

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.633/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 5 septembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions accompagnant la mise en place de la position juridique du personnel des services de police", a donné le 25 octobre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.633/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 5 september 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de inplaatsstelling van de rechtspositieregeling van het personeel van de politiediensten", heeft op 25 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. Selon l'exposé des motifs, la loi en projet a pour objet principal de compléter les dispositions législatives relatives au statut du personnel des services de police institués par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Plusieurs dispositions du projet ne se limitent, toutefois, pas à compléter cette loi, mais ont pour effet d'y apporter, implicitement, de substantielles modifications.

Ainsi, alors que la loi du 7 décembre 1998 prévoit que les membres du personnel des services de police (gendarmerie, police judiciaire et police communale) peuvent décider de rester soumis aux lois et règlements qui leur étaient applicables avant leur passage dans la future police intégrée, et que les modifications qui seront apportées ultérieurement à ces règles statutaires leur seront applicables, l'article 4 du projet limite le maintien de l'ancien statut à certains aspects de celui-ci et prévoit que les modifications postérieures ne seront applicables que si le Roi le prévoit expressément.

Un autre exemple est l'article 51, alinéa 2, du présent projet qui modifie l'entrée en vigueur de plusieurs articles de la loi du 7 décembre 1998. Plutôt que de modifier les dispositions pertinentes de cette dernière loi, à savoir les articles 248 et 260, l'article 51, alinéa 2, se présente comme une disposition autonome dérogeant à ces articles de la loi du 7 décembre 1998.

.../...

Selon le représentant du ministre, cette méthode législative résulte d'un souci de ne pas modifier formellement la loi du 7 décembre 1998.

Elle manque toutefois de transparence, car, d'une part, elle a pour effet de faire figurer dans des textes disparates des dispositions qui ont le même objet et, d'autre part, elle laisse subsister dans la législation des dispositions qui, à la suite des "dérogations" qui lui sont apportées dans d'autres textes, perdent toute leur substance ou, à tout le moins, une grande partie de celle-ci.

Par une telle méthode, l'on encourt, outre le risque de perdre de vue certaines situations, de susciter des incertitudes sur la norme qui leur est applicable.

Le présent projet n'échappe pas à ce risque.

Ainsi en va-t-il, par exemple, de la situation des membres du "personnel non policier affecté aux corps de police communale", visés par l'article 235, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998.

Il s'agit de personnes qui, tout en n'étant pas membres du corps administratif et logistique de la police communale, visé à l'article 217 de la nouvelle loi communale et à l'article 235, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, sont néanmoins affectées à ce corps. Ces membres du personnel ne sont donc pas soumis au statut des membres du corps de la police communale, visés à l'article 189 de la nouvelle loi communale, mais bien au statut des agents communaux, visés au Titre III de cette loi. Contrairement aux autres

.../...

membres du personnel des services de police, qui sont transférés d'office à la police locale ou à la police fédérale, le passage du "personnel non policier affecté aux corps de police communale" au corps administratif et logistique de la police locale repose sur une base volontaire.

Le projet ne fait pas mention de cette catégorie de personnel. Elle n'est, en effet, pas visée à l'article 4, dès lors que l'article 12, auquel l'article 4 renvoie, ne vise que "les membres des corps de police communale en ce compris les agents auxiliaires ainsi que les membres du cadre administratif et logistique des corps de police communale", ce qui ne comprend pas les membres du personnel qui sont affectés au corps de police communale, sans faire partie de ce corps.

Selon les explications du représentant du ministre, leur omission à l'article 12 est volontaire, l'intention étant que cette catégorie du personnel effectue son choix statutaire prévu à l'article 236, alinéa 2, dans le délai prévu à l'alinéa 4 du même article, c'est-à-dire, dans les trois mois qui suivent la constitution du corps de police locale dans leur commune.

Mais, comme l'a admis le représentant du ministre, l'intention n'est nullement de ne pas rendre applicable à cette catégorie du personnel l'article 4 du présent projet, qui limite les matières pour lesquelles les membres du personnel peuvent décider de rester soumis à leur ancien statut. Une telle différence de traitement serait, du reste, difficilement justifiable au regard du principe d'égalité.

.../...

Par ailleurs, selon le représentant du ministre, lorsqu'il est question, à l'article 4, § 2, des "militaires qui font partie du cadre administratif et logistique" de la gendarmerie, l'intention serait de viser exclusivement des militaires qui, conformément à l'article 11, § 3, alinéa 2, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, ont été "désignés pour servir dans" le corps administratif et logistique, à l'exclusion de ceux qui ont été "transférés vers ce corps". Cette limitation du champ d'application ne ressort, toutefois, pas du texte en projet et ne pourrait apparaître que si l'on rapproche l'article 4 des articles 235, alinéa 4, et 241, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998.

En outre, dans le même article 4, § 2, les mots "conservent définitivement leur qualité de militaire et le statut y afférent" traduiraient, selon le représentant du ministre, l'intention de permettre aux membres du personnel en question de réintégrer les forces armées, même après leur passage à la police fédérale ou locale (1).

Même si une interprétation ne ressortant pas clairement du texte, était admise, elle consisterait en tout état de cause en une modification des articles 235, alinéa 4, et 241, alinéa 2, susvisés, qui prévoient que ces militaires "passent dans le cadre administratif et logistique de la police fédérale" (article 241, alinéa 2), ou "passent au cadre administratif et logistique de la police

(1) Dans le présent projet, seul l'article 38 fait expressément allusion à un "retour aux forces armées".

locale" (article 235, alinéa 4) et non pas qu'ils sont seulement mis à la disposition de ces corps (1).

Il résulte des exemples qui précèdent (2) que le projet, et plus particulièrement ses articles 4 à 13, 42 et 51, alinéa 2, doit être revu de manière à rendre explicites les modifications que ces dispositions apportent, implicitement, à la loi du 7 décembre 1998.

2. Le projet comporte de nombreuses délégations au Roi.

Dans son avis 28.080/1/V-2/V, donné les 20 et 31 août 1998, sur la proposition devenue la loi du 7 décembre 1998, la section de législation avait observé ce qui suit :

"Dans la mesure où la loi proposée trouve son principal fondement dans le titre VI de la Constitution et, plus particulièrement, dans son article 184, il convient que "l'organisation" et les "attributions" de la police intégrée fassent "l'objet d'une loi". Il en résulte que le législateur se doit de régler lui-même ces matières. Si l'article 184 de la Constitution n'exclut pas que certaines délégations soient conférées

(1) Voir dans le même sens l'avis 28.701/2, donné le 18 janvier 1999, sur un avant-projet devenu la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police (doc. parl., chambre, 1959/1, session 1998-1999).

(2) D'autres incohérences qui résultent de la méthode législative figurent sous les observations particulières.

au Roi, il réserve au législateur fédéral la compétence d'établir les règles essentielles en ces matières.

Si on admet que la nouvelle "police intégrée à deux niveaux" est bien "l'héritière" de la gendarmerie visée à l'article 184 de la Constitution, ... les délégations devront être consenties au Roi de manière limitée. A titre d'exemple, on peut citer les articles 50, 91 et 93, 2°, de la proposition de loi qui confèrent de trop larges délégations au Roi." (1).

Dans le même avis, à propos de l'article 121 de la proposition, selon lequel le Roi fixe par arrêté délibéré en Conseil des ministres, conformément et dans les limites fixées par la loi, le statut du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique, la section de législation a renvoyé à l'observation générale rappelée ci-dessus.

La jurisprudence de la Cour d'arbitrage va dans le même sens.

Dans son arrêt 42/2000 du 6 avril 2000, la Cour a, en effet, dit pour droit :

"B.5.2.1. L'article 184 de la Constitution dispose :

«L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.».

B.5.2.2. En organisant un corps de police intégré dont font partie les membres de la gendarmerie organisée par la loi du 2 décembre 1957, le législateur a usé du pouvoir que lui donne cette disposition."

(1) Doc. parl., Chambre, n° 1676/5, session ordinaire 1997-1998.

D'autre part, saisie d'un recours en annulation des articles 3 et 4 de la loi du 10 février 1998 portant modification de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie et de la loi du 11 juillet 1978 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 134/99 du 22 décembre 1999, a examiné si les délégations données au Roi par ces dispositions légales, relatives au statut du personnel de la gendarmerie, violaient ou non l'article 184 de la Constitution.

La Cour a précisé la portée de l'article 184 de la Constitution comme suit :

"B.6.1. Aux termes de l'article 184 de la Constitution :

«L'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi.».

En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler l'organisation et les attributions de la gendarmerie, l'article 184 de la Constitution garantit que cette matière fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler lui-même les éléments essentiels -, elle n'exclut toutefois pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi."

.../...

Il résulte de cette jurisprudence qu'en vertu de l'article 184 de la Constitution, les éléments essentiels du statut du personnel de la police intégrée, structurée à deux niveaux, doivent être fixés par la loi elle-même, le pouvoir d'exécution du Roi devant être limité.

S'agissant, toutefois, d'une réforme aussi importante que celle engagée par la loi du 7 décembre 1998, réforme qui nécessite de nombreuses mesures d'harmonisation progressive des différents régimes statutaires, il peut être admis que le législateur confie au Roi les mesures de caractère transitoire ou de détail ne laissant qu'un pouvoir limité d'exécution au Roi (1).

Tel n'est, toutefois, pas le cas des habilitations conférées par les articles 31 et 32, 1°, du projet.

Ces dispositions délèguent, en effet, au Roi le pouvoir d'étendre, aux conditions qu'Il détermine, à tous ou à certains membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police, les régimes d'interruption de carrière et de départ anticipé à mi-temps prévus respectivement par la loi de redressement du 22 janvier 1985 contenant des dispositions sociales et par la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 91/2000 du 13 juillet 2000.

Des délégations aussi larges ne sont pas compatibles avec l'article 184 de la Constitution (1).

*
* *

Compte tenu des observations générales, la section de législation du Conseil d'Etat se limite à formuler les quelques observations particulières.

*
* *

Observations particulières

Article 2

Dès lors que l'article 2, du projet, n'a pour but que de permettre l'emploi d'une formule abrégée, pour désigner la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, mieux vaut la citer dans son intitulé complet, une première fois dans le dispositif, en précisant "ci-après dénommée «la loi du 7 décembre 1998»" et utiliser cette dernière formule dans la suite du projet.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 52/99 du 26 mai 1999, Moniteur belge du 16 juillet 1999. Dans cet arrêt, la Cour n'a pas admis que des régimes d'interruption de carrière et de départ anticipé à mi-temps soient instaurés à l'égard des militaires par arrêté royal, et ce, en vertu de l'article 182 de la Constitution.

Article 4

Les observations qui suivent sont formulées sous la réserve expresse de l'observation générale n° 1.

1. Au 2° du paragraphe 1er, il ressort des explications du représentant du ministre que seules les conséquences pécuniaires des promotions en carrière plane prévues par les lois et règlements en question resteraient d'application. En effet, l'intention de l'auteur du projet est que tous les membres du personnel occuperaient les emplois et seraient revêtus des grades prévus par le nouveau statut. Le texte doit apporter cette précision.

2. Interrogé sur le 4°, le représentant du ministre a expliqué que l'intention était de viser différents régimes, tels que la prise en charge des soins médicaux ou de frais d'hospitalisation.

Mieux vaut définir ce qu'il y a lieu d'entendre par "la protection médicale".

Dans le texte français du paragraphe 1er, les références à l'article 13, alinéa 2, et à l'article 12 doivent être remplacées respectivement par des références à l'article 12, alinéa 2, et à l'article 13.

.../...

Article 11

Il y a lieu de préciser de quelles procédures il s'agit.

En outre, de l'accord du représentant du ministre, il y a lieu de préciser que les procédures sont "poursuivies, dans les zones de police uncommunales, respectivement par le conseil communal, le bourgmestre ou le chef de corps de la police locale et, dans les zones de police pluricommunales, respectivement par le conseil de police, le collège de police et le chef de corps de la police locale".

Article 14, alinéa 2

L'abrogation par la modification du champ d'application d'un texte, comme en l'espèce, n'offre pas les nécessaires garanties de sécurité juridique. Si une loi abrogée reste applicable à telle ou telle situation, il y a lieu de la modifier pour que cette adaptation de son champ d'application y figure expressément. Il est, en effet, à déconseiller que l'on doive tenir compte, pour la détermination du champ d'application d'un texte, de dispositions étrangères au texte que l'on doit appliquer. En l'espèce, il y a peut-être lieu de faire usage de dispositions transitoires, qui constituent par leur essence même une dérogation à l'abrogation totale et définitive des textes dont l'abrogation est prévue.

Cette remarque vaut également pour les articles 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25 et 26 du projet.

.../...

Article 15, § 1er

Il y a lieu d'ajouter la loi du 13 mai 1999 (1) à l'énumération des textes modificatifs.

Article 16, alinéa 2

1. Il y a lieu d'écrire "Sous réserve de l'application de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1°, ...".

2. Au 2°, par souci de cohérence avec l'article 4, § 1er, 1°, il y a lieu de prévoir une délibération du Conseil des ministres.

3. Au 5°, les mots "alinéa 1er" doivent être omis, cet article ne comportant qu'un seul alinéa.

Article 20, alinéa 1er

Il y a lieu d'ajouter à l'énumération des textes modificatifs les lois des 29 décembre 1990 (2), 20 mai

(1) Moniteur belge du 16 juin 1999; avis 28.827/2 du 12 février 1999.

(2) Moniteur belge du 22 janvier 1991.

1994 (1), 11 juin 1998 (2), 16 mars 2000 (3) et 25 mai 2000 (4) et l'arrêté royal du 24 juillet 1997 (5).

Article 21, alinéa 1er

Il convient d'ajouter à l'énumération des textes modificatifs les lois des 16 mars 2000 (3) et 25 mai 2000 (4).

Article 22, alinéa 1er

Il y a lieu d'ajouter à l'énumération des textes modificatifs les lois des 16 mars 2000 (3) et 25 mai 2000 (4).

(1) Moniteur belge du 21 juin 1994.

(2) Moniteur belge du 25 juin 1998.

(3) Moniteur belge du 6 avril 2000.

(4) Moniteur belge du 29 juin 2000.

(5) Moniteur belge du 15 août 1997.

Article 23, alinéa 1er

Il convient d'ajouter à l'énumération des textes modificatifs les lois des 16 mars 2000 (1) et 25 mai 2000 (2).

Article 24, alinéa 1er

Il y a lieu d'ajouter à l'énumération des textes modificatifs la loi du 25 mai 2000 (2).

Il est conseillé d'écrire : "Sous réserve de l'application de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, 1°, ...".

Article 28

1. Il y a lieu d'écrire "Sous réserve de l'application de l'article 96 de la loi du 7 décembre 1998, ...".

2. Le Conseil d'Etat se demande si la répartition proportionnelle jouera seulement en vue de la mise en place des emplois d'autorité ou si elle se perpétuera pour les promotions et attributions d'emploi qui interviendront ultérieurement, puisque le texte ne semble envisager aucune limitation d'une telle mesure dans le temps.

(1) Moniteur belge du 6 avril 2000.

(2) Moniteur belge du 29 juin 2000.

Article 31

1. Il y a lieu de compléter l'énumération des lois modificatives par la loi du 22 décembre 1995 (1).

2. Sous réserve de l'observation générale n° 2, ainsi qu'en a convenu le représentant du ministre, le projet omet, à tort, de viser également les membres du personnel de l'inspection générale.

La même observation vaut pour l'article 32.

Article 32

De l'accord du représentant du ministre, il y a lieu, dans le texte français de l'article 3, § 1er, alinéa 2 en projet, de remplacer les mots "a été octroyé" par les mots "est d'application".

Article 33

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition est également applicable aux militaires qui ont conservé cette qualité tout en étant passés au cadre administratif et logistique.

(1) Moniteur belge du 30 décembre 1995.

L'octroi d'un congé politique est, toutefois, incompatible avec leur statut de militaire.

Article 35, alinéa 1er, 2°

L'article 2, 2°, a), de la loi du 12 janvier 1970 a été modifié par la loi du 9 décembre 1994 portant modification de certaines dispositions relatives à la gendarmerie et au statut de son personnel (1) et qui y a inséré les mots "ou d'un aéronef de la gendarmerie".

Article 41

Il convient d'exprimer plus clairement que par le terme "sauvegardes" les droits des membres du personnel que l'on entend garantir.

(1) Moniteur belge du 30 décembre 1994; avis 23.355/9 du 24 mai 1994.

Algemene opmerkingen

1. Luidens de memorie van toelichting strekt de ontworpen wet voornamelijk tot aanvulling van de wetsbepalingen betreffende het statuut van het personeel van de politiediensten die opgericht zijn bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Verscheidene bepalingen van het ontwerp gaan evenwel verder dan dat en brengen impliciet substantiële wijzigingen aan in de betrokken wet.

Terwijl bijvoorbeeld de wet van 7 december 1998 bepaalt dat de personeelsleden van de politiediensten (rijkswacht, gerechtelijke politie en gemeentepolitie) kunnen beslissen dat de wetten en verordeningen die op hen van toepassing waren vóór hun overgang naar de toekomstige geïntegreerde politie, op hen van toepassing blijven, en dat de wijzigingen die later worden aangebracht in die rechtspositionele voorschriften ook voor hen gelden, bepaalt artikel 4 van het ontwerp dat het oude statuut slechts voor een aantal aspecten gehandhaafd kan blijven en dat de latere wijzigingen alleen van toepassing zijn wanneer de Koning daarin uitdrukkelijk voorziet.

Een ander voorbeeld is artikel 51, tweede lid, van het voorliggende ontwerp, waarbij de datum van inwerkingtreding van verscheidene artikelen van de wet van 7 december 1998 wordt gewijzigd. In plaats van de relevante bepalingen van laatstgenoemde wet te wijzigen, namelijk de arti-

.../...

kelen 248 en 260, dient artikel 51, tweede lid, zich aan als een autonome bepaling die afwijkt van die artikelen van de wet van 7 december 1998.

Volgens de gemachtigde van de minister is aldus te werk gegaan om de wet van 7 december 1998 niet uitdrukkelijk te hoeven wijzigen.

De toegepaste werkwijze is echter onvoldoende doorzichtig aangezien ze enerzijds tot gevolg heeft dat in twee disparate teksten bepalingen staan met hetzelfde onderwerp, en anderzijds dat in de wetgeving bepalingen blijven staan die, als gevolg van de "afwijkingen" die daarin zijn aangebracht door andere regelingen, volledig of op zijn minst grotendeels uitgehold worden.

Zulks houdt niet alleen het gevaar in dat sommige gevallen over het hoofd worden gezien, maar ook dat er onzekerheid ontstaat over de rechtsregel die van toepassing is.

Bij het voorliggende ontwerp is dat onder meer het geval.

Zo is er bijvoorbeeld de toestand van de leden van het "niet-politioneel personeel in dienst bij de gemeentelijke politiekorpsen", genoemd in artikel 235, derde lid, van de wet van 7 december 1998.

Het gaat daarbij om personen die geen lid zijn van het administratief en logistiek korps van de gemeente-

.../...

politie, genoemd in artikel 217 van de nieuwe gemeentewet en in artikel 235, tweede lid, van de wet van 7 december 1998, maar die wel in dienst zijn bij dat korps. Op die personeelsleden is bijgevolg niet het statuut van de leden van het gemeentepolitiekorps bedoeld in artikel 189 van de nieuwe gemeentewet van toepassing, maar het statuut van de gemeenteambtenaren, waarvan sprake is in titel III van die wet. In tegenstelling tot de andere personeelsleden van de politiediensten, die ambtshalve overgeheveld worden naar de lokale of de federale politie, geschiedt de overgang van het "niet-politioneel personeel in dienst bij de gemeentelijke politiekorpsen" naar het administratief en logistiek korps van de lokale politie op vrijwillige basis.

In het ontwerp wordt die personeelscategorie niet vermeld. Ze wordt immers niet genoemd in artikel 4, aangezien artikel 12, waarnaar artikel 4 verwijst, slechts betrekking heeft op "de leden van de gemeentelijke politiekorpsen met inbegrip van de hulpagenten alsook de leden van het administratief en logistiek kader van de gemeentelijke politiekorpsen", waartoe de personeelsleden die in dienst zijn bij het gemeentelijk politiekorps zonder daarvan deel uit te maken, niet behoren.

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister zijn ze bewust weggelaten uit artikel 12 en is het de bedoeling dat die personeelscategorie binnen de termijn bepaald in het vierde lid van artikel 236, dat wil zeggen binnen drie maanden nadat in haar gemeente het lokale politiekorps is opgericht, de in het tweede lid van datzelfde artikel bepaalde keuze van rechtspositieregeling maakt.

.../...

De gemachtigde van de minister heeft evenwel toegegeven dat het geenszins de bedoeling is die personeels-categorie weg te laten uit de werkingssfeer van artikel 4 van het voorliggende ontwerp, waarbij de aangelegenheden worden beperkt waarvoor de personeelsleden kunnen beslissen dat hun vroegere rechtspositieregeling van toepassing blijft. Zulk een verschil in behandeling zou overigens moeilijk te verantwoorden zijn ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel.

Bovendien zou men volgens de gemachtigde van de minister, met de vermelding in artikel 4, § 2, van de "militairen die deel uitmaken van het administratief en logistiek kader" van de rijkswacht, uitsluitend willen doelen op de militairen die overeenkomstig artikel 11, § 3, tweede lid, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht "aangewezen (zijn) om bij (het administratief en logistiek) korps te dienen", met uitsluiting van diegenen die "naar dat korps (zijn) overgeplaatst". Die beperking van de werkingssfeer blijkt evenwel niet uit de ontworpen regeling en kan pas duidelijk worden als artikel 4 in verband gebracht wordt met de artikelen 235, vierde lid, en 241, tweede lid, van de wet van 7 december 1998.

Daarenboven zou volgens de gemachtigde van de minister uit de woorden "definitief hun hoedanigheid van militair en het daaraan gebonden statuut (behouden)" in hetzelfde artikel 4, § 2, blijken dat het de bedoeling is de betrokken personeelsleden de mogelijkheid te bieden naar de

.../...

krijgsmacht terug te keren, zelfs nadat ze zijn overgegaan naar de federale of de lokale politie (1).

Zelfs al zou een interpretatie die niet duidelijk uit de regeling blijkt, aanvaardbaar zijn, deze zou in ieder geval een wijziging onderstellen van de genoemde artikelen 235, vierde lid, en 241, tweede lid, die bepalen dat die militairen "(overgaan) naar het administratief en logistiek kader van de federale politie" (artikel 241, tweede lid), of "(overgaan) naar het administratief en logistiek kader van de lokale politie" (artikel 235, vierde lid) en niet dat ze alleen ter beschikking worden gesteld van die korpsen (2).

Uit de voorgaande voorbeelden (3) blijkt dat het ontwerp, en meer in het bijzonder de artikelen 4 tot 13, 42 en 51, tweede lid, herzien moet worden zodat de wijzigingen die impliciet bij die artikelen worden aangebracht in de wet van 7 december 1998, uitdrukkelijk worden aangegeven.

-
- (1) In het voorliggende ontwerp wordt alleen in artikel 38 uitdrukkelijk gealludeerd op een "terugkeer naar de krijgsmacht".
 - (2) Zie in dezelfde zin advies 28.701/2, gegeven op 18 januari 1999 over een voorontwerp dat de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten is geworden (Gedr. St., Kamer, 1959/1, zitting 1998-1999)
 - (3) In de bijzondere opmerkingen staan nog andere incoherenties die het gevolg zijn van de gebruikte wetgevingsmethode.

.../...

2. In het ontwerp worden heel wat bevoegdheden overgedragen aan de Koning.

De afdeling wetgeving had in haar advies 28.080/1/V-2/V, gegeven op 20 en 31 augustus 1998 over een voorstel dat de wet van 7 december 1998 is geworden, het volgende opgemerkt :

"In zoverre de voornaamste grondslag voor de voorgestelde wet besloten ligt in titel VI van de Grondwet en, meer in het bijzonder, in artikel 184 ervan, dienen de "organisatie" en de "opdrachten" van de geïntegreerde politiedienst "door een wet geregeld" te worden. Daaruit volgt dat de wetgever zelf die aangelegenheden dient te regelen. Hoewel artikel 184 van de Grondwet niet uitsluit dat aan de Koning bepaalde delegaties worden verleend, behoudt het de federale wetgever de bevoegdheid voor om de essentiële regelen in die aangelegenheden vast te stellen.

Als ervan wordt uitgegaan dat de nieuwe "geïntegreerde politie op twee niveaus" wel degelijk de opvolger is van de rijkswacht, waarvan sprake is in artikel 184 van de Grondwet, ... zullen de delegaties aan de Koning op beperkte wijze moeten verleend worden. Zo worden bijvoorbeeld met de artikelen 50, 91 en 93, 2°, van het wetsvoorstel te ruime delegaties aan de Koning toegekend." (1).

In hetzelfde advies heeft de afdeling wetgeving met betrekking tot artikel 121 van het voorstel, luidens hetwelk de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, overeenkomstig en binnen de door de wet bepaalde perken het statuut van het personeel van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader bepaalt, verwezen naar de algemene opmerking die hierboven overgenomen is.

(1) Gedr. St., Kamer, nr. 1676/5, gewone zitting 1997-1998

De rechtspraak van het Arbitragehof sluit daarbij aan.

In zijn arrest 42/2000 van 6 april 2000 heeft het Hof immers het volgende beschikt :

"B.5.2.1. Artikel 184 van de Grondwet bepaalt :

«De organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht worden door een wet geregeld.».

B.5.2.2. Doordat de wetgever een geïntegreerd politiekorps instelt waarvan het rijkswachtpersoneel georganiseerd bij de wet van 2 december 1957 deel uitmaakt, heeft hij gebruik gemaakt van de hem bij die bepaling verleende bevoegdheid.".

Bovendien heeft het Arbitragehof, waarbij een beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3 en 4 van de wet van 10 februari 1998 tot wijziging van de wet van 27 december 1973 betreffende het statuut van het personeel van het operationeel korps van de rijkswacht en van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het rijkswachtpersoneel van het operationeel korps was ingesteld, in zijn arrest nr. 134/99 van 22 december 1999 onderzocht of de bevoegdheidsdelegaties die bij die wetsbepalingen aan de Koning waren gedaan met betrekking tot het statuut van het rijkswachtpersoneel, artikel 184 van de Grondwet al dan niet schonden.

Het Hof heeft de strekking van artikel 184 van de Grondwet gepreciseerd als volgt :

"B.6.1. Artikel 184 van de Grondwet luidt :

«De organisatie en de bevoegdheid van de rijkswacht worden door een wet geregeld.»

.../...

Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om de organisatie en de bevoegdheden van de rijkswacht te regelen, garandeert artikel 184 van de Grondwet dat die aangelegenheid het voorwerp zal uitmaken van beslissingen die door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering zijn genomen. Ofschoon die bepaling aldus, in die aangelegenheid, de normatieve bevoegdheid voorbehoudt aan de federale wetgever - die zelf de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit zij evenwel niet uit dat aan de Koning een beperkte uitvoeringsbevoegdheid wordt gelaten."

Uit die rechtspraak blijkt dat krachtens artikel 184 van de Grondwet de voornaamste regels van het statuut van het personeel van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, door de wetgever zelf moeten worden vastgesteld en de uitvoeringsbevoegdheid van de Koning beperkt moet zijn.

Aangezien de hervorming die op gang gebracht is bij de wet van 7 december 1998, een hervorming die talrijke maatregelen vereist om de verschillende rechtspositieregelingen geleidelijk aan op elkaar af te stemmen, evenwel zo belangrijk is, is het aanvaardbaar dat de wetgever de Koning de overgangsmaatregelen en de maatregelen inzake detailkwesties toevertrouwt, waarbij de Koning slechts een beperkte uitvoeringsbevoegdheid wordt gelaten (1).

Dat is echter niet wat geschiedt met de machtigingen die bij de artikelen 31 en 32, 1°, van het ontwerp worden verleend.

(1) Zie Arbitragehof, nr. 91/2000 van 13 juli 2000

Die bepalingen verlenen de Koning immers de bevoegdheid om, onder de voorwaarden die Hij bepaalt, de regelingen inzake loopbaanonderbreking en halftijdse vervroegde uittreding waarin respectievelijk is voorzien in de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen en in de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, van toepassing te maken op alle of op sommige leden van het personeel van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de politiediensten.

Zulke verregaande delegaties zijn niet verenigbaar met artikel 184 van de Grondwet (1).

*

* *

Gelet op de algemene opmerkingen bepaalt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot enkele bijzondere opmerkingen.

*

* *

(1) Zie Arbitragehof, nr. 52/99 van 26 mei 1999, Belgisch Staatsblad van 16 juli 1999. In dat arrest heeft het Hof op grond van artikel 182 van de Grondwet niet aanvaard dat bij koninklijk besluit regelingen voor loopbaanonderbreking en halftijdse vervroegde uitstap voor militairen worden ingesteld.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

Aangezien artikel 2 van het ontwerp er alleen toe strekt de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, verkort te citeren, is het beter die wet met haar volledige opschrift te vermelden wanneer daarnaar voor het eerst wordt verwezen in het dispositief en daarop te laten volgen "hierna te noemen «de wet van 7 december 1998»", en verder in het ontwerp die laatste bewoordingen te gebruiken.

Artikel 4

De volgende opmerkingen worden gemaakt onder het uitdrukkelijke voorbehoud van algemene opmerking nr. 1.

1. Wat 2° van paragraaf 1 betreft, blijkt uit de uitleg van de gemachtigde van de minister dat alleen de geldelijke gevolgen van de bevorderingen in een vlakke loopbaan waarin de betrokken wetten en reglementen voorzien, van toepassing zouden blijven. Het ligt immers in de bedoeling van de steller van het ontwerp dat alle personeelsleden de betrekkingen bekleden en de graden krijgen die bij het nieuwe statuut worden ingesteld. Dat moet in het ontwerp worden gepreciseerd.

.../...

2. Naar aanleiding van een vraag over 4° heeft de gemachtigde van de minister uitgelegd dat het de bedoeling is dat 4° betrekking heeft op verschillende regelingen, zoals de tenlasteneming van kosten voor geneeskundige verzorging of van ziekenhuiskosten.

Het is beter te omschrijven wat onder "medische bescherming" moet worden verstaan.

In de Franse tekst van paragraaf 1 moeten de verwijzingen naar artikel 13, tweede lid, en naar artikel 12 respectievelijk worden vervangen door verwijzingen naar artikel 12, tweede lid, en naar artikel 13.

Artikel 11

Er moet worden gepreciseerd om welke procedures het gaat.

Bovendien is de gemachtigde van de minister het ermee eens dat moet worden verduidelijkt dat de procedures in de politiezones die uit één gemeente bestaan, respectievelijk worden voortgezet door de gemeenteraad, de burgemeester of de korpschef van de lokale politie, en in de meergemeentepolitiezones respectievelijk worden voortgezet door de politieraad, het politiecollege en de korpschef van de lokale politie.

.../...

Artikel 14, tweede lid

Het opheffen van een regeling door de werkingssfeer ervan te wijzigen, zoals in casu het geval is, biedt niet de nodige waarborgen inzake rechtszekerheid. Als een opgeheven wet op deze of gene situatie van toepassing blijft, moet die wet zo worden gewijzigd dat die wijziging van haar werkingssfeer er uitdrukkelijk in wordt vermeld. Het is immers af te raden dat de werkingssfeer van een regeling alleen kan worden afgeleid uit bepalingen die niet in de toe te passen tekst worden vermeld. In het onderhavige geval moet misschien met overgangsbepalingen worden gewerkt die per definitie een afwijking vormen van de volledige en definitieve opheffing van de regelingen waarvan de opheffing in het vooruitzicht wordt gesteld.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25 en 26 van het ontwerp.

Artikel 15, § 1

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moet de wet van 13 mei 1999 (1) worden toegevoegd.

(1) Belgisch Staatsblad van 16 juni 1999; advies 28.827/2 van 12 februari 1999.

Artikel 16, tweede lid

1. Men schrijve : "Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, ...".

2. Met het oog op de samenhang met artikel 4, § 1, 1°, behoort in 2° te worden bepaald dat in de Ministerraad overleg wordt gepleegd.

3. In 5° moeten de woorden "eerste lid" vervallen, omdat het betrokken artikel slechts een lid bevat.

Artikel 20, eerste lid

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moeten de wetten van 29 december 1990 (1), 20 mei 1994 (2), 11 juni 1998 (3), 16 maart 2000 (4) en 25 mei 2000 (5), alsook het koninklijk besluit van 24 juli 1997 (6) worden toegevoegd.

-
- (1) Belgisch Staatsblad van 22 januari 1991.
 - (2) Belgisch Staatsblad van 21 juni 1994.
 - (3) Belgisch Staatsblad van 25 juni 1998.
 - (4) Belgisch Staatsblad van 6 april 2000.
 - (5) Belgisch Staatsblad van 29 juni 2000.
 - (6) Belgisch Staatsblad van 15 augustus 1997.

.../...

Artikel 21, eerste lid

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moeten de wetten van 16 maart 2000 (1) en 25 mei 2000 (2) worden toegevoegd.

Artikel 22, eerste lid

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moeten de wetten van 16 maart 2000 (1) en 25 mei 2000 (2) worden toegevoegd.

Artikel 23, eerste lid

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moeten de wetten van 16 maart 2000 (1) en 25 mei 2000 (2) worden toegevoegd.

Artikel 24, eerste lid

Aan de opsomming van de wijzigingsteksten moet de wet van 25 mei 2000 worden toegevoegd (2).

(1) Belgisch Staatsblad van 6 april 2000.

(2) Belgisch Staatsblad van 29 juni 2000.

Er wordt aangeraden te schrijven : "Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 4, § 1, eerste lid, 1°, ...".

Artikel 28

1. Men schrijve : "Onder voorbehoud van de toepassing van artikel 96 van de wet van 7 december 1998 wordt ...".

2. De Raad van State vraagt zich af of de evenredige verdeling alleen geldt bij het instellen van de ambten die gezagsuitoefening inhouden, dan wel of ze ook van toepassing is op latere bevorderingen en toekenningen van ambten, aangezien nergens uit het ontwerp kan worden opgemaakt dat die maatregel in de tijd beperkt wordt.

Artikel 31

1. Aan de opsomming van de wijzigingswetten moet de wet van 22 december 1995 (1) worden toegevoegd.

(1) Belgisch Staatsblad van 30 december 1995.

2. Onder voorbehoud van algemene opmerking nr. 2 en zoals de gemachtigde van de minister heeft beaamd, wordt in het ontwerp ten onrechte nagelaten ook de personeelsleden van de algemene inspectie te vermelden.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 32.

Artikel 32

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat de woorden "a été octroyé" in de Franse tekst van het ontworpen artikel 3, § 1, tweede lid, moeten worden vervangen door de woorden "est d'application".

Artikel 33

Zoals deze bepaling thans is gesteld, is ze ook van toepassing op de militairen die deze hoedanigheid hebben behouden, maar die tot het administratief of logistiek kader zijn overgegaan.

Het toekennen van politiek verlof is echter onverenigbaar met hun statuut van militair.

.../...

Artikel 35, eerste lid, 2°

Artikel 2, 2°, a), van de wet van 12 januari 1970 is gewijzigd bij de wet van 9 december 1994 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de rijkswacht en het statuut van haar personeel (1) waarbij de woorden "of in een rijkswachtluchtvaartuig" zijn ingevoegd.

Artikel 41

Er moet duidelijker worden vermeld welke rechten van de personeelsleden men wil waarborgen. Het woord "vrijwaringen" is niet voldoende.

(1) Belgisch Staatsblad van 30 december 1994; advies 23.355/9 van 24 mei 1994.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

premier président,
eerste voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame J. GIELISSEN,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT - DE EERSTE
VOORZITTER,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS