

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 32.667/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 32.667/2

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 6 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police", a donné le 16 janvier 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 december 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten", heeft op 16 januari 2002 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. Le projet examiné modifie l'arrêté royal du 30 mars 2001, portant la position juridique du personnel des services de police, en abrégé PJPol; il doit en conséquence être précédé d'un rapport au Roi ¹.

2. Compte tenu du fait que la négociation syndicale n'a été clôturée que le 22 juin 2001, soit après la délibération du Conseil des ministres du 8 juin 2001, le projet doit être délibéré une nouvelle fois en Conseil des ministres.

3. C'est sous le bénéfice de ces observations que sont formulées les observations qui suivent.

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Alinéas 6 et 7

Le Ministre de la Fonction publique et le Ministre du Budget donnent respectivement leur "accord" sur le texte en projet. Les alinéas doivent être corrigés en ce sens.

⁽¹⁾ Voir l'avis 30.951/2, donné le 16 mars 2001.

Alinéa 8

Il convient de remplacer cet alinéa par les deux alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 32.667/2 du Conseil d'Etat, donné le 16 janvier 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

DispositifArticle 1^{er}

La disposition en projet a pour effet de créer une

"(...) différence de traitement entre les aspirants commissaires de police, selon qu'ils sont issus ou non du cadre moyen. Alors que les deux catégories d'aspirants bénéficient actuellement au minimum ² de l'échelle de traitement O 1, l'arrêté en projet réserve cette échelle de traitement aux seuls aspirants qui ne sont pas issus du cadre moyen, alors que ceux qui sont issus de ce cadre conservent l'échelle de traitement dont ils bénéficiaient le jour précédant leur commissionnement comme aspirants commissaires de police.

Dans la plupart des cas, compte tenu de leur ancienneté, l'aspirant commissaire de police issu du cadre moyen bénéficie le jour précédant son commissionnement d'un traitement supérieur à celui dont il bénéficierait si l'échelle de traitement O 1 lui était attribuée. Le cas inverse n'est toutefois pas totalement exclu : dans certaines hypothèses, l'échelle de traitement O 1 pourrait se révéler légèrement supérieure.

Si la circonstance que les recrutements et les promotions par accession au cadre d'officiers sont des procédures distinctes permet de justifier une légère différence de traitement en faveur de ceux qui accèdent au grade d'aspirant par recrutement, par contre la même différence ne paraît pas pouvoir se justifier entre deux aspirants lauréats d'une procédure du recrutement selon qu'ils étaient ou non, au moment de leur recrutement, membres du personnel des services de police titulaires d'un grade du cadre moyen."

(2) La clause de sauvegarde prévue à l'article XI.II.11 PJPol garantit en effet aux membres du personnel promu dans un nouveau grade de ne pas obtenir un traitement inférieur à celui dont ils auraient bénéficié sans cette promotion.

Article 4

Sous réserve de l'observation formulée à l'article 7, les mots "par Nous" doivent en tout état de cause être omis. Les officiers de la police locale autres que supérieurs sont en effet nommés, selon le cas, par le conseil communal ou le conseil de police et non par le Roi, en vertu de l'article 54 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Article 5

Au 1°, outre la suppression des mots "en tant qu'aspirant", il convient, à l'article V.II.17., alinéa 1^{er}, PJPOL, de remplacer les mots "est promu" par "avait été promu".

Article 7

La disposition en projet a pour effet de créer une différence de traitement entre les membres des services de police, selon qu'ils accèdent par promotion au cadre moyen ou au cadre supérieur.

En effet, sous l'actuelle réglementation, ceux qui réussissent la formation de base d'un cadre supérieur sont promus par accession au cadre supérieur en question (article VII.II.6,PJPOL). Le projet ne prévoit plus cette promotion automatique que pour l'accession au cadre moyen, les lauréats de la formation de base du cadre d'officiers n'accédant à ce cadre que s'ils obtiennent un emploi vacant dans le délai de cinq ans suivant la remise de leur diplôme.

Dès lors que les auteurs du projet tendent à traiter différemment deux catégories qui étaient, jusqu'à présent, traitées de façon équivalente, il leur appartient de justifier dans le rapport au Roi cette différence de traitement.

Article 15

Dès lors que la disposition en projet prévoit que le bourgmestre ou le président du collège de police préside la commission de sélection, il est superflu de prévoir, en outre, qu'il doit être désigné en tant que tel par le conseil communal ou le conseil de police. L'article VII.III.75, alinéa 1^{er}, en projet serait, de l'accord des fonctionnaires délégués, mieux rédigé comme suit :

"La commission de sélection visée aux articles 48 et 50, alinéa 2, de la loi, dénommée ci-après «la commission locale de sélection pour l'emploi de chef de corps», est présidée, selon le cas, par le bourgmestre ou le président du collège de police, et est composée en outre des assesseurs suivants :

- 1° un chef de corps ... (la suite comme dans le projet, mais en supprimant à la fin de chaque subdivision le mot «assesseur»).

Article 16

De l'accord des fonctionnaires délégués, il y a lieu de préciser, à l'alinéa 2 tel que modifié par le projet, que c'est exclusivement pour les mandats à conférer au sein de la police locale que la présence du gouverneur ou du commissaire d'arrondissement désigné par lui est requise.

Article 18

La commission d'évaluation, dont l'article 18 du projet tend à modifier la composition, est prévue par l'article 49 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

Selon le commentaire de cet article dans la proposition de loi, devenue la loi du 7 décembre 1998,

"... l'évaluation doit notamment porter sur les points de savoir si et comment [les objectifs formulés par le chef de corps au début de son mandat] ont été atteints, compte tenu des moyens mis à [sa] disposition par l'autorité communale ou zonale, et dans quelle mesure l'intéressé a eu la possibilité de les atteindre."

.../...

La loi prévoit également que le bourgmestre ou le collège de police doit, à la suite de l'évaluation faite par la commission, donner un avis sur la reconduction ou la poursuite du mandat.

L'évaluation à faire par la commission apparaît donc comme un regard externe sur la qualité du travail fourni par le chef de corps, destiné à éclairer les autorités, en ce compris le bourgmestre ou le collège de police, devant, à la suite de cette évaluation, donner un avis ou prendre la décision finale.

Par conséquent, il apparaît peu conforme à l'économie de la loi de prévoir, comme le fait le présent projet, que la commission d'évaluation pour la fonction de chef de corps de la police locale, composée seulement de quatre personnes, soit présidée, avec voix prépondérante, par le bourgmestre ou, selon le cas, le président du collège de police.

Article 19

Il y a lieu d'omettre le mot "toujours", qui est superflu.

Article 22

Ainsi qu'en ont convenu les fonctionnaires délégués, la référence à l'article II.II.6, alinéa 2, doit être omise, car celui-ci ne vise pas les officiers. Si les auteurs du projet entendent prévoir une exception similaire pour les membres du personnel visés par l'article II.II.6, alinéa 2, ils doivent la prévoir à l'alinéa 2 du même paragraphe.

Article 26

Plusieurs dispositions du projet ne peuvent recevoir un effet rétroactif. Cette rétroactivité, qui n'est pas prévue par la loi, n'est en effet admissible 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 et les droits individuels.

Comme l'ont admis les fonctionnaires délégués, la rétroactivité ne se justifie que pour les articles 23 et 24 qui modifient favorablement les droits statutaires de certains membres du personnel, dans le respect du principe d'égalité.

Par conséquent, l'article 26 du projet doit être modifié de manière à limiter l'effet rétroactif à ces deux seules dispositions.

Observation finale d'ordre linguistique

Article 5

Dans la version néerlandaise de l'article V.II.17, alinéa 2, il est plus correct d'écrire:

"Het met toepassing van het eerste lid benoemde personeelslid heeft van rechtswege weer zijn kader-, graad- en loonschaalanciënniteit in zijn ... was benoemd in de hogere graad.".

Algemene opmerkingen

1. Het onderzochte ontwerp wijzigt het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, afgekort als RPPol. Bijgevolg moet er een verslag aan de Koning aan voorafgaan ¹.

2. Aangezien het overleg met de vakbonden eerst op 22 juni 2001 is afgesloten, namelijk na de beraadslaging in de Ministerraad van 8 juni 2001, moet de Ministerraad opnieuw over het ontwerp beraadslagen.

3. Onder voorbehoud van die opmerkingen is het dat de Raad van State de volgende opmerkingen maakt.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Zesde en zevende lid

De Minister van Ambtenarenzaken en de Minister van Begroting hebben respectievelijk de ontworpen tekst "akkoord bevonden". De leden moeten in die zin worden verbeterd.

Achtste lid

Dit lid behoort te worden vervangen door de twee volgende leden :

⁽¹⁾ Zie advies 30.951/2 van 16 maart 2001.

"Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 32.667/2 van de Raad van State, gegeven op 16 januari 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Dispositief

Artikel 1

De ontworpen bepaling leidt tot :

"(...) een verschil in behandeling van aspirant-commissarissen van politie, naargelang deze al dan niet uit het middenkader komen. Terwijl de twee categorieën van aspiranten momenteel minimaal ² loonschaal 1 krijgen, geldt die schaal volgens het ontworpen besluit alleen voor aspiranten die niet uit het middenkader komen, terwijl degenen die wel uit dat kader komen, de loonschaal behouden die ze genoten op de dag voordat ze tot aspirant-commissaris van politie werden aangesteld.

In de meeste gevallen genieten aspirant-commissarissen van politie die uit het middenkader komen, met inachtneming van hun anciënniteit, op de dag vóór hun aanstelling een hogere wedde dan die welke ze zouden genieten mochten ze loonschaal 1 krijgen. Het omgekeerde is evenwel niet helemaal uitgesloten : in sommige gevallen kan loonschaal 1 lichtjes gunstiger zijn.

Hoewel de omstandigheid dat aanwervingen en bevorderingen door overgang tot het officierskader afzonderlijke procedures zijn een licht verschil in wedde kan wettigen ten gunste van degenen die de graad van aspirant verkrijgen via aanwerving, lijkt hetzelfde verschil daarentegen niet gewettigd wanneer het gemaakt wordt tussen twee aspiranten die geslaagd zijn voor een aanwervings-procedure, naargelang ze bij hun aanwerving al dan niet met een graad van het middenkader beklede personeelsleden van de politiediensten waren."

⁽²⁾ De vrijwaringsclausule vervat in artikel XI.II.11 RRPoI waarborgt immers dat personeelsleden die tot een nieuwe graad zijn bevorderd, geen lagere wedde krijgen dan die welke ze zonder die bevordering zouden hebben genoten.

Artikel 4

Onder voorbehoud van de opmerking over artikel 7 moeten de woorden "door Ons" hoe dan ook vervallen. Officieren van de lokale politie die geen hogere officier zijn, worden krachtens artikel 54 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus immers niet benoemd door de Koning, maar wel door de gemeenteraad of de politieraad, naargelang van het geval.

Artikel 5

Wat 1° betreft, behoren niet alleen de woorden "als aspirant" te vervallen. Daarnaast moeten in artikel V.II.17, eerste lid, van de RPPol de woorden "werd bevorderd" worden vervangen door de woorden "was bevorderd".

Artikel 7

De ontworpen bepaling leidt tot een verschil in behandeling van de leden van de politiediensten, naargelang ze door bevordering tot het middenkader of tot het hogere kader overgaan.

Volgens de huidige regeling worden degenen die slagen voor de basisopleiding van een hoger kader immers bevorderd door overgang naar het hogere kader in kwestie (artikel VII.II.6. RPPol). Het ontwerp voorziet alleen nog in die automatische bevordering voor de overgang naar het middenkader, waarbij degenen die geslaagd zijn voor de basisopleiding van het officierskader alleen tot dat kader overgaan als ze binnen vijf jaar na de uitreiking van hun diploma een vacante betrekking verkrijgen.

Aangezien de stellers van het ontwerp een verschillende behandeling op het oog hebben voor twee categorieën die tot hier toe gelijkwaardig zijn behandeld, moeten ze dat verschil in behandeling in het verslag aan de Koning rechtvaardigen.

Artikel 15

Aangezien in de ontworpen bepaling staat dat de selectiecommissie wordt voorgezeten door de burgemeester of de voorzitter van het politiecollege, is het overbodig bovendien te bepalen dat hij als zodanig moet worden aangesteld door de gemeenteraad of de politieraad. De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat het ontworpen artikel VII.III.75, eerste lid, beter als volgt zou worden gesteld :

"De selectiecommissie, bedoeld in de artikelen 48 en 50, tweede lid, van de wet, hierna te noemen "de plaatselijke selectiecommissie voor het ambt van korpschef", wordt naargelang van het geval voorgezeten door de burgemeester of de voorzitter van het politiecollege en bestaat daarenboven uit de volgende bijzitters :

- 1° een korpschef ... (voorts zoals in het ontwerp, met dien verstande evenwel dat de woorden "te begeben" vervangen dienen te worden door de woorden "te verlenen" en dat op het einde van elke onderverdeling het woord "bijzitter" moet vervallen).".

Artikel 16

De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat in het tweede lid, zoals dat in het ontwerp wordt gewijzigd, moet worden verduidelijkt dat de aanwezigheid van de gouverneur of van de door hem aangewezen arrondissementscommissaris alleen vereist is voor ambten te verlenen bij de lokale politie.

Artikel 18

De evaluatiecommissie, waarvan artikel 18 van het ontwerp de samenstelling wil wijzigen, wordt voorgeschreven bij artikel 49 van de genoemde wet van 7 december 1998.

In de bespreking van dat artikel in het wetsvoorstel dat de wet van 7 december 1998 is geworden, staat het volgende :

.../...

"... Het gaat er bij de evaluatie namelijk om te weten of en hoe de [door de korpschef bij de aanvang van zijn mandaat beoogde doelstellingen] werden bereikt, rekening houdend met de middelen die door de gemeentelijke of zonale overheid tot [zijn] beschikking werden gesteld, en met de mate waarin de betrokkene de mogelijkheid had ze te verwezenlijken."

De wet bepaalt ook dat de burgemeester of het politiecollege, na de evaluatie door de commissie, een advies moet geven over de vraag of het mandaat wordt verlengd of voortgezet.

De evaluatie te verrichten door de commissie komt dus over als extern opzicht over de kwaliteit van het werk van de korpschef. Dat opzicht moet ervoor zorgen dat de autoriteiten, met inbegrip van de burgemeester of het politiecollege, die na die evaluatie een advies moeten geven of de uiteindelijke beslissing moeten nemen, met kennis van zaken kunnen oordelen.

Bijgevolg lijkt het weinig in overeenstemming met de opzet van de wet zoals in het onderhavige ontwerp te bepalen dat de evaluatiecommissie voor het ambt van korpschef van de lokale politie, die slechts uit vier personen bestaat, met beslissende stem wordt voorgezeten door de burgemeester of, naargelang van het geval, de voorzitter van het politiecollege.

Artikel 19

Het woord "steeds" is overbodig en behoort bijgevolg te vervallen.

Artikel 22

De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat de verwijzing naar artikel II.II.6., tweede lid, moet vervallen, aangezien het niet van toepassing is op officieren. Als de stellers van het ontwerp een soortgelijke uitzondering willen voor de personeelsleden bedoeld in artikel II.II.6., tweede lid, moeten ze die uitzondering in het tweede lid van dezelfde paragraaf opnemen.

Artikel 26

Verscheidene bepalingen van het ontwerp kunnen geen terugwerkende kracht krijgen. Die terugwerkende kracht, die niet bij de wet is bepaald, kan immers slechts bij wijze van uitzondering worden aanvaard, in het bijzonder wanneer ze noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienstverlening of voor de regularisatie van een feitelijke of juridische situatie en voorzover ze voldoet aan de vereisten inzake veiligheid en aan de individuele rechten.

De gemachtigde ambtenaren zijn het ermee eens dat terugwerkende kracht alleen gewettigd is voor de artikelen 23 en 24, die de rechtspositionele rechten van sommige personeelsleden gunstig wijzigen, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel.

Bijgevolg moet artikel 26 van het ontwerp zo worden gewijzigd dat de terugwerkende kracht zich alleen tot die twee bepalingen beperkt.

Slotopmerking van taalkundige aard

Artikel 5

In het ontworpen artikel V.II.17, tweede lid, zou het correcter zijn te schrijven : "Het met toepassing van het eerste lid benoemde personeelslid heeft van rechtswege weer zijn kader-, graad- en loonschaalanciënniteit in zijn ... was benoemd in de hogere graad."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

B. GLANSDORFF,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

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

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

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS