ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.464/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants le 30 mars 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "modifiant la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux" (Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 1173/000), a donné le 5 avril 2001 l'avis suivant:

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.464/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 maart 2001 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten en van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus" (Gedr. St. Senaat, 2000-2001, nr. 1173/000), heeft op 5 april 2001 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 s'exprime en ces termes :

> "L'urgence est motivée par le fait que la présente loi devrait entrer en vigueur le 1er avril 2001.".

*
* *

La demande d'avis dont est saisie la section de législation émane du Président de la Chambre des représentants. Cette demande précise qu'elle porte sur :

> "... le texte de l'article 45 du projet de loi «modifiant la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux» (doc. n° 1173/000)".

Le présent avis se limite, pour répondre au voeu du Président de la Chambre des représentants, à l'examen de cette seule disposition.

Dans son avis 30.951/2, donné le 16 mars 2001, sur un projet d'arrêté, devenu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de

police (1), la section de législation a fait l'observation suivante à l'égard du titre II de la partie IV du projet, intitulé "La formation" :

"Ce titre du projet organise la formation des policiers, qu'ils dépendent de la police locale ou fédérale. Cette formation peut être assurée par des écoles de police agréées ou instituées par le Ministre de l'Intérieur ou par le Ministre de la Justice.

La disposition transitoire sous l'article 184 de la Constitution, telle qu'adoptée par la Commission des Affaires institutionnelles du Sénat, permet au Roi de fixer les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré.

Le titre II en projet ne constitue pas un élément du statut mais est relatif à l'organisation du service de police intégré.

Les règles figurant dans le titre II en projet doivent, dès lors, être fixées par la loi.

En outre, puisqu'il est prévu que les formations assurées par des écoles agréées feront l'objet d'une intervention financière, celle-ci doit également être prévue par la loi en vertu de l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

Compte tenu de ces objections fondamentales, qui impliquent une intervention préalable du législateur habilitant le Roi à organiser la formation de la manière prévue par le présent projet, il n'est pas fait d'observations particulières sur les dispositions du titre II faisant l'objet de la présente observation générale.".

---

(1) Moniteur belge du 31 mars 2001, page 10863.

L'article 45 du projet a été introduit par voie d'amendement en vue, selon toute vraisemblance (2), de donner suite à cette observation.

On peut lire, en effet, dans le Rapport au Roi qui précède l'arrêté royal du 30 mars 2001 :

> "La partie IV comprend deux titres : le premier concerne le recrutement et la sélection et le deuxième est relatif aux formations. La suggestion du Conseil d'Etat d'intervenir, de lege ferenda, quant à l'enquête de moralité (voir l'article IV.I.15, alinéa 2) et à la formation dans son ensemble, sera suivie d'effet. Dans l'attente, le texte du présent projet reste inchangé.".

La disposition faisant l'objet de la demande d'avis appelle deux observations :

1. Comme il a été indiqué ci-dessus, conformément à l'article 184 de la Constitution, l'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi.

Il ressort clairement de cette disposition constitutionnelle qu'il appartient au législateur de régler lui- même la matière, ce qui n'exclut pas qu'il puisse conférer au Roi le pouvoir de prendre les mesures de détail nécessaires à l'exécution des règles de principe que la loi aura préalablement fixées.

---

(2) La section de législation n'a pas été mise en possession du texte de l'amendement et du rapport. Au moment où le présent avis est donné, ce texte n'est pas disponible sur le site internet de la Chambre des représentants.

Concrètement, ceci signifie que le législateur devra fixer dans la loi en projet ou, le cas échéant, dans une loi distincte, les règles essentielles d'organisation des écoles de police, notamment en déterminant s'il y aura autant d'écoles distinctes que de formations à assurer, en précisant la place de ces écoles au sein de la structure à deux niveaux des services de police et en indiquant de quelle(s) autorité(s) ces écoles dépendront.

Quant à la formation qui sera assurée par ces écoles, leurs éléments essentiels (3) devront également, aux fins de respecter le même prescrit constitutionnel, être réglés par la loi.

Il convient toutefois d'être attentif à ce que certains éléments relatifs à la formation font partie du statut des membres du personnel du service de police, comme, par exemple, l'obligation de formation, les conditions de brevets et de titres requis pour être nommés ou promus. Ces éléments-là peuvent être fixés, quant à leurs éléments essentiels, par le Roi sous le bénéfice de la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution.

2. Concernant l'alinéa 1er, 2°, l'habilitation faite au Roi de déterminer les critères d'agréments d'écoles de police est excessive, au regard de l'article 184 précité de la Constitution.

---

(3) Comme éléments essentiels citons, notamment, les niveaux de formation, leur contenu, leur durée, leur sanction ainsi que les titres et brevets conférés.

Les principaux critères doivent, en effet, être fixés par la loi. Celle-ci doit, notamment, préciser si le nombre d'écoles de police agréées est limité, si elles doivent être organisées par des pouvoirs publics ou des associations de pouvoirs publics, ou si, au contraire, des personnes privées pourront organiser de telles écoles ou être associées à l'organisation de telles écoles.

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.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de adviesaanvraag aldus :

> "De hoogdringendheid is gemotiveerd doordat deze wet zou in werking treden op 1 april 2001.".

*
* *

De adviesaanvraag die bij de afdeling wetgeving is ingediend, gaat uit van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In die aanvraag staat dat om advies wordt verzocht over :

> "... de tekst van artikel 45 van het wetsontwerp "tot wijziging van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten en van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus" (stuk nr. 1173/000)".

Op verzoek van de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers beperkt dit advies zich dus tot het onderzoek van die ene bepaling.

In advies 30.951/2 van 16 maart 2001 over een ontwerpbesluit dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (1), heeft de afdeling wetgeving in verband met deel IV, titel II van het ontwerp, met als opschrift "De opleiding", het volgende opgemerkt :

> "In deze titel van het ontwerp wordt de opleiding van de personeelsleden van de politiediensten geregeld, ongeacht of ze afhangen van de lokale dan wel van de federale politie. Voor deze opleiding kan worden gezorgd door politiescholen die door de Minister van Binnenlandse Zaken of de Minister van Justitie erkend of opgericht worden.
>
> De overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet, zoals ze aangenomen is door de Commissie Institutionele Hervormingen van de Senaat, machtigt de Koning de essentiële gegevens van de rechtspositieregeling van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst vast te stellen.
>
> De ontworpen titel II vormt geen bestanddeel van de rechtspositieregeling, maar heeft betrekking op de organisatie van de geïntegreerde politiedienst.
>
> De bepalingen die vervat zijn in de ontworpen titel II dienen derhalve bij de wet te worden vastgelegd.
>
> Doordat bepaald is dat er financieel tegemoetgekomen wordt in de opleidingen die verstrekt worden door erkende scholen, moet deze tegemoetkoming bovendien eveneens bij de wet worden vastgelegd overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

---

(1) Belgisch Staatsblad van 31 maart 2001, bladzijde 10863.

Rekening houdend met deze fundamentele bezwaren, die impliceren dat de wetgever vooraf optreedt om de Koning te machtigen de opleiding te regelen zoals in het ontwerp wordt bepaald, worden geen bijzondere opmerkingen gemaakt over de bepalingen van titel II waarop deze algemene opmerking betrekking heeft.".

Artikel 45 van het ontwerp is ingevoerd bij een amendement dat naar alle waarschijnlijkheid (2) tot doel had met die opmerking rekening te houden.

In het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 30 maart 2001 voorafgaat, staat immers :

"Deel IV bevat twee titels : de eerste met betrekking tot de aanwerving en de selectie en de tweede in verband met de opleidingen. De suggestie van de Raad van State om de lege ferenda op te treden met betrekking tot het moraliteitsonderzoek (zie artikel IV.I.15, tweede lid) en de opleiding in globo, zal worden opgevolgd. Zolang blijft de tekst van het besluit evenwel zoals hij is.".

Bij de bepaling waarover om advies wordt gevraagd, moeten twee opmerkingen worden gemaakt :

1. Zoals hierboven is opgemerkt, worden de organisatie en de bevoegdheid van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, overeenkomstig artikel 184 van de Grondwet bij de wet geregeld.

---

(2) De afdeling wetgeving heeft de tekst van het amendement en van het verslag niet ontvangen. Toen dit advies is gegeven, was die tekst niet beschikbaar op de website van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Uit die grondwetsbepaling blijkt duidelijk dat de wetgever de aangelegenheid zelf dient te regelen, wat niet belet dat hij de Koning de bevoegdheid kan opdragen om detailkwesties te regelen die noodzakelijk zijn om de vooraf bij de wet bepaalde beginselregels te kunnen uitvoeren.

Concreet betekent dit dat de wetgever in de ontworpen wet of eventueel in een afzonderlijke wet de basisregels voor de organisatie van de politiescholen moet vaststellen, waarbij hij in het bijzonder moet bepalen of er evenveel onderscheiden scholen als opleidingen zullen zijn, welke plaats die scholen zullen innemen binnen de tweeledige structuur van de politiediensten en onder welke overheid of overheden die scholen zullen ressorteren.

De essentiële elementen (3) van de opleiding die door die scholen zal worden verstrekt, moeten ook bij de wet worden geregeld om aan de genoemde grondwetsbepaling te voldoen.

Er moet evenwel op gewezen worden dat bepaalde aspecten van de opleiding onder het statuut van de personeelsleden van de politiedienst vallen, zoals bijvoorbeeld de verplichting om opleidingen te volgen of de voorwaarden inzake brevetten en titels die vereist zijn om te worden benoemd of bevorderd. De essentiële elementen van die aspecten kunnen krachtens de overgangsbepaling van

---

(3) Voorbeeld van essentiële elementen zijn onder meer de niveaus, de inhoud en de duur van de opleidingen, alsook de wijze waarop de opleidingen worden afgesloten, en ook de verleende titels en brevetten.

artikel 184 van de Grondwet bij koninklijk besluit worden geregeld.

2. Wat het eerste lid, 2°, betreft, gaat de bevoegdheid die aan de Koning wordt opgedragen om de criteria voor de erkenning van politiescholen te bepalen, te ver in het licht van het genoemde artikel 184 van de Grondwet.

De hoofdcriteria moeten immers bij de wet worden bepaald. Bij de wet moet onder meer worden verduidelijkt of het aantal erkende politiescholen beperkt is en of de opleidingen moeten worden georganiseerd door openbare besturen of verenigingen van openbare besturen, dan wel of privé-personen de opleidingen mogen organiseren of bij de organisatie ervan betrokken mogen worden.

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

P. LIENARDY, conseillers d'Etat,
P. VANDERNOOT, staatsraden,

Madame B. VIGNERON, greffier,
Mevrouw griffier.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toege-licht door de H. L. JANS, adjunct-referendaris.

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

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN