

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 31.921/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 31.921/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 29 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au fonctionnement et au personnel de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale", a donné le 4 juillet 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 juni 2001 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 "betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie" heeft op 4 juli 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 les circonstances que la mise en place de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale exige que soient fixées les règles relatives à son fonctionnement et à son personnel; que la date de sa mise en place ne pouvait, en vertu de l'article 260 de la loi précitée du 7 décembre 1998, être postérieure au 1 janvier 2001; que les premiers mois de l'année 2001 ont été indispensables à la réalisation des étapes procédurales et à l'obtention d'un consensus quant au présent projet; que l'inspection générale est actuellement composée du seul inspecteur général, lequel ne peut assumer seul l'entière des missions que le législateur a confié à l'inspection générale sous peine d'hypothéquer, entre autres, la mise en place de la police locale; qu'en effet, seul l'inspecteur général ou son délégué est admis à siéger dans les commissions de sélection des chefs de corps de la police locale; que le présent projet constitue précisément la base réglementaire permettant à l'inspecteur général de désigner son délégué en la matière; qu'enfin, le principe de saine administration exige que ce service public, chargé de contribuer au respect des règles de la démocratie et auquel est confiée la protection des droits et des libertés fondamentales du citoyen, doit pouvoir assurer ses missions dans les meilleurs délais."

*

*

*

.../...

Etant donné le bref délai qui a été imparti au Conseil d'Etat pour examiner le projet qui est d'une ampleur considérable et compte tenu du nombre particulièrement élevé de demandes d'avis qui ont été simultanément introduites dans un délai ne dépassant pas trois jours, le Conseil d'Etat n'a pu consacrer à l'examen du projet le temps nécessaire; l'absence d'observations concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes du projet ne soient ni critiquables ni perfectibles. Il va de soi que le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait servir d'élément d'interprétation du projet d'arrêté.

*

* *

Observations générales

1. L'organisation de l'inspection générale des services de la police intégrée, en ce compris le statut de son personnel, fait partie des matières que l'article 184 de la Constitution réserve à la loi (1).

En ce qui concerne plus précisément le statut, la disposition inscrite sous l'article 184 de la Constitution

(1) Voir avis 28.080/1/2/V, donné le 20 août 1998 (Ire chambre) et 31 août 1998 (IIe chambre).

lors de la révision de cette disposition le 30 mars 2001 autorise le Roi à

"... fixer et exécuter les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, pour autant que cet arrêté soit confirmé, quant à ces éléments, par la loi avant le 30 avril 2002."

Ainsi que la section de législation l'a mis en évidence 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 (2), les règles qui fixent les éléments essentiels du statut du personnel devant être confirmées par la loi, mieux vaut les distinguer des dispositions à caractère purement réglementaire qui ne devront pas être confirmées.

En outre, conformément à l'article 3bis, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'arrêté en projet, dès lors qu'il comporte des dispositions de nature législative doit être accompagné d'un rapport au Roi.

Enfin, le texte de la disposition transitoire de la Constitution n'habilite pas le Roi à déroger aux dispositions légales qui règlent pour partie, le statut du personnel, ni a fortiori, à régler les matières qui sont réservées à la loi par d'autres dispositions constitutionnelles. C'est en tenant compte de cette limite que le présent projet a été examiné.

(2) Moniteur belge du 31 mars 2001, éd.3, p. 10868.

2. L'article 22 du projet et l'annexe 2 règlent le modèle des cartes de légitimation délivrées aux membres du personnel de l'inspection générale et prévoient, notamment, que certaines mentions de la carte de légitimation seront établies en français, en néerlandais et en allemand "avec priorité à la langue maternelle du titulaire".

En vertu de l'article 61, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966,

"... les ministres consultent la commission [permanente de contrôle linguistique] sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application des présentes lois coordonnées. Si l'avis demandé n'est pas émis dans les quarante-cinq jours, le ministre intéressé saisit le Ministre de l'Intérieur qui se substitue à la commission.".

En tant que l'article 22 du projet et son annexe règlent l'emploi des langues en matière administrative en déterminant la langue utilisée pour certaines mentions de la carte de légitimation des membres du personnel de l'inspection générale, ils doivent être soumis à l'avis

.../...

préalable de la Commission permanente de contrôle linguistique (3).

Or, il ressort des informations du fonctionnaire délégué, que cet avis n'a pas été sollicité.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le caractère substantiel de cette formalité dont l'omission expose le projet d'arrêté à une annulation.

En conclusion, l'article 22 du projet et l'annexe 2, qui peuvent, sans inconvénients être séparés du reste du projet, doivent être omis et faire l'objet d'un

(3) Voir en ce sens les avis 21.684/2/V, du 5 août 1992, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la carte d'identification pour les détectives privés", 21.788/2/V, du 7 septembre 1992, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux modalités du label et du certificat d'approbation pour les systèmes et les centraux d'alarme", 23.333/9, du 6 juin 1994, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la carte de légitimation des membres de la police des chemins de fer", 23.724/2, du 3 mai 1995, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à la carte de légitimation des membres de la police judiciaire près les parquets", 26.678/2/V, du 16 juillet 1997, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux cartes d'identité d'étrangers admis ou autorisés à s'établir dans le Royaume", 26.795/2/V, du 5 août 1997, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté ministériel du 19 février 1993 relatif à la carte d'identification pour les détectives privés" et 31.043/2, donné le 19 décembre 2000 sur un projet d'arrêté royal "relatif à la carte de légitimation des officiers de police judiciaire, officiers auxiliaires du procureur du Roi, de la commission des jeux de hasard et de son secrétariat".

projet distinct qui doit être soumis à l'avis de la commission permanente de contrôle linguistique.

Par ailleurs, l'article 69, § 2, 3°, du projet impose comme condition à la désignation à la fonction d'inspecteur général, celle d'avoir justifié la connaissance de la langue française ou néerlandaise autre que celle de son diplôme.

Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'a pas pu examiner la question de savoir si l'article 69, § 2, 3°, précité doit également être soumis à l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique.

Observations particulières

Dispositif

Article 11

Le 8° confie au "service des enquêtes individuelles"

"... l'enquête destinée à établir la conduite irréprochable des candidats agent auxiliaire et fonctionnaire de police domiciliés à l'étranger, ainsi que les autres missions d'enquête réglementaires attribuées à cet égard relativement à d'autres candidats."

Une telle mission ne rentre pas dans celles que la loi confie au service d'inspection générale. Si les articles 51 et 144, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998

.../...

confient ou permettent de lui confier des compétences en matière de gestion du personnel, il s'agit exclusivement de tâches en matière d'évaluation ou de formation, soit des missions confiées vis-à-vis de personnes qui ont déjà la qualité de membres du personnel des services de police.

Tel n'est pas le cas du 8° de l'article 11, qui doit, dès lors, être omis.

Article 13

Il résulte du contexte général du Titre V, intitulé "l'inspection générale" de la loi du 7 décembre 1998, et plus particulièrement des articles 147 et 149, alinéa 2, que l'indépendance de l'inspection générale vis-à-vis des services qu'elle est chargée de contrôler doit être garantie.

Au vu de l'importance des tâches énumérées à l'article 13, pour lesquelles l'inspection doit obtenir l'appui des services de la police fédérale, cette indépendance ne paraît pas garantie. Le projet ne peut en tout état de cause se limiter à prévoir que les modalités de cet appui feront l'objet de directives émanant du Ministre de l'Intérieur.

Article 15

L'article 147 de la loi du 7 décembre 1998 octroie un "droit d'inspection général et permanent" aux membres de

.../...

l'inspection générale et précise que ceux-ci peuvent entendre librement les membres de la police fédérale et de la police locale, lesquels sont tenus de donner suite aux convocations que l'inspection leur adresse.

Il appartient à l'auteur du projet d'apprécier si l'article 15 du projet qui prévoit que la lettre de convocation doit stipuler la "nature de l'affaire", et que, hors le cas d'urgence dûment motivé, un délai de trois jours ouvrables doit séparer la notification de la convocation et l'audition, ne restreint pas excessivement le libre exercice par l'inspection générale de ses prérogatives légales.

Pour le surplus, les mots "Sans préjudice de l'article 47 de la loi" doivent être omis.

Article 16

Les mots "Dans le respect du principe de saine administration" qui n'ajoutent rien au dispositif peuvent être omis.

Article 17

L'article 148 de la loi du 7 décembre 1998 précise les autorités auxquelles l'inspection doit soumettre les résultats de ses inspections. Les suites à ces recommandations qui lui sont communiquées par les services inspectés font partie intégrante de ces résultats.

.../...

L'alinéa 3 de l'article 17 du projet, qui ne prévoit la communication de ces informations qu'au seul Ministre de l'Intérieur, doit donc être omis.

Article 18

Soumettre "les modalités d'échanges d'information" entre l'inspection et le service de police qu'elle est chargée de contrôler, à la conclusion d'un protocole entre ces deux services est incompatible avec l'article 147 de la loi qui autorise les membres de l'inspection générale à consulter librement et à prendre copie de tous les documents et pièces nécessaires à leur inspection.

Cette disposition doit être, à tout le moins, fondamentalement revue afin d'en préciser sa portée.

Article 21

Les règles relatives au port de la tenue et celles relatives au port des armes par les membres du personnel doivent, eu égard à leur nature, être déterminés par le Roi.

Il vaut mieux que les autres règles prévues par l'article 21 du projet soient directement fixées par le Ministre de l'Intérieur.

.../...

Article 23 du projet

En vertu de l'article 174, alinéa 1er, de la Constitution, la Chambre des représentants vote chaque année le budget. Les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 règlent en détail la procédure budgétaire et la confection des budgets.

Ainsi, l'article 12, alinéas 1er et 2, des lois précitées dispose :

"Le budget général des dépenses prévoit et autorise les dépenses, par programme, des services d'administration générale de l'Etat.

Les crédits afférents aux programmes regroupent distinctement les moyens budgétaires qui se rapportent aux frais de fonctionnement des administrations et aux objectifs des programmes d'activités." (4)

(4) L'article 13 des lois coordonnées précitées précise notamment que la justification du budget général des dépenses se compose de notes exposant les lignes générales de la politique des départements et, par division organique, les missions assignées et, par programme, les objectifs poursuivis, ainsi que les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser.

De même, l'article 14 des mêmes lois précise :

"Dans les tableaux budgétaires, les crédits afférents aux programmes sont ventilés en allocations de base conformément à la classification économique, avec indication des dépenses affectées au service financier de dépenses préfinancées. Cette disposition ne s'applique pas aux crédits prévus pour les dotations.".

Compte tenu des dispositions rappelées ci-dessus, il n'appartient pas au Roi de fixer dans une disposition réglementaire quelle doit être la structure du budget de la police fédérale. Au demeurant, l'article 114 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (5), n'appelle aucune mesure réglementaire pour son exécution.

L'article 23 du projet doit être omis et l'article 42 du projet doit être revu pour tenir compte de cette observation.

(5) L'article 114 précité prescrit :

"Les dépenses relatives à la police fédérale font l'objet d'une section du budget général des dépenses. Les allocations de base relatives à la direction générale de la police judiciaire sont regroupées dans une division organique distincte.".

L'on observera d'ailleurs que c'est le législateur lui-même qui a imposé qu'une division organique distincte soit réservée aux moyens budgétaires de la police judiciaire.

.../...

Article 27

Cette disposition est ambiguë. Si elle signifie que le plan général d'action qui y est prévu doit être soumis à l'approbation des ministres de l'Intérieur et de la Justice, elle est contraire à l'article 145 de la loi qui autorise l'inspection à agir d'initiative.

Articles 31 à 37

1. Il n'apparaît pas clairement dans quelle hypothèse, ni à quel moment l'identité d'un plaignant est communiqué à la personne ou au service qui fait l'objet de la plainte, principalement lorsqu'il s'agit d'une personne qui n'est pas membre du service en question.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, par exemple, comment se concilie l'article 36, qui permet de prendre en considération l'anonymat d'une personne, avec les dispositions qui prévoient, au départ, la communication de la plainte au chef du corps concerné, et, à la clôture de l'enquête, l'accès au dossier complet de celle-ci qui est donné au membre du personnel ou au service concerné.

2. L'article 34, alinéa 1er, 2°, est trop imprécis. Il pourrait viser, ainsi que l'a confirmé le représentant du ministre, le service de contrôle interne du corps concerné. Dans une telle hypothèse, cette disposition est contraire à l'article 145, alinéa 3, de la loi qui prévoit que

.../...

l'inspection donne suite aux plaintes et dénonciations qu'elle reçoit

"... sans préjudice des compétences de la police judiciaire de ses membres et de l'application de la loi du 18 juillet 1991 du contrôle des services de police et de renseignement."

L'arrêté en projet doit se limiter à prévoir une suspension de la suite que l'inspection doit donner à une plainte ou à une dénonciation lorsque le fait dénoncé fait l'objet d'une poursuite pénale ou disciplinaire. L'auteur du projet ne doit pas perdre de vue qu'une suite donnée à une plainte peut, en effet, consister à informer le plaignant des résultats de ces procédures.

Les cas d'absence de tout traitement de la plainte doivent en conséquence, afin de respecter la disposition légale qui vient d'être rappelée, être limités aux plaintes traitées directement par le Comité P ainsi qu'à celles auxquelles il est impossible de donner suite pour les raisons invoquées sous l'article 34, alinéa 1er, 1°, 2° et 3°.

Article 38

L'alinéa 2 est rédigé de manière trop large en ce qu'il exclut d'office toute procédure judiciaire civile en cas d'issue favorable de la médiation.

.../...

Article 39

L'article 149 de la loi, qui prévoit que le Roi doit fixer le "statut du personnel non policier", ne l'autorise pas à recruter du personnel sous contrat.

Le 3° doit donc être omis.

Les dispositions du projet qui seraient relatives à du personnel contractuel doivent être revues ou omises, selon le cas.

Article 40

Ainsi que la section de législation l'a rappelé dans son avis 30.951/2, précité, l'enquête à laquelle sont soumis des candidats à une fonction publique constitue une ingérence dans la vie privée qui doit être prévue par la loi conformément à l'article 22 de la Constitution.

L'article 121, alinéa 2, inséré par la loi du 31 mai 2001, ne prévoit une telle enquête que pour le recrutement des fonctionnaires de police et des agents auxiliaires de police.

Article 50

Cette disposition laisse à l'inspecteur général un trop large pouvoir d'appréciation dans le choix de la procédure de sélection.

.../...

S'il peut se concevoir, que selon l'emploi à conférer, l'inspecteur exerce un certain choix entre plusieurs procédures à suivre, on ne saurait admettre que parmi celles-ci, il y en ait une qui lui laisse un pouvoir entièrement discrétionnaire. Tel est cependant le cas de celle prévue sous le 4°.

Cette disposition doit être revue en conséquence.

Article 68

L'article 68 doit être adapté en fonction des observations formulées sous l'article 21 du projet.

Article 73

Cette disposition étant rédigée de manière confuse risque d'être à la source de nombreux litiges. De l'accord du fonctionnaire délégué, elle doit être réécrite.

Article 83

Il y a lieu de préciser, au paragraphe 2, à quels articles du projet cette disposition transitoire entend déroger. La même observation pour l'article 87.

.../...

L'attention de l'auteur du projet est, par ailleurs, attirée sur le fait que ces deux dispositions utilisent, dans le texte français, pour désigner le mode de collaboration entre les autorités qui y sont visées, des expressions presque semblables mais qui ont un sens radicalement différent.

Désigner "de concert" signifie, en effet, une décision conjointe; tandis que désigner "en se concertant" avec une autre autorité signifie seulement qu'il faut prendre l'avis de celle-ci et en discuter avec elle.

Le texte doit être clarifié.

Article 91

De l'accord du fonctionnaire délégué, il faut remplacer les mots "le jour précédent l'entrée en vigueur du présent arrêté" par les mots "le 31 décembre 2000".

Article 92

Dès lors que l'article 84 prévoit que la procédure de sélection pendant la période transitoire débute le jour de la publication du présent arrêté en projet au Moniteur belge, la rétroactivité n'est pas, à première vue, nécessaire à assurer la continuité d'un service public.

Il convient donc de fixer l'entrée en vigueur à la date de publication au Moniteur belge.

.../...

Observations d'ordre linguistique

Plusieurs dispositions du texte néerlandais du projet sont susceptibles d'amélioration du point de vue de la correction de la langue. C'est sous réserve des observations de fond précédentes et à titre d'exemple que sont faites les propositions de texte suivantes :

Article 13

Au 3° il faudrait écrire "de bewaking van de voortgang" au lieu de "het opvolgen".

Article 15

Il faudrait écrire "dringende noodzakelijkheid" au lieu de "hoogdringendheid", de même que "kennisgeving" au lieu de "betekening".

Article 32

Il faudrait écrire "in de vorm van" et non "onder de vorm van".

.../...

Article 34

L'alinéa 2, deuxième phrase, devrait être rédigé comme suit :

"Ze wordt schriftelijk ter kennis gebracht van de partij die de klacht heeft ingediend of de aangifte heeft gedaan, alsook van de dienst of de persoon tegen wie die was gericht."

Article 36

Il serait plus correct d'écrire "... wegens mogelijke wraakacties."

Article 50

Au 2°, in fine, il faudrait écrire : "waaronder de kandidaat ressorteert;"

Le texte néerlandais de l'ensemble du projet devrait être revu là où cela s'avère nécessaire.

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 :

"(l'urgence est motivée) ... par les circonstances que la mise en place de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale exige que soient fixées les règles relatives à son fonctionnement et à son personnel; que la date de sa mise en place ne pouvait, en vertu de l'article 260 de la loi précitée du 7 décembre 1998, être postérieure au 1 janvier 2001; que les premiers mois de l'année 2001 ont été indispensables à la réalisation des étapes procédurales et à l'obtention d'un consensus quant au présent projet; que l'inspection générale est actuellement composée du seul inspecteur général, lequel ne peut assumer seul l'entière des missions que le législateur a confié à l'inspection générale sous peine d'hypothéquer, entre autres, la mise en place de la police locale; qu'en effet, seul l'inspecteur général ou son délégué est admis à siéger dans les commissions de sélection des chefs de corps de la police locale; que le présent projet constitue précisément la base réglementaire permettant à l'inspecteur général de désigner son délégué en la matière; qu'enfin, le principe de saine administration exige que ce service public, chargé de contribuer au respect des règles de la démocratie et auquel est confiée la protection des droits et des libertés fondamentales du citoyen, doit pouvoir assurer ses missions dans les meilleurs délais."

*

*

*

.../...

Vanwege de korte termijn waarover de Raad van State beschikt om het vrij omvangrijke ontwerp te onderzoeken en gelet op het bijzonder grote aantal adviesaanvragen die gelijktijdig zijn ingediend met het oog op een advies binnen drie dagen, heeft de Raad van State niet de nodige tijd voor de behandeling van het ontwerp kunnen uittrekken. Uit de omstandigheid dat over de een of andere bepaling van het ontwerp geen opmerkingen worden gemaakt, mag niet worden afgeleid dat die bepalingen niet aan kritiek onderhevig zijn of niet voor verbetering vatbaar. Het spreekt vanzelf dat het stilzwijgen van de afdeling wetgeving over die bepalingen niet kan worden aangegrepen om het ontwerp van besluit op de een of andere manier uit te leggen.

*

* *

Algemene opmerkingen

1. De organisatie van de algemene inspectie van de geïntegreerde politiediensten, met inbegrip van het statuut van het personeel ervan, behoort tot de aangelegenheden die volgens artikel 184 van de Grondwet bij wet moeten worden geregeld (1).

Wat meer bepaald het statuut betreft, kan de Koning, krachtens de bepaling die in artikel 184 van de Grondwet is opgenomen toen dat artikel op 30 maart 2001 is

(1) Zie advies 28.080/1/2/V dat op 20 augustus 1998 (Ie kamer) en op 31 augustus 1998 (IIe kamer) is gegeven.

.../...

herzien, "... de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, vaststellen en uitvoeren, voorzover het besluit, met betrekking tot die elementen, bekrachtigd wordt bij de wet vóór 30 april 2002."

Zoals de afdeling wetgeving heeft onderstreept in haar advies 30.951/2 van 16 maart 2001 over een ontwerp-besluit dat het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (2) is geworden, is het beter dat de regels betreffende de essentiële elementen van het personeelsstatuut die bij wet moeten worden bekrachtigd, onderscheiden worden van de louter verordenende bepalingen, die niet behoeven te worden bekrachtigd.

Bovendien hoort overeenkomstig artikel 3bis, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een verslag aan de Koning te worden gevoegd bij het ontworpen besluit, aangezien het wetgevende bepalingen bevat.

Tot slot wordt de Koning bij de overgangsbepaling van de Grondwet niet gemachtigd om af te wijken van de wetsbepalingen waarbij het personeelsstatuut gedeeltelijk wordt geregeld, noch, a fortiori, om aangelegenheden te regelen die volgens andere grondwetsbepalingen bij de wet moeten worden geregeld. Onder voorbehoud van die beperking is het onderhavige ontwerp onderzocht.

(2) Belgisch Staatsblad van 31 maart 2001, 3e uitgave, blz. 10868.

2. Artikel 22 van het ontwerp en bijlage 2 betreffen het model van de legitimatiekaarten die aan de personeelsleden van de algemene inspectie worden afgegeven en bepalen onder meer dat sommige vermeldingen op de legitimatiekaart in het Nederlands, het Frans en het Duits worden gesteld "met voorrang voor de moedertaal van de houder".

Krachtens artikel 61, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966,

"... (raadplegen) de Ministers (...) de Commissie (Vaste Commissie voor Taaltoezicht) over alle zaken van algemene aard die de toepassing van deze gecoördineerde wetten betreffen. Wordt het gevraagde advies niet binnen vijfenveertig dagen verleend, dan legt de betrokken Minister de zaak voor aan de Minister van Binnenlandse Zaken, die in de plaats van de Commissie adviseert.".

Voorzover artikel 22 van het ontwerp en de desbetreffende bijlage het gebruik van de talen in bestuurszaken regelen door te bepalen in welke taal sommige vermeldingen op de legitimatiekaart van de personeelsleden van de algemene inspectie worden gesteld, moeten ze vooraf om

.../...

advies aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht worden voorgelegd (3).

Uit de inlichtingen van de gemachtigde ambtenaar blijkt evenwel dat dit advies niet is ingewonnen.

De steller van het ontwerp wordt erop attent gemaakt dat het om een substantieel vormvoorschrift gaat. Als dat voorschrift niet wordt vervuld, loopt het ontwerp-besluit gevaar te worden vernietigd.

-
- (3) Zie in die zin advies 21.684/2/V van 5 augustus 1992 over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de identificatiekaart voor privé-detectives", advies 21.788/2/V van 7 september 1992 over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de modaliteiten van het label en het certificaat van goedkeuring voor alarmsystemen en alarmcentrales", advies 23.333/9 van 6 juni 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de legitimatiekaart van de leden van de spoorwepolitie", advies 23.724/2 van 3 mei 1995 over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de legitimatiekaart van de leden van de gerechtelijke politie bij de parketten", advies 26.678/2/V van 16 juli 1997 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de identiteitskaarten voor vreemdelingen die toegelaten of gemachtigd zijn om zich in het Rijk te vestigen", advies 26.795/2/V van 5 augustus 1997 over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 19 februari 1993 betreffende de identificatiekaart voor privé-detectives" en advies 31.043/2 van 19 december 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de legitimatiekaart van de officieren van gerechtelijke politie, hulpofficieren van de procureur des Konings, van de kansspelcommissie en van haar secretariaat".

.../...

Het besluit is dan ook dat artikel 22 van het ontwerp en bijlage 2, die gerust van de rest van het ontwerp kunnen worden gescheiden, moeten vervallen en in een afzonderlijk ontwerp moeten worden opgenomen, dat aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht om advies moet worden voorgelegd.

Voorts bepaalt artikel 69, § 2, 3°, van het ontwerp dat niemand tot inspecteur-generaal kan worden benoemd indien hij niet het bewijs heeft geleverd van kennis van de andere taal, Nederlands of Frans, dan die van zijn diploma.

De Raad van State heeft binnen de korte termijn die hem is toegemeten, niet kunnen onderzoeken of het genoemde artikel 69, § 2, 3°, ook om advies moet worden voorgelegd aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 11

In onderdeel 8° wordt aan de "dienst individuele onderzoeken" de volgende taak toevertrouwd :

"... het onderzoek met het oog op het vaststellen van het onberispelijk gedrag van de kandidaten hulpagent en politieambtenaar die hun woonplaats in het buitenland hebben, alsmede de andere reglementair toegekende onderzoeksopdrachten dienaangaande met betrekking tot andere kandidaten.".

.../...

Die taak behoort niet tot de taken die bij de wet aan de dienst Algemene Inspectie worden toevertrouwd. Hoewel krachtens de artikelen 51 en 144, derde lid, van de wet van 7 december 1998 aan die dienst bevoegdheden inzake personeelsbeleid worden of kunnen worden toevertrouwd, gaat het uitsluitend om evaluatie- of opleidingstaken, dus taken ten aanzien van personen die al personeelslid van de politiediensten zijn.

Dat is niet het geval in 8° van artikel 11, welk onderdeel dus moet vervallen.

Artikel 13

Uit de algemene context van titel V van de wet van 7 december 1998, met als opschrift "De algemene inspectie", en in het bijzonder uit de artikelen 147 en 149, tweede lid, blijkt dat de onafhankelijkheid van de algemene inspectie ten aanzien van de diensten die ze moet controleren, moet worden gewaarborgd.

Gelet op de belangrijkheid van de taken die in artikel 13 worden opgesomd, waarvoor de inspectie de steun van de federale politiediensten moet krijgen, lijkt die onafhankelijkheid niet gewaarborgd. Het ontwerp mag zich in geen geval ertoe beperken te bepalen dat de nadere regelen voor die steun zullen worden gegeven in richtlijnen van de Minister van Binnenlandse Zaken.

.../...

Artikel 15

Artikel 147 van de wet van 7 december 1998 verleent de leden van de algemene inspectie een "algemeen en permanent recht tot inspectie" en bepaalt dat zij de leden van de federale en de lokale politie, welke ertoe gehouden zijn gevolg te geven aan de oproepingen van de algemene inspectie, vrij kunnen horen.

Het staat aan de steller van het ontwerp te oordelen of de algemene inspectie niet te sterk in de vrije uitoefening van haar wettelijke prerogatieven wordt beperkt door artikel 15 van het ontwerp, dat bepaalt dat in de oproepingsbrief "de aard van de zaak" moet worden vermeld en dat er - behoudens afdoende gemotiveerde gevallen - tussen de kennisgeving van de oproeping en het verhoor drie werkdagen moeten liggen.

Voorts moeten de woorden "Onverminderd artikel 147 van de wet" vervallen.

Artikel 16

Aangezien de woorden "met inachtneming van het principe van behoorlijk bestuur" niets aan het dispositief toevoegen, mogen ze vervallen.

.../...

Artikel 17

Artikel 148 van de wet van 7 december 1998 bepaalt aan welke overheidsinstanties de inspectie de resultaten van haar inspecties moet bezorgen. Het gevolg dat de geïnspecteerde diensten aan die aanbevelingen hebben gegeven, vormt een wezenlijk onderdeel van die resultaten.

Het derde lid van artikel 17 van het ontwerp, dat bepaalt dat die inlichtingen alleen aan de Minister van Binnenlandse Zaken hoeven te worden meegedeeld, moet dan ook vervallen.

Artikel 18

Stellen dat de inspectie en de politiedienst die door de inspectie moet worden gecontroleerd een protocol moeten afsluiten over "de nadere regelen van informatie-uitwisseling" tussen hen beide, is strijdig met artikel 147 van de wet, naar luid waarvan de leden van de algemene inspectie vrij alle documenten en stukken die nodig zijn voor hun inspectie, mogen raadplegen en daarvan een kopie mogen maken.

Deze bepaling moet op zijn minst grondig worden herzien opdat de reikwijdte ervan preciezer tot uiting komt.

.../...

Artikel 21

De regels betreffende het dragen van het uniform en die omtrent het dragen van wapens door de personeelsleden moeten, vanwege hun aard, door de Koning worden vastgesteld.

De overige regels waarvan in artikel 21 van het ontwerp sprake is, zouden beter rechtstreeks door de Minister van Binnenlandse Zaken worden vastgelegd.

Artikel 23 van het ontwerp

Krachtens artikel 174, eerste lid, van de Grondwet, wordt de begroting elk jaar door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd. De begrotingsprocedure en de manier waarop begrotingen moeten worden opgesteld worden in detail geregeld in de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

Zo luidt artikel 12, eerste en tweede lid, van de voormelde gecoördineerde wetten als volgt :

"De algemene uitgavenbegroting voorziet in en verleent machtiging voor de uitgaven, per programma, van de Diensten van algemeen bestuur van de Staat.

.../...

De kredieten voor de programma's groeperen onderscheidenlijk de begrotingsmiddelen die betrekking hebben op de werkingskosten van de overheidsdiensten en op de doelstellingen van de activiteiten-programma's." (4).

Artikel 14 van diezelfde gecoördineerde wetten luidt als volgt :

"In de begrotingstabellen worden de kredieten voor de programma's volgens de economische classificatie opgesplitst in basisallocaties, met opgave van de uitgaven bestemd voor de financiële diensten van geprefinancierde uitgaven. Deze bepaling geldt niet voor de kredieten ingeschreven voor de dotaties.".

Gelet op de bepalingen waarnaar hiervoren is verwezen, staat het niet aan de Koning om in een verordening-bepaling voor te schrijven welke structuur de begroting van de federale politie moet hebben. Overigens is geen enkele verordenende maatregel nodig opdat artikel 114 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een

(4) Artikel 13 van de voormelde gecoördineerde wetten bepaalt inzonderheid dat de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting is samengesteld uit nota's waarin de algemene beleidslijnen van de departementen worden uiteengezet en, per organisatieafdeling, de toegewezen opdrachten en, per programma, de nagestreefde doelstellingen, alsook de aan te wenden middelen om deze te bereiken.

geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (5) kan worden uitgevoerd.

Artikel 23 van het ontwerp dient te vervallen en artikel 42 van het ontwerp behoort te worden herzien opdat met deze opmerking rekening wordt gehouden.

Artikel 27

Deze bepaling is dubbelzinnig. Als ze betekent dat het algemeen actieplan waarvan daarin sprake is, ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en aan de Minister van Justitie, is ze strijdig met artikel 145 van de wet, krachtens welke bepaling de inspectie ambtshalve mag handelen.

(5) Het voormelde artikel 114 luidt als volgt :

"De uitgaven voor de federale politie maken het voorwerp uit van een sectie van de algemene uitgavenbegroting. De basisallocaties met betrekking tot de algemene directie van de gerechtelijke politie worden samengebracht in een afzonderlijke organisatieafdeling."

Overigens behoort te worden opgemerkt dat de wetgever zelf bepaald heeft dat er een afzonderlijke organisatieafdeling moet zijn voor de begrotingsmiddelen van de gerechtelijke politie.

.../...

Artikelen 31 tot 37

1. Er komt niet duidelijk tot uiting in welk geval en op welk ogenblik de identiteit van de indiener van de klacht wordt meegedeeld aan de persoon tegen wie of de dienst waartegen de klacht is gericht, vooral wanneer het gaat om een persoon die geen lid is van de dienst in kwestie.

Zo ziet de Raad van State bijvoorbeeld niet in hoe artikel 36, dat de mogelijkheid biedt de anonimiteit van een persoon te garanderen, kan samengaan met de bepalingen waarin wordt voorgeschreven dat de klacht, zodra ze is ingediend, wordt meegedeeld aan de betrokken korpschef en dat het betrokken personeelslid of de betrokken dienst na afsluiting van het onderzoek, inzage krijgt in het volledige dossier aangaande de klacht.

2. Artikel 34, eerste lid, onderdeel 2°, is niet nauwkeurig genoeg. Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, zou die bepaling kunnen gelden voor de dienst intern toezicht van het betrokken korps. In dat geval is die bepaling strijdig met artikel 145, derde lid, van de wet, krachtens welke bepaling de inspectie gevolg geeft aan de klachten en aangiften die zij ontvangt,

"... (onverminderd) de bevoegdheden van gerechtelijke politie van haar leden en de toepassing van de wet van 18 juli 1991 betreffende het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten."

.../...

In het ontworpen besluit mag alleen worden bepaald dat de inspectie voorlopig geen gevolg geeft aan de klacht of de aangifte wanneer in verband met het gelaakte feit een strafrechtelijke of tuchtrechtelijke vervolging is ingesteld. De steller van het ontwerp mag niet uit het oog verliezen dat het gevolg dat aan een klacht wordt gegeven er immers in kan bestaan de indiener van de klacht in te lichten over het resultaat van die procedures.

Opdat voldaan is aan de wetsbepaling waarnaar zopas is verwezen, moeten de gevallen waarin de klacht in het geheel niet wordt behandeld bijgevolg beperkt blijven tot het geval dat de klachten rechtstreeks door het comité P worden behandeld en tot de gevallen waarin aan de klacht onmogelijk gevolg kan worden gegeven om een van de redenen vermeld in artikel 34, eerste lid, onderdelen 1°, 2° en 3°.

Artikel 38

Het tweede lid is in te ruime bewoordingen gesteld doordat het automatisch elke gerechtelijke procedure in burgerlijke zaken uitsluit wanneer de bemiddeling gunstig afloopt.

.../...

Artikel 39

Artikel 149 van de wet, dat bepaalt dat de Koning "het statuut van het personeel dat niet tot de politie behoort" moet vaststellen, verleent de Koning niet de bevoegdheid om arbeidscontractanten in dienst te nemen.

Onderdeel 3° dient dan ook te vervallen.

Mochten sommige bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op arbeidscontractanten, dan dienen die bepalingen, naargelang van het geval, te worden herzien of moeten ze vervallen.

Artikel 40

Zoals de afdeling wetgeving opgemerkt heeft in haar voormelde advies 30.951/2, houdt het onderzoek dat gevoerd wordt omtrent gegadigden voor een openbare betrekking een inmenging in het privé-leven in die overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet door de wet moet worden geregeld.

Artikel 121, tweede lid, dat bij de wet van 31 mei 2001 is ingevoegd, voorziet slechts in zulk een onderzoek voor de werving van politieambtenaren en hulpagenten van politie.

.../...

Artikel 50

In deze bepaling wordt aan de inspecteur-generaal een te grote beoordelingsbevoegdheid gelaten voor het kiezen van de selectieprocedure.

Dat de inspecteur, naar gelang van de te verlenen betrekking een keuze maakt uit verschillende procedures, is te begrijpen, maar er kan niet worden aanvaard dat in een van die procedures hem een volledige discretionaire bevoegdheid wordt gelaten. Dat is nochtans het geval met de procedure in onderdeel 4°.

Deze bepaling behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 68

Artikel 68 dient te worden aangepast in het licht van de opmerkingen die in het kader van artikel 21 van het ontwerp zijn gemaakt.

Artikel 73

Doordat de redactie van deze bepaling verwarrend is, dreigt ze aanleiding te geven tot vele geschillen. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat deze bepaling moet worden herschreven.

.../...

Artikel 83

In paragraaf 2 behoort te worden aangegeven van welke artikelen van het ontwerp met deze overgangsbepaling wordt afgeweken. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 87.

De steller van het ontwerp wordt voorts opmerkzaam gemaakt op het feit dat, in de Franse tekst van deze beide bepalingen, om aan te geven hoe de daarin vermelde overheden samenwerken, uitdrukkingen worden gebezigd die sterk op elkaar lijken maar een radicaal verschillende betekenis hebben.

"Désigner de concert" komt immers neer op een gezamenlijke beslissing, terwijl "désigner en se concertant avec une autre autorité" alleen inhoudt dat het advies van die overheid moet worden ingewonnen en dat daarover met die overheid moet worden gesproken.

De tekst moet duidelijker worden gesteld.

Artikel 91

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de woorden "de dag vóór de inwerkingtreding van dit besluit" vervangen moeten worden door de woorden "31 december 2000".

.../...

Artikel 92

Aangezien in artikel 84 wordt bepaald dat de selectieprocedure tijdens de overgangsperiode aanvangt op de dag dat dit ontworpen besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt, is terugwerkende kracht op het eerste gezicht niet noodzakelijk om de continuïteit van de openbare dienst te garanderen.

Er behoort dan ook te worden bepaald dat dit besluit in werking treedt op de dag dat het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Opmerkingen van taalkundige aard

Verscheidene bepalingen van de Nederlandse tekst van het ontwerp zijn voor verbetering vatbaar uit een oogpunt van correct taalgebruik. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen worden, bij wijze van voorbeeld, de volgende tekstvoorstellen gedaan :

Artikel 13

In 3° schrijve men "de bewaking van de voortgang" in plaats van "het opvolgen".

.../...

Artikel 15

In plaats van "hoogdringendheid" schrijve men "dringende noodzakelijkheid" en in stede van "betekening" "kennisgeving".

Artikel 32

Men schrijve "in de vorm van" in plaats van "Onder de vorm van".

Artikel 34

Het tweede lid, tweede volzin, zou als volgt gesteld moeten worden : "Ze wordt schriftelijk ter kennis gebracht van de partij die de klacht heeft ingediend of de aangifte heeft gedaan, alsook van de dienst of de persoon tegen wie die was gericht."

Artikel 36

Het zou correcter zijn te schrijven "... wegens mogelijke wraakacties."

.../...

Artikel 50

Aan het slot van 2° schrijve men : "waaronder de kandidaat ressorteert;".

De Nederlandse tekst van het gehele ontwerp zou waar dat nodig is verbeterd moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

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. Y. HOUYET, référendaire adjoint.

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

La concordance entre la ver-
sion française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de H.
P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS