktheid van een rijkswachter.

De verwijzing naar het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs is om nog een andere reden ondeugdelijk.

.../...

Wie een motorvoertuig wil besturen, moet niet alleen voor het verkrijgen van het rijbewijs maar onafgebroken medisch geschikt zijn (1). De criteria die in bijlage VI bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 zijn vastgesteld, sluiten aan bij die verplichte onafgebroken medische geschiktheid. In vele gevallen wordt de kandidaat-bestuurder of de bestuurder die aan welbepaalde aandoeningen lijdt slechts voor een beperkte termijn geschikt bevonden, waarbij die geschiktbevinding na afloop van die termijn alleen wordt verlengd als de kandidaat een nieuwe controle heeft ondergaan of een behandeling heeft gevolgd.

Zulke criteria kunnen niet worden overgenomen voor het medisch onderzoek dat vereist is om te kunnen overgaan naar het operationeel korps van de rijkswacht, aangezien, zoals de gemachtigde officier heeft bevestigd, geenszins bepaald is dat de overgeplaatste politiemann zijn hoedanigheid van lid van het operationeel korps met algemene bevoegdheid van de rijkswacht zou verliezen mocht hij ooit niet langer aan die criteria van medische geschiktheid voldoen.

Een voorbeeld zal voldoende zijn om wat zopas gezegd is te illustreren.

Punt II., 6.3.2.3., van de voormelde bijlage VI schrijft het volgende voor :

(1) De artikelen 23, § 1, 3°, en 24, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten betreffende de politie over het wegverkeer.

"Om rijgeschikt te zijn dient de kandidaat die drager is van een ingeplante pacemaker het behandelingsplan van de behandelende cardioloog te volgen. De geldigheidsduur van de rijgeschiktheid kan maximaal een jaar bedragen.".

Zulk een criterium kan niet worden gehanteerd bij de controle van de geschiktheid waaruit moet blijken of de onderzochte persoon al dan niet in aanmerking komt om voor altijd een welbepaalde rechtspositie te verwerven.

Vele andere bepalingen waarnaar in het ontwerp wordt verwezen, zijn op soortgelijke wijze gesteld (1).

De steller van het ontwerp dient dan ook zelf de geschiktheidscriteria vast te stellen, zo nodig naar het voorbeeld en met aanpassing van de criteria bepaald in het voormelde koninklijk besluit van 23 maart 1998.

(1) Zie eveneens de punten II, 1.2., 3.2.2., 3.2.3., 4.2.2., 5.3., 6.2., 6.3.2.2., 6.5.2.1., 6.5.2.3. en 7.4.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LEWALLE,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J.-M. FAVRESSE,

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
Mme F. CARLIER, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. L. DETROUX, auditeur.
De nota van het Coördinatie-
bureau werd opgesteld en toe-
gelicht door Mevr. F. CARLIER,
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlan-
daise a été vérifiée sous le con-
trôle 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