

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.175/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.175/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 août 2001, d'une demande d'avis sur un projet arrêté royal "relatif aux cartes de légitimation des fonctionnaires de police et des auxiliaires de police de la police fédérale et de la police locale", a donné le 22 octobre 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 augustus 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de legitimatiekaarten van de politieambtenaren en van de hulpagenten van politie van de federale politie en van de lokale politie", heeft op 22 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. S'il peut se concevoir que le commissaire général de la police fédérale soit chargé de délivrer les cartes de légitimation aux membres des corps opérationnels tant de la police locale que de la police fédérale, considérant qu'il peut s'agir là d'une mission d'appui dont la police fédérale peut être chargée en vertu de l'article 3, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, il importe par contre que les règles régissant la distribution des cartes et leur éventuel retrait, ainsi que les mesures à prendre en cas de détérioration, de perte ou de vol, soient déterminées dans le présent projet, et non subdéléguées au Ministre de l'Intérieur ou à une autre autorité, et ce spécialement parce que ces règles devront être appliquées non seulement par la police fédérale, mais également par les différents corps de police locale.

L'auteur du projet pourrait utilement s'inspirer à cet égard des articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 relatif à la carte de légitimation des membres de la police communale ⁽¹⁾.

2. Le projet ne prévoit pas que soit indiqué sur la carte de légitimation le corps de police auprès duquel est employé le fonctionnaire de police ou l'agent auxiliaire de police.

Cette indication n'est pas absolument indispensable pour les fonctionnaires de police, dès lors que la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit qu'ils sont compétents pour exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire national (article 45, alinéa 1^{er}) et qu'elle ne fait pas de distinction, quant à leurs pouvoirs, selon qu'ils appartiennent à la police fédérale ou à la police locale.

⁽¹⁾ Cette suggestion, non suivie, avait déjà été faite par la section de législation dans son avis 23.946/9, donné le 27 mars 1995, sur un projet d'arrêté royal "portant fixation de la carte de légitimation des membres du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie".

Force est toutefois de constater que l'absence de l'indication du corps d'appartenance ne permettra pas à la carte de légitimation d'assurer pleinement son rôle d'identification de son détenteur : elle rendra en tout cas assurément plus malaisé le traitement d'éventuelles plaintes dont ce dernier ferait l'objet. Par conséquent, en ne prévoyant pas cette indication, le projet assure une exécution inadéquate de l'article 141 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

En ce qui concerne les agents auxiliaires de police, l'absence d'indication du corps d'appartenance se heurte encore à une autre objection. En effet, ceux-ci ne sont pas fonctionnaires de police ⁽²⁾: l'article 45, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 1992, précitée, ne leur est donc pas applicable. Leurs compétences, au sein de la police locale, font l'objet de l'article 58 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui dispose :

"Les agents auxiliaires de police ne peuvent exercer aucune mission de police administrative ou judiciaire autre que celles qui leur sont attribuées en matière de police de la circulation routière, ainsi que celle de veiller au respect des règlements de police communaux.

Dans les limites de ces compétences, ils peuvent contrôler l'identité de chaque personne qui a commis une infraction."

Des agents auxiliaires de police pourraient en principe également servir dans la police fédérale. L'article 117, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui est d'application commune à la police fédérale et à la police locale, prévoit en effet que "le cadre opérationnel peut en outre comprendre un cadre d'auxiliaires de police". Aucune disposition légale ne fixe toutefois quelles pourraient être les compétences de ces agents auxiliaires de la police fédérale.

⁽²⁾ Article 117, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998.

Dans les développements de la proposition de loi, devenue la loi du 7 décembre 1998, précitée, cette disposition faisait l'objet du commentaire suivant :

"A l'instar de ce que connaît actuellement la police communale, les services de police pourront, tant au niveau fédéral qu'au niveau local, compter, au sein du cadre opérationnel, un cadre auxiliaire de police, qui, contrairement à leurs collègues du cadre opérationnel, n'ont pas la qualité de fonctionnaire de police mais disposent d'une compétence de police restreinte. En ce qui concerne la police locale, l'article 56 [devenu l'article 58] précise que cette compétence ne concerne que la police de la circulation routière et le contrôle de l'application des règlements communaux. En ce qui concerne la police fédérale, c'est au législateur qu'il appartiendra, conformément à l'article 106, de décider s'il y existera également un cadre d'auxiliaires de police et de définir les attributions de ces membres." ⁽³⁾

Il résulte de ce qui précède que les compétences exercées par les agents auxiliaires de police sont fonction du corps de police auquel ils appartiennent. Par conséquent, il convient que l'indication de ce corps figure sur la carte de légitimation.

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Alinéa 6

Cet alinéa doit être remplacé par un considérant qui doit être rédigé comme suit :

"Considérant que l'avis du Conseil consultatif des bourgmestres n'a pas été régulièrement donné dans le délai requis et qu'aucune demande de prolongation n'a été formulée; qu'en conséquence, il a été passé outre;"

⁽³⁾ Doc.parl., chambre, 1676-1, 1997-1998. Il est à noter que l'article 106 dont il est question dans ce commentaire, prévoit que la loi fixe annuellement l'effectif du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique. Jusqu'à présent, aucune loi n'a fixé cet effectif.

Dispositif

Article 6

1. S'il est exact que l'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi exerce la même fonction auprès de l'auditeur militaire, la dénomination légale de cette qualité lorsqu'elle est attribuée à un membre du personnel du cadre opérationnel de la police fédérale ou de la police locale, est, en vertu de l'article 138 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, "officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi".

Mieux vaut, dès lors, que ce soit cette mention qui figure sur la carte de légitimation.

2. Par ailleurs, la qualité de simple "officier de police judiciaire" ne subsiste qu'à titre transitoire, pour les fonctionnaires de police qui avaient cette qualité avant leur passage dans la police intégrée, qui la conservent en vertu de l'article 253, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et à qui la qualité d'"officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi" n'est pas conférée par ou en vertu de l'article 138 de la même loi.

D'un point de vue légistique, mieux vaut, dès lors, prévoir la possibilité d'inscrire cette mention dans une disposition transitoire dont l'application doit être limitée à ce cas.

Article 10

La langue du titulaire ne peut être que celle déterminée en application des critères fixés par les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative. Par conséquent, le mot "maternelle" doit être omis.

Article 12

1. Si l'article 22 de l'arrêté royal du 26 mars 2001 portant exécution des articles 13, 27, alinéas 2 et 5, et 53 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police et portant d'autres dispositions diverses, permet que les anciens membres de la gendarmerie, de la police judiciaire ou de la police communale conservent leur ancienne carte de légitimation jusqu'à leur remplacement en exécution de l'article 141, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, il convient que le présent projet, qui a précisément pour objet de pourvoir à ce remplacement, fixe une date au-delà de laquelle les anciennes cartes ne seront plus valables. L'article 12, alinéa 2, tel qu'il est rédigé, ne s'oppose, en effet, pas à ce que les anciennes cartes restent indéfiniment valides, aussi longtemps qu'elles n'auront pas été effectivement remplacées, de telle sorte que le citoyen, à qui cette ancienne carte serait présentée, ne pourrait savoir si elle est effectivement encore valide.

Il convient donc d'abroger les arrêtés royaux visés à l'alinéa 1^{er}, de prévoir qu'à titre transitoire, les anciennes cartes visées à l'article 22 de l'arrêté royal du 26 mars 2001 restent valables jusqu'à leur remplacement effectif, qui devra intervenir avant une date à déterminer, et de fixer l'entrée en vigueur de la disposition abrogatoire à cette même date.

2. Il y a lieu d'indiquer les textes abrogés de même intensité de force obligatoire dans leur ordre chronologique, en commençant par le plus ancien. Le texte indiqué en 2° doit, dès lors, figurer en 1° et le texte indiqué en 1° doit figurer en 2°.

Article 13

Aucune justification n'est donnée sur la raison pour laquelle il devrait être dérogé aux règles normales d'entrée en vigueur. L'article 13 du projet doit, dès lors, être omis.

Annexes

1. Les modèles figurant en annexe doivent être précédés de la mention :

"Annexe...- Bijlage..."

"Cartes de légitimation - Legitimatiekaarten".

2. Les annexes jointes au projet soumis à l'avis de la section de législation ne comportent que des rectangles blancs. Il va de soi que ce sont les spécimens de la carte de légitimation qui devront être reproduits et publiés au Moniteur belge.

Observation finale d'ordre linguistique

Sous réserve des observations de fond formulées ci-dessus, il faut écrire à la première phrase de l'article 12 "Opgeheven worden" au lieu de "Worden opgeheven".

Algemene opmerkingen

1. Ofschoon kan worden aangenomen dat de commissaris-generaal van de federale politie ermee belast wordt om aan de leden van het operationeel korps van zowel de lokale politie als de federale politie een legitimatiekaart af te geven, op grond van de overweging dat het daarbij kan gaan om een ondersteunende opdracht waarmee de federale politie kan worden belast krachtens artikel 3, derde lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, is het echter van belang dat de regels betreffende de verdeling van de kaarten en de eventuele intrekking ervan, alsook de maatregelen die in geval van beschadiging, verlies of diefstal dienen te worden getroffen, in het onderhavige ontwerp worden vastgesteld, en dat de bevoegdheid tot het bepalen daarvan niet wordt overgedragen aan de Minister van Binnenlandse Zaken of aan een andere instantie, en in het bijzonder omdat die regels niet alleen door de federale politie moeten worden toegepast maar ook door de onderscheiden lokale politiekorpsen.

De steller van het ontwerp kan zich zeer geschikt baseren op de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 betreffende de legitimatiekaart van de leden van de gemeentepolitie ⁽¹⁾.

2. Het ontwerp voorziet niet in de vermelding, op de legitimatiekaart, van het politiekorps waarbij de politieambtenaar of de hulpagent van politie wordt tewerkgesteld.

Die vermelding is niet absoluut onontbeerlijk voor politieambtenaren, aangezien de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bepaalt dat zij bevoegd zijn om hun opdrachten te vervullen op het gehele grondgebied van het Rijk (artikel 45, eerste lid) en in die wet geen onderscheid wordt gemaakt wat hun bevoegdheden betreft naargelang zij tot de federale dan wel tot de lokale politie behoren.

⁽¹⁾ De afdeling wetgeving heeft deze suggestie reeds gedaan in advies 23.946/9, dat zij op 27 maart 1995 heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de legitimatiekaart van de personeelsleden van het operationeel korps van de rijkswacht", maar op die suggestie is niet ingegaan.

Op te merken valt evenwel dat de legitimatiekaart, doordat daarop niet vermeld staat tot welk korps de houder ervan behoort, haar rol in het identificeren van die houder niet volledig kan spelen : daardoor zal het hoe dan ook moeilijker zijn om eventuele klachten tegen de houder van die kaart te behandelen. Doordat het ontwerp niet in die vermelding voorziet, wordt niet gezorgd voor een passende uitvoering van artikel 141 van de voormelde wet van 7 december 1998.

Wat de hulpagenten van politie betreft, geeft het ontbreken van die vermelding aanleiding tot nog een bezwaar. Hulpagenten van politie zijn immers geen politieambtenaren ⁽²⁾ : artikel 45, eerste lid, van de voormelde wet van 5 augustus 1992 is namelijk niet op hen van toepassing. Hun bevoegdheden, binnen de lokale politie, zijn vastgelegd in artikel 58 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat als volgt luidt :

"De hulpagenten mogen geen opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie uitvoeren, behalve de bevoegdheden die hen zijn toegekend inzake de politie van het wegverkeer en die om toe te zien op de naleving van gemeentelijke politieverordeningen.

Binnen die bevoegdheden kunnen zij de identiteit van iedere persoon die een misdrijf heeft begaan controleren."

In principe zouden bij de federale politie ook hulpagenten van politie kunnen werken. Artikel 117, eerste lid, van de voormelde wet van 7 december 1998, welke bepaling zowel op de federale politie als op de lokale politie van toepassing is, bepaalt immers dat "het operationeel kader ... bovendien een kader van hulpagenten van politie (kan) omvatten". In geen enkele wetsbepaling is evenwel vastgelegd welke bevoegdheden die hulpagenten van de federale politie zouden kunnen hebben.

De toelichting op het wetsvoorstel dat de voormelde wet van 7 december 1998 is geworden, bevat onder andere de volgende commentaar op die bepaling :

"Naar het voorbeeld van wat thans geldt bij de gemeentepolitie, zullen de politiediensten, zowel op federaal als op lokaal vlak, binnen het operationeel kader over een kader van hulpagenten van politie kunnen beschikken die, in tegenstelling tot hun collega's van het operationeel kader, niet de hoedanigheid van politieambtenaar hebben maar een beperkte politiebevoegdheid toegemeten krijgen. Inzake de

⁽²⁾ Artikel 117, derde lid, van de wet van 7 december 1998.

lokale politie, specificeert artikel 56 (dat artikel 58 is geworden) dat die bevoegdheid slechts slaat op de politie van het wegverkeer en het toezicht op de naleving van gemeentelijke politieverordeningen. Wat de federale politie aanbelangt, komt het de wetgever toe, conform artikel 106, om uit te maken of ook daar in een kader van hulpagenten van politie zal worden voorzien en om hun bevoegdheden vast te leggen." ⁽³⁾.

Uit wat voorafgaat, blijkt dat de bevoegdheden die de hulpagenten van politie uitoefenen, variëren naar gelang van het korps waartoe zij behoren. Bijgevolg moet dat korps op de legitimatiekaart worden vermeld.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Zesde lid

Dit lid dient te worden vervangen door een als volgt gestelde overweging :

"Overwegende dat het advies van de Adviesraad van burgemeesters niet regelmatig binnen de voorgeschreven termijn gegeven is en dat geen verzoek om verlenging van de termijn gedaan is; dat er bijgevolg aan is voorbijgegaan;"

⁽³⁾ Gedr. St. Kamer, 1676-1, 1997-1998. Op te merken valt dat artikel 106 waarvan in die commentaar sprake is, voorschrijft dat de wet elk jaar het effectief van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader bepaalt. Totnogtoe is dat aantal evenwel bij geen enkele wet vastgesteld.

Dispositief

Artikel 6

1. Hoewel het juist is dat de officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, hetzelfde ambt uitoefent bij de krijgsauditeur, luidt krachtens artikel 138 van de voormelde wet van 7 december 1998 de wettelijke benaming van deze hoedanigheid "officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings", wanneer ze wordt toegekend aan een personeelslid van het operationeel korps van de federale politie of van de lokale politie.

Het is derhalve beter dat precies deze vermelding op de legitimatiekaart voorkomt.

2. Bovendien blijft de hoedanigheid van gewoon "officier van gerechtelijke politie" alleen bij wijze van overgangsmaatregel bestaan voor politieambtenaren die deze hoedanigheid hadden vóór hun overgang naar de geïntegreerde politie. Ze behouden die hoedanigheid krachtens artikel 253, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998; de hoedanigheid van "officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings" wordt hun niet toegekend door of krachtens artikel 138 van dezelfde wet.

Uit wetgevingstechnisch oogpunt is het derhalve beter ervoor te zorgen dat deze vermelding wordt opgenomen in een overgangsbepaling waarvan de toepassing tot dat geval moet worden beperkt.

Artikel 10

De taal van de houder kan alleen die zijn welke wordt bepaald met toepassing van de criteria vastgesteld in de gecoördineerde wetten op het gebruik der talen in bestuurszaken. Het woord "moedertaal" dient bijgevolg te vervallen en te worden vervangen door het woord "taal".

Artikel 12

1. Overeenkomstig artikel 22 van het koninklijk besluit van 26 maart 2001 tot uitvoering van de artikelen 13, 27, tweede en vijfde lid, en 53 van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten en houdende diverse andere overgangsbepalingen, mogen de gewezen personeelsleden van de rijkswacht, van de gerechtelijke politie of van de gemeentepolitie hun oude legitimatiekaart behouden tot ze ter uitvoering van artikel 141, eerste lid, van de voormelde wet van 7 december 1998 vervangen wordt. Toch moet in het onderhavige ontwerp, dat er precies toe strekt in die vervanging te voorzien, een datum worden bepaald waarna de oude kaarten niet meer geldig zijn. Zoals artikel 12, tweede lid, gesteld is, belet het immers niet dat de oude kaarten onbeperkt geldig blijven, zolang ze niet effectief vervangen zijn, zodat de burger, aan wie een oude kaart zou worden getoond, niet zou kunnen weten of ze effectief nog geldig is.

De in het eerste lid vermelde koninklijke besluiten moeten dus worden opgeheven, er moet worden bepaald dat bij wijze van overgangsmaatregel de oude kaarten bedoeld in artikel 22 van het koninklijk besluit van 26 maart 2001 geldig blijven tot ze effectief vervangen zijn, welke vervanging moet plaatshebben vóór een te bepalen datum, en als datum van inwerkingtreding van de opheffingsbepaling moet diezelfde datum worden vastgelegd.

2. Wanneer verwezen wordt naar opgeheven regelingen van gelijke rangorde dient de chronologische volgorde ervan in acht te worden genomen, waarbij eerst de oudste regeling vermeld wordt. De in onderdeel 2° vermelde regeling dient derhalve in onderdeel 1° te worden opgenomen en de regeling waarnaar in onderdeel 1° wordt verwezen, moet in onderdeel 2° worden opgegeven.

Artikel 13

Er wordt niet gepreciseerd om welke reden moet worden afgeweken van de normale regels inzake de inwerkingtreding. Artikel 13 van het ontwerp dient bijgevolg te vervallen.

Bijlagen

1. De modellen die als bijlage bij het ontwerp gevoegd zijn moeten worden voorafgegaan door de vermelding :

"Annexe ... - Bijlage ..."

"Cartes de légitimation - Legitimatiekaarten".

2. De bijlagen bij het ontwerp dat om advies aan de afdeling wetgeving voorgelegd is, bevatten alleen witte rechthoeken. Het spreekt vanzelf dat het de specimens van de legitimatiekaart zijn die in het Belgisch Staatsblad moeten worden afgedrukt en bekendgemaakt.

Slotopmerking van taalkundige aard

Onder voorbehoud van de vorenstaande inhoudelijke opmerkingen schrijven men in de inleidende zin van artikel 12 "Opgeheven worden" in plaats van "Worden opgeheven".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

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 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. JAUMOTTE.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS