

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 31.050/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 31.050/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 15 décembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "établissant au département de l'Intérieur un Secrétariat administratif et technique", a donné le 20 décembre 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 15 december 2000 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling, bij het departement van Binnenlandse Zaken, van een administratief-technisch secretariaat", heeft op 20 december 2000 het volgende advies gegeven :

Suivant 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.

La lettre de demande d'avis et le préambule de l'arrêté en projet s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans la lettre de demande d'avis est la suivante :

"(...) la mise en place de la police intégrée ne peut, en vertu de l'article 260 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, être ultérieure au 1er janvier 2001; sous peine d'hypothéquer la gestion technique administrative et logistique du service de police intégré et a fortiori la disponibilité des services de police, il s'impose que le Secrétariat proposé dans le présent arrêté soit en mesure d'assurer la liaison entre le Cabinet du Ministre de l'Intérieur et les nouveaux organes de la police intégrée dès cette date; il s'impose donc que les mesures nécessaires à la mise en place de ce nouveau Secrétariat, notamment la désignation de ses membres, soient réalisées dans les meilleurs délais.".

*

*

*

.../...

Il ressort de l'économie générale du projet que celui-ci vise à mettre sur pied "un Secrétariat administratif et technique auprès du Cabinet du Ministre de l'Intérieur", et non, comme pourrait le laisser croire son intitulé, "un Secrétariat administratif et technique" au département de l'Intérieur.

L'arrêté examiné s'écarte néanmoins des dispositions qui règlent de manière générale la composition et le fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux telles qu'elles sont fixées dans l'arrêté royal du 4 mai 1999 relatif à la composition et au fonctionnement des cabinets ministériels fédéraux et au personnel des ministères appelé à faire partie du cabinet d'un membre d'un Gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région. Il en va tout particulièrement ainsi de l'article 3 dudit arrêté.

Dès lors, de deux choses l'une : ou bien l'arrêté organique précité est modifié, selon les procédures idoines, de manière à permettre la création de ce secrétariat auprès du cabinet du Ministre de l'Intérieur, ou bien la structure administrative, telle que prévue par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, est adaptée pour tenir compte de ce nouveau service (1).

*

* *

(1) Sur ce dernier point, voir l'observation n° 3 ci-après.

.../...

Sous réserve de cette observation préalable, la section de législation du Conseil d'Etat fait les observations ci-après.

1. L'arrêté en projet prévoit le détachement dans un secrétariat créé auprès du cabinet du Ministre de l'Intérieur d'officiers de la police intégrée, ainsi que d'un "collaborateur de rang 10 du Ministre de l'Intérieur, Direction générale de la Police générale du Royaume".

Dès lors qu'il vise un membre du personnel de l'Etat, qui ne relève pas de la police intégrée structurée à deux niveaux, et qu'il prévoit une allocation de détachement, le projet aurait dû être soumis au comité de négociation compétent pour le personnel des ministères fédéraux, et non seulement au comité de négociation pour les services de police.

La disposition prévoyant le détachement d'un membre du personnel du ministère de l'Intérieur doit être omise.

2. Le projet prévoit le détachement d'officiers de la police intégrée pour constituer le secrétariat (article 4), ainsi que du personnel du même service pour assurer l'appui administratif (article 5, alinéa 2)

Interrogé sur le fondement juridique de ce détachement, le représentant du ministre a répondu que l'arrêté royal qui, en exécution de l'article 121 de la loi précitée du 7 décembre 1998, fixera la "position juridique du

.../...

personnel de la police intégrée" structurée à deux niveaux, prévoira cette possibilité. Ce statut ne rentrera en vigueur que le 1er avril 2001 (1). Entre le 1er janvier 2001 et le 31 mars 2001, les membres du personnel pourraient être détachés en vertu des dispositions légales ou réglementaires de leur ancien statut qui le prévoient.

L'attention de l'auteur du projet est toutefois attirée sur le fait qu'en vertu de l'article 184 de la Constitution, les éléments essentiels du statut du personnel de la police intégrée doivent faire l'objet d'une loi (2).

Aucune disposition de la loi du 7 décembre 1998 précitée ne prévoit que le personnel de la future police intégrée pourra être détaché dans un ministère, un cabinet ministériel ou un autre service public (3). Au contraire, l'article 134, alinéa 1er, 2°, prévoit expressément l'incompatibilité entre "la qualité de membre du personnel du cadre

-
- (1) Les dispositions statutaires de la loi du 7 décembre 1998 doivent entrer en vigueur au 1er janvier 2001. Toutefois, un projet de loi, adopté par la Chambre des représentants et sur le point d'être voté au Sénat, postpose l'entrée en vigueur de ces dispositions au 1er avril 2001 (projet de loi portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police doc. parl., Chambre, n° 50-0957/005).
 - (2) Voy. l'avis 30.633/2, donné le 25 octobre 2000, sur le projet de loi cité dans la note précédente, ainsi que les arrêts 134/99 et 42/2000 de la Cour d'arbitrage, auxquels cet avis fait référence.
 - (3) Comparer avec l'article 13, § 3, 2°, de la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie, qui prévoit expressément cette possibilité pour les membres du personnel de la gendarmerie.

.../...

opérationnel" avec l'exercice "d'une fonction, d'une charge ou d'un mandat public" (1).

L'habilitation que l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 confère au Roi ne l'autorise donc pas à compléter la loi (pour les membres du cadre administratif et logistique) ou à y déroger (pour les membres du cadre opérationnel) en prévoyant que les membres du personnel de la police intégrée (fédérale ou locale) pourraient être détachés dans un autre service public ou dans un cabinet ministériel.

Si donc les personnes visées aux articles 4 et 5 pourraient, sur la base de leur statut actuel, être détachées auprès du secrétariat en projet, leur détachement deviendrait dépourvu de fondement légal lorsque les dispositions du statut du personnel de la police intégrée entreront en vigueur le 1er avril 2001, si l'on prend en considération la date prévue par le projet de loi actuellement examiné par les Chambres législatives.

3. Même s'il n'est pas possible pour la section de législation, dans un délai de trois jours, d'examiner plus attentivement la question, il y a lieu de s'interroger sur la compatibilité du projet avec l'organisation de la police intégrée structurée à deux niveaux, telle qu'elle est prévue par la loi du 7 décembre 1998.

(1) L'article 135 de la même loi prévoit certes la possibilité de dérogations, mais uniquement pour des emplois, professions ou occupations accessoires.

En effet, l'article 2 du projet prévoit que "Le Secrétariat conseille le Ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les aspects techniques, administratifs et logistiques de la gestion quotidienne et des opérations dans le cadre du service de police intégré", alors que l'article 99, alinéas 1er et 2, de la loi précitée du 7 décembre 1998 dispose que le commissaire général est responsable "de l'exécution, par la police fédérale, de la politique policière définie par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice (...)", qu'il "assure la coordination entre les directions générales", qu'il "veille à ce que l'appui nécessaire soit apporté aux opérations" et qu'il "est responsable du fonctionnement quotidien de la police fédérale."

Quant aux aspects techniques administratifs et logistiques de la gestion quotidienne de la police locale, elle ne relève en principe pas directement de la responsabilité du ministre de l'Intérieur (1).

Par ailleurs, l'article 8 du projet, selon lequel "Le commissaire général de la police fédérale assure la gestion des moyens de fonctionnement du Secrétariat", paraît également contraire à la loi, dans la mesure où il confie à cet officier une tâche de gestion d'un service qui ne fait pas partie de la police fédérale. La loi définit en effet

(1) Selon la l'article 3 de la loi les deux niveaux de la police intégrée sont autonomes et dépendent d'autorités distinctes. Les liens fonctionnels entre les deux niveaux sont organisés par la loi.

elle-même les missions du commissaire général et le Roi n'est pas habilité à lui en confier d'autres (1).

OBSERVATIONS AU SUJET DU TEXTE NEERLANDAIS

D'une façon générale, le texte néerlandais du projet laisse à désirer du point de vue d'une bonne légistique et d'un usage adéquat et correct de la langue. A ce sujet, il est renvoyé aux observations faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

(1) "L'article 99 qui énumère, certes, de manière relativement large, les attributions du commissaire général, n'est pas formulé d'une manière telle que cette énumération puisse être considérée comme non limitative" (Avis 30.230/2 de la section de législation sur le projet devenu l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale, M.B., 23 septembre 2000, p. 32519).

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 spoedeisende karakter ervan.

De motivering van het verzoek om spoedbehandeling is in de brief met de adviesaanvraag en in de aanhef van het ontworpen besluit in nagenoeg dezelfde bewoordingen gesteld.

In het onderhavige geval luidt de motivering, zoals ze in de brief met de adviesaanvraag is opgenomen, als volgt :

"(...) la mise en place de la police intégrée ne peut, en vertu de l'article 260 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, être ultérieure au 1er janvier 2001; sous peine d'hypothéquer la gestion technique administrative et logistique du service de police intégré et a fortiori la disponibilité des services de police, il s'impose que le Secrétariat proposé dans le présent arrêté soit en mesure d'assurer la liaison entre le Cabinet du Ministre de l'Intérieur et les nouveaux organes de la police intégrée dès cette date; il s'impose donc que les mesures nécessaires à la mise en place de ce nouveau Secrétariat, notamment la désignation de ses membres, soient réalisées dans les meilleurs délais."

*

* *

Uit de algemene economie van het ontwerp blijkt dat dit strekt tot oprichting van "een administratief-technisch secretariaat bij het Kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken", en niet, zoals uit het opschrift ervan

.../...

zou kunnen worden afgeleid, van "een administratief-technisch secretariaat bij het departement van Binnenlandse Zaken".

Het onderzochte besluit wijkt nochtans af van de bepalingen waarbij de samenstelling en de werkwijze van de federale ministeriële kabinetten in het algemeen worden geregeld, zoals die zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 4 mei 1999 betreffende de samenstelling en de werking van de federale ministeriële kabinetten en betreffende het personeel van de ministeries aangewezen om van het kabinet van een lid van een Regering of van een College van een Gemeenschap of een Gewest deel uit te maken. Dit geldt heel in het bijzonder wat artikel 3 van dat besluit betreft.

Bijgevolg is het van tweeën één : ofwel wordt het voormelde organieke besluit gewijzigd volgens de passende procedures teneinde de oprichting van dat secretariaat bij het kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken mogelijk te maken, ofwel wordt de administratieve structuur, zoals die vastgelegd is in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, aangepast opdat met het bestaan van die nieuwe dienst rekening wordt gehouden (1).

*

* *

(1) Zie, wat dit laatste betreft, opmerking nr. 3 verderop.

Onder voorbehoud van die voorafgaande opmerking, maakt de afdeling wetgeving van de Raad van State over het ontwerp de volgende opmerkingen.

1. Volgens het ontworpen besluit zullen aan een secretariaat dat bij het kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken wordt opgericht officieren van de geïntegreerde politiedienst worden gedetacheerd, alsook een "medewerker van rang 10 van de Minister van Binnenlandse Zaken, Algemene Directie van de Algemene Rijkspolitie".

Aangezien het ontwerp betrekking heeft op een lid van het Rijkspersoneel dat geen personeelslid is van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, en het ontwerp voorziet in een detacheringstoelage, had het moeten worden voorgelegd aan het onderhandelingscomité dat bevoegd is voor het personeel van de federale ministeries, en niet alleen aan het onderhandelingscomité voor de politiediensten.

De bepaling die detachering van een personeelslid van het ministerie van Binnenlandse Zaken voorschrijft, behoort te vervallen.

2. Het ontwerp voorziet in detachering van officieren van de geïntegreerde politie met het oog op het vormen van het secretariaat (artikel 4) en in detachering van personeel van die politie voor het verlenen van administratieve ondersteuning (artikel 5, tweede lid).

.../...

Op vragen over de rechtsgrond van die detachering heeft de gemachtigde van de minister geantwoord dat het koninklijk besluit dat, met toepassing van artikel 121 van de voormelde wet van 7 december 1998 de "rechtspositie van het personeel van de geïntegreerde politie", gestructureerd op twee niveaus, zal vastleggen, die mogelijkheid zal bieden. Dat statuut zal pas op 1 april 2001 in werking treden (1). Tussen 1 januari en 31 maart 2001 zouden personeelsleden kunnen worden gedetacheerd krachtens de wettelijke of verordeningsbepalingen van hun oude statuut die daarin voorzien.

De steller van het ontwerp wordt er evenwel opmerkzaam op gemaakt dat krachtens artikel 184 van de Grondwet de voornaamste regels van het statuut van het personeel van de geïntegreerde politie door de wetgever moeten worden vastgesteld (2).

-
- (1) De rechtspositionele bepalingen van de wet van 7 december 1998 moeten op 1 januari 2001 in werking treden. Een wetsontwerp dat door de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen en waarover de Senaat heel binnenkort zal stemmen, stelt de inwerkingtreding van die bepalingen evenwel uit tot 1 april 2001 (wetsontwerp houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, Gedr. St., Kamer, nr. 50-0957/005).
- (2) Zie advies 30.633/2, dat op 25 oktober 2000 is gegeven over het wetsontwerp waarvan in de vorige voetnoot sprake is, alsook de arresten 134/99 en 42/2000 van het Arbitragehof, waarnaar in dat advies wordt verwezen.

.../...

Geen enkele bepaling van de voormelde wet van 7 december 1998 schrijft voor dat het personeel van de toekomstige geïntegreerde politie bij een ministerie, een ministerieel kabinet of een andere openbare dienst kan worden gedetacheerd (1). Integendeel, artikel 134, eerste lid, 2°, bepaalt uitdrukkelijk dat "de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader onverenigbaar (is) met de uitoefening van een openbaar ambt, een openbare opdracht of een openbaar mandaat" (2).

Op grond van de machtiging die in artikel 121 van de wet van 7 december 1998 aan de Koning wordt verleend, mag de Koning bijgevolg noch de wet aanvullen (voor de leden van het administratief en logistiek kader) of daarvan afwijken (voor de leden van het operationeel kader) door te bepalen dat personeelsleden van de geïntegreerde politie (hetzij van de federale, hetzij van de lokale component ervan) bij een andere overheidsdienst of bij een ministerieel kabinet kunnen worden gedetacheerd.

Hoewel de personen waarvan in de artikelen 4 en 5 sprake is, op grond van hun huidige statuut bij het in het vooruitzicht gestelde secretariaat kunnen worden gedetacheerd, zou hun detachering elke rechtsgrond verliezen wanneer de bepalingen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politie in werking treden, dat is op

(1) Vergelijk artikel 13, § 3, 2°, van de wet van 2 december 1957 op de rijkswacht, dat uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet voor de personeelsleden van de rijkswacht.

(2) Artikel 135 van die wet voorziet weliswaar in de mogelijkheid van afwijkingen, doch alleen voor bijkomende betrekkingen, beroepen of bezigheden.

1 april 2001, als wordt afgegaan op de datum bepaald in het wetsontwerp dat thans door de Wetgevende Kamers wordt behandeld.

3. Ook al is het voor de afdeling wetgeving onmogelijk om binnen een termijn van drie dagen nader op die kwestie in te gaan, behoort te worden onderzocht of het ontwerp wel verenigbaar is met de organisatie van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, zoals die voorgeschreven is door de wet van 7 december 1998.

Volgens artikel 2 van het ontwerp "adviseert het Secretariaat de Minister van Binnenlandse Zaken (immers) met betrekking tot de technische, administratieve en logistieke aspecten van het dagelijks beheer en van de operaties in het raam van de geïntegreerde politiedienst", terwijl artikel 99, eerste en tweede lid, van de voormelde wet van 7 december 1998 bepaalt dat de commissaris-generaal verantwoordelijk is "voor de uitvoering, door de federale politie, van het politiebeleid dat is bepaald door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie (...)", dat hij "de coördinatie tussen de algemene directies (verzekert)", dat hij "erop (toeziet) dat de nodige steun aan de operaties wordt verleend" en dat hij "verantwoordelijk (is) voor de dagelijkse werking van de federale politie".

Wat de technische, administratieve en logistieke aspecten van het dagelijks beheer over de plaatselijke politie betreft, behoort te worden vermeld dat dit beheer in

.../...

principe niet rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken valt (1).

Voorts lijkt ook artikel 8 van het ontwerp, naar luid waarvan "de commissaris-generaal van de federale politie ... de werkingsmiddelen van het Secretariaat (beheert)", strijdig met de wet, doordat in dat artikel aan die officier wordt opgedragen een dienst te beheren die geen deel uitmaakt van de federale politie. De taken van de commissaris-generaal zijn immers door de wetgever zelf vastgelegd, terwijl de Koning niet gemachtigd is hem er andere toe te vertrouwen (2).

OPMERKINGEN OVER DE NEDERLANDSE TEKST

De Nederlandse tekst van het ontwerp voldoet globaal niet uit een oogpunt van goede wetgevingstechniek en zorgvuldig en correct taalgebruik : verscheidene bepalingen lijken een slechte vertaling uit het Frans. Onder voorbehoud

-
- (1) Volgens artikel 3 van de wet zijn de beide niveaus van de geïntegreerde politie autonoom en "hangen zij af" van verschillende overheden, terwijl de functionele banden tussen de twee niveaus door de wet worden geregeld.
- (2) "Artikel 99, dat weliswaar een vrij ruime opsomming van de bevoegdheden van de commissaris-generaal bevat, is ... niet zo gesteld dat die opsomming als niet-beperkend kan worden beschouwd." (Advies 30.230/2 van de afdeling wetgeving over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie is geworden, B.S. 23 september 2000, blz. 32.519).

.../...

van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen en bij wijze van voorbeeld wordt in verband daarmee op het volgende gewezen :

Aanhef

In het vijfde lid is sprake van "het akkoord" en in het zesde lid van "de akkoordbevinding", terwijl in de wetgevingstechniek alleen "akkoordbevinding" gangbaar is.

Het zevende lid zou aldus moeten luiden : "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, in werking treedt op 1 januari 2001;".

In het achtste lid wordt een uitdrukking gebezigd "in plaats te stellen", die in het Nederlands niet bestaat.

Dispositief

Artikel 3

Het Frans "assurer" wordt nu eens weergegeven door "instaan voor", dan weer door "verzekeren". Het Nederlands "instaan voor" betekent echter volgens Van Dale, GWNT, "garant staan, borg zijn (voor)". De terminologie behoort te beantwoorden aan de betekenis die ze in erkende woordenboeken heeft.

.../...

Artikel 4

Ten aanzien van de term "loonkost" wordt erop gewezen dat de term "kost" in de betekenis van "kosten" niet als correct wordt aangemerkt.

Artikel 5

Het tweede lid is niet-bevattelijk, doordat "steun" in het Nederlands niet kan worden "waargenomen" en de term "afgedeeeld" niet gangbaar is in de betekenis van "detacheren".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

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. 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,

C. GIGOT

R. ANDERSEN