

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.350/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 10 octobre 2001 ⁽¹⁾, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police", a donné le 30 octobre 2001 l'avis suivant :

⁽¹⁾ par lettre du 12 octobre 2001, le ministre a demandé que l'examen du dossier soit suspendu jusqu'à la délibération du Conseil des ministres; celle-ci a eu lieu le 26 octobre dernier

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.350/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 oktober 2001 ⁽¹⁾ 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 uitvoering van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten", op 30 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

⁽¹⁾ bij brief van 12 oktober 2001 heeft de minister gevraagd om het onderzoek van het dossier te schorsen tot de beraadslaging in de Ministerraad; deze beraadslaging heeft plaats gehad op 26 oktober laatstleden

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^e, 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) ... door het feit dat dit ontwerp van koninklijk besluit onder meer bepaalde diensthoofden aanwijst, bevoegd om de tuchtwet van 13 mei 1999 toe te passen; dat die diensthoofden gewone tuchtoverheden uitmaken die spilfiguren -moeten- zijn in de toepassing van de tucht op het laagste maar dikwijls meest aangewezen niveau; dat bovendien de tuchtraad ondertussen reeds enkele malen werd geadieerd, na tuchtrechtelijke initiatieven vanwege bepaalde hogere tuchtoverheden en de snelste afhandeling zich opdringt, gelet op de door het bestuur in acht te nemen redelijke termijn; dat het ten slotte in disciplinaire aangelegenheden zaak is om zo snel mogelijk rechtszekerheid te bieden.".

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, le Conseil d'Etat formule les observations qui suivent.

*

* *

Examen du projet

Dispositif

Article 3

Cette disposition ne peut puiser son fondement légal dans la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

.../...

La fonction de secrétaire permanent de la commission permanente de la police locale est au surplus une fonction qui n'existe pas encore, puisque le Roi n'a toujours pas créé cette commission, ni déterminé son mode de fonctionnement en exécution de l'article 91 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Si le Roi, en exécution de la disposition légale, précitée, et de la disposition transitoire inscrite sous l'article 184 de la Constitution, prévoit et autorise le détachement de membres de la police locale auprès de la commission permanente de la police locale, il Lui appartiendra de déterminer la fonction dont le titulaire sera considéré comme le chef de corps du personnel détaché. Par voie de conséquence, en application des articles 19, 1°, a), et de l'article 21 de la loi du 13 mai 1999, précitée, ce titulaire de fonction sera l'autorité disciplinaire ordinaire de ce personnel détaché.

Cette disposition doit donc être omise.

Article 5

Cette disposition prévoit :

"Les notifications, les convocations et les envois au membre du personnel, prescrits par la loi disciplinaire s'effectuent par remise contre accusé de réception ou, subsidiairement, au moyen d'un envoi recommandé à la poste".

Or, pour certaines des convocations, notifications ou envois de documents prévus par la loi, celle-ci dispose expressément qu'ils doivent soit être remis au membre du personnel intéressé contre accusé de réception, soit lui être communiqués par envoi recommandé à la poste. Ainsi en va-t-il des articles 32, alinéa 2, 37, alinéa 1^{er}, 38bis, alinéa 1^{er}, 38sexies, alinéas 1^{er} et 2, 55, et 62, alinéa 2.

L'article 57ter prévoit en outre que

"toutes les pièces adressées à un membre du personnel en vertu de la présente loi, par notification contre accusé de réception ou par envoi recommandé à la poste, sont réputées communiquées même si le membre du personnel n'en accuse pas réception, dès lors qu'elles lui ont été présentées à deux reprises."

Pour les communications prévues par les dispositions précitées, il ne peut être admis que l'article 5 du présent projet prévoie encore d'autres modalités que celles établies par la loi, et ce d'autant plus qu'elles ne sont pas totalement compatibles entre elles.

Le projet doit donc se limiter à régler les communications prévues par la loi, mais pour lesquelles celle-ci ne prévoit pas comment elles doivent être effectuées. Il s'agit des communications prévues par les articles 29, alinéa 2, 34, 36, alinéa 2, 38, alinéa 3, 38ter, 38quinquies, alinéa 2, 45, alinéas 1^{er} et 3, 53 et 54, alinéa 2.

Il appartient à l'auteur du projet de choisir entre une modification du projet qui renvoie expressément à ces dispositions ou l'indication que, sauf dans l'hypothèse où une procédure est prévue par la loi, c'est celle qui est envisagée au projet qui s'applique.

Articles 8 et 9

L'audition des membres du personnel devant le conseil de discipline fait l'objet des articles 45 et 46 de la loi du 13 mai 1999, précitée, qui prévoient que l'intéressé est d'office convoqué à comparaître devant le conseil et que sa comparution personnelle peut même être ordonnée.

Par conséquent, les articles 8 et 9 qui prévoient les modalités selon lesquelles le membre du personnel est entendu lorsqu'il le désire, ne doivent pas être rendus applicables à l'audition par le conseil de discipline.

Par ailleurs, prévoir que la date et l'heure de l'audition sont fixées de commun accord par le membre du personnel et l'autorité disciplinaire est susceptible de paralyser la procédure ⁽¹⁾.

Article 11

L'alinéa 2 confie à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale la mission de décider, en cas de contestation, le temps consacré à la défense du membre du personnel pour le calcul des prestations de service.

Le pouvoir conféré au Roi par la loi du 13 mai 1999, précitée, notamment l'article 58, 3°, ne L'autorise pas à déroger à des dispositions légales. Or, les missions de l'inspection générale sont définies par la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui ne prévoit pas que l'inspection générale puisse être chargée de trancher des contestations entre un membre du personnel et ses supérieurs hiérarchiques.

Une telle mission n'entre pas, en outre, dans le cadre des compétences en matière d'évaluation du personnel et de formation que le Roi peut conférer à l'inspection générale en vertu de l'article 144 de la loi.

Article 21

Cette disposition est à omettre. Il résulte, en effet, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, d'une part, et des articles 39 et 44 de la loi du 13 mai 1999, précitée, d'autre part, que les affaires doivent être traitées dans la langue du requérant, et par une chambre composée de membres appartenant au même rôle linguistique que celui-ci.

⁽¹⁾ L'article 9, alinéa 2, prévoit certes que la procédure d'audition ne suspend pas la procédure disciplinaire en cours, mais cette disposition ne saurait faire obstacle au droit reconnu à l'intéressé d'être entendu avant qu'une décision ne soit rendue.

Il n'appartient en tout état de cause pas au Roi de régler l'emploi des langues, cette matière étant réservée à la loi par l'article 30 de la Constitution.

Articles 30 à 33

Les articles 30 à 33, qui prévoient la récusation des membres de la chambre saisie du conseil de discipline, ne peuvent être considérés comme des mesures de détail de la procédure disciplinaire. La récusation est au contraire un des éléments essentiels du statut disciplinaire des policiers, qui doivent être réglés par la loi en vertu de l'article 184 de la Constitution.

Or, la loi du 13 mai 1999, précitée, ne prévoit pas cette possibilité de récusation.

Ces dispositions ne peuvent, dès lors, s'autoriser de l'habilitation donnée au Roi par l'article 58, 1°, de la loi du 13 mai 1999, précitée.

Elles pourraient, par contre, trouver leur fondement dans la disposition transitoire inscrite sous l'article 184 de la Constitution. Dans cette hypothèse toutefois, s'agissant de mesures de nature législative devant être confirmées par la loi avant le 30 avril 2002, elles doivent faire l'objet d'un projet distinct.

Articles 34 à 43

Aucune disposition de la loi du 13 mai 1999, précitée, ne confère d'habilitation particulière au Roi dans la matière réglée par ces articles. Il doit donc se limiter, en se fondant sur l'article 108 de la Constitution, à dégager du principe de la loi et de son économie générale, les conséquences qui, d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, en dérivent naturellement, sans étendre ni restreindre sa portée.

Excèdent la simple exécution des articles 65bis à 65quinquies de la loi du 13 mai 1999, précitée, les articles 41, alinéa 2, 6°, 42 et 43 du projet.

Article 49

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. Elle peut, toutefois, être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Dans le bref délai qui lui est imparti, la section de législation n'a pu vérifier pour chacune des dispositions du projet si la rétroactivité pouvait ou ne pouvait pas être admise.

En tout état de cause, le non-respect du délai prévu à l'article 9 ne pourrait être opposé rétroactivement au membre du personnel poursuivi disciplinairement.

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 brief aldus :

"door het feit dat dit ontwerp van koninklijk besluit onder meer bepaalde diensthoofden aanwijst, bevoegd om de tuchtwet van 13 mei 1999 toe te passen; dat die diensthoofden gewone tuchtoverheden uitmaken die spilfiguren -moeten- zijn in de toepassing van de tucht op het laagste maar dikwijls meest aangewezen niveau; dat bovendien de tuchtraad ondertussen reeds enkele malen werd geadieerd, na tuchtrechtelijke initiatieven vanwege bepaalde hogere tuchtoverheden en de snelste afhandeling zich opdringt, gelet op de door het bestuur in acht te nemen redelijke termijn; dat het ten slotte in disciplinaire aangelegenheden zaak is om zo snel mogelijk rechtszekerheid te bieden.".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Wat die drie punten betreft, maakt de Raad van State de volgende opmerkingen.

*

* *

.../...

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 3

Deze bepaling vermag haar rechtsgrond niet te ontleen aan de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

Daarenboven is de functie van vaste secretaris van de Vaste Commissie van de lokale politie een functie die nog niet bestaat, nu de Koning die commissie nog steeds niet heeft opgericht, noch de werkwijze ervan heeft bepaald ter voldoening aan artikel 91 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Als de Koning, ter voldoening aan de voormelde wetsbepaling en aan de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet, voorschrijft en toestaat dat leden van de lokale politie gedetacheerd worden bij de Vaste Commissie van de lokale politie, dan zal Hij dienen te bepalen van welke functie degene die haar bekleedt zal worden aangemerkt als de korpschef van het gedetacheerde personeel. Dientengevolge zal overeenkomstig de artikelen 19, 1°, a), en artikel 21 van de voornoemde wet van 13 mei 1999 die bekleder van een functie de gewone tuchtoverheid zijn van dat gedetacheerde personeel.

Die bepaling moet dus vervallen.

Artikel 5

De bepaling luidt aldus :

"De overeenkomstig de tuchtwet voorgeschreven kennisgevingen en zendingen aan en oproepingen van het personeelslid geschieden door middel van afgifte tegen ontvangstbewijs of, bijkomend, door middel van een ter post aangetekende brief."

.../...

Nu is het zo dat voor sommige bij de wet voorgeschreven oproepingen, kennisgevingen of zendingen van bescheiden de wet uitdrukkelijk voorschrijft dat ze aan het personeelslid afgegeven dienen te worden tegen ontvangstbewijs, of aan dat personeelslid kenbaar gemaakt door middel van een ter post aangetekend schrijven. Dat is het geval met de artikelen 32, tweede lid, 37, eerste lid, 38bis, eerste lid, 38sexies, eerste en tweede lid, 55 en 62, tweede lid.

Daarenboven bepaalt artikel 57ter het volgende :

"Alle aan een personeelslid krachtens deze wet gerichte stukken, door kennisgeving aan het betrokken personeelslid tegen een ontvangstbewijs of bij een ter post aangetekend schrijven, worden geacht medegedeeld te zijn, zelfs indien het personeelslid daar geen ontvangst van bevestigt, zodra bedoelde stukken hem tweemaal werden voorgelegd."

Ten aanzien van de kenbaarmakingen voorgeschreven door de voornoemde bepalingen, kan er niet in worden toegestemd dat artikel 5 van het onderhavige ontwerp nog andere regels geeft dan die welke in de wet staan, te meer daar ze niet volstrekt met elkaar bestaanbaar zijn.

Het ontwerp mag dus niet verder gaan dan het regelen van de bij de wet voorgeschreven kenbaarmakingen, namelijk die ten aanzien waarvan de wet niet beschikt hoe ze in hun werk behoren te gaan. Het betreft de kenbaarmakingen waarin voorzien wordt door de artikelen 29, tweede lid, 34, 36, tweede lid, 38, derde lid, 38ter, 38quinquies, tweede lid, 45, eerste en derde lid, 53 en 54, tweede lid.

Het is een aangelegenheid van de steller van het ontwerp te kiezen tussen een zodanige wijziging van het ontwerp dat uitdrukkelijk naar die bepalingen wordt verwezen of vermelding dat behoudens wanneer de wet een procedure voorschrijft, de in het ontwerp in uitzicht gestelde procedure toepassing vindt.

Artikelen 8 en 9

Het verhoor van personeelsleden door de tuchtraad is aan de orde in de artikelen 45 en 46 van de voormelde wet van 13 mei 1999, welke artikelen uitdrukkelijk bepalen dat de betrokkene ambtshalve wordt opgeroepen om voor de raad te verschijnen en dat zijn persoonlijke verschijning zelfs bevolen kan worden.

.../...

Mitsdien gaat het niet aan dat de artikelen 8 en 9, die voorschrijven hoe het horen van het personeelslid in zijn werk gaat ingeval het personeelslid verlangt te worden gehoord, toepasselijk worden verklaard op het verhoor door de tuchtraad.

Overigens kan de procedure vastlopen als wordt voorgeschreven dat de datum en het tijdstip van het verhoor in gemeen overleg worden vastgelegd door het personeelslid en de tuchtoverheid ⁽¹⁾.

Artikel 11

Het tweede lid draagt aan de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie de taak op om voor de aanrekening als dienstprestaties, in geval van betwisting een beslissing te nemen in verband met de tijd die is besteed aan de verdediging van het personeelslid.

De bevoegdheid die bij de voornoemde wet van 13 mei 1999 aan de Koning wordt opgedragen, inzonderheid bij artikel 58, 3°, machtigt Hem niet om af te wijken van wetsbepalingen. De taken van de algemene inspectie worden namelijk omschreven door de voornoemde wet van 7 december 1998, die niet inhoudt dat aan de algemene inspectie kan worden opgedragen betwistingen te beslechten die ontstaan tussen een personeelslid en zijn hiërarchische meerderen.

Daarenboven valt een zodanige taak niet binnen het bestek van de bevoegdheden voor evaluatie en opleiding van het personeel, die de Koning krachtens artikel 144 van de wet vermag op te dragen aan de algemene inspectie.

⁽¹⁾ Ofschoon artikel 9, tweede lid, bepaalt dat de procedure van verhoor de lopende tuchtprocedure niet schorst, kan die bepaling niet in de weg staan aan het recht van de betrokkene om te worden gehoord voordat een beslissing wordt genomen.

Artikel 21

Deze bepaling moet vervallen. Enerzijds de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken en anderzijds de artikelen 39 en 44 van de bewuste wet van 13 mei 1999 hebben immers ten gevolge dat de zaken in de taal van de verzoeker moeten worden behandeld, door een kamer bestaande uit leden die tot dezelfde taalrol behoren als de verzoeker.

Het is hoe dan ook geen aangelegenheid van de Koning het taalgebruik te regelen, aangezien die aangelegenheid bij artikel 30 van de Grondwet tot het domein van de wet wordt gerekend.

Artikelen 30 tot 33

De artikelen 30 tot 33, die voorzien in wraking van leden van de geadiëerde kamer van de tuchtraad, kunnen niet worden beschouwd als detailkwesties van de tuchtprocedure. Wraking is daarentegen een van de hoofdbestanddelen van het tuchtstatuut van de personeelsleden van politiediensten, die krachtens artikel 184 van de Grondwet bij de wet geregeld behoren te worden.

De voornoemde wet van 13 mei 1999 biedt evenwel niet de mogelijkheid tot wraking.

Die bepalingen kunnen dan ook niet steunen op de machtiging die bij artikel 58, 1°, van de voormelde wet van 13 mei 1999 aan de Koning wordt verleend.

Er zou daarentegen wel een rechtsgrond voor bestaan in de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet. In dat geval behoren ze evenwel ingebed te worden in een afzonderlijk ontwerp, aangezien het gaat om wettelijke maatregelen die vóór 30 april 2002 bij wet bekrachtigd moeten worden.

Artikelen 34 tot 43

Geen één bepaling van de voornoemde wet van 13 mei 1999 houdt enige bijzondere bevoegdmaking van de Koning in voor de aangelegenheid die in die artikelen haar beslag krijgt. De Koning behoort zich dus, steunend op artikel 108 van de Grondwet, te beperken tot het trekken van die consequenties uit het grondbeginsel van de wet en de algemene economie hiervan welke volgens hetgeen bij het ontwerpen van de wet voor ogen heeft gestaan en de doelstellingen van de wet, uit de aard der zaak eruit voortkomen, zonder de strekking ervan te verruimen noch te beperken.

De artikelen 41, tweede lid, 6°, 42 en 43 van het ontwerp reiken verder dan de loutere uitvoering van de artikelen 65bis tot 65quinquies van de bewuste wet van 13 mei 1999.

Artikel 49

Overeenkomstig een algemeen rechtsbeginsel geldt als regel dat bestuurshandelingen niet terugwerken. Terugwerking kan echter gewettigd zijn als ze geoorloofd is volgens de wet. Is terugwerking niet wettelijk geoorloofd, dan kan ze alleen bij wijze van uitzondering worden aangenomen, wanneer ze noodzakelijk is, met name voor de continuïteit van de openbare dienst of het regulariseren van een feitelijke of rechtelijke situatie en voor zover ze voldoet aan de vereisten van de rechtszekerheid en de individuele rechten.

Binnen de korte termijn die de afdeling wetgeving is toegemeten, heeft ze niet kunnen nagaan voor elke bepaling van het ontwerp of al of niet kan worden toegestemd in terugwerking.

Wat er ook van zij, niet-naleving van de termijn gesteld in artikel 9 zou niet met terugwerkende kracht kunnen worden tegengeworpen aan een personeelslid dat tuchtrechtelijk vervolgd wordt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
P. QUERTAINMONT,

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 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. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS