ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.764/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 19 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police", a donné le 27 décembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.764/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 december 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 ministerieel besluit "tot uitvoering van sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten", heeft op 27 december 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.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans le préambule de l'arrêté en projet, est la suivante :

> "Vu l'urgence motivée par le fait qu'il convient d'instaurer le plus rapidement possible la sécurité juridique en ce qui concerne les droits pécuniaires des membres du personnel concernés; que même si la régularisation de ces droits au 1er avril 2001 est acquise, tout autre retard dans l'entrée en vigueur du présent arrêté serait inacceptable; que, dans un autre domaine, il est de la plus haute importance de fixer les règles juridiques relatives aux modalités de la sélection du personnel; qu'à l'heure actuelle les sélections se déroulent sur base du présent projet, ce qui est de nature bien évidemment à favoriser l'insécurité juridique; que, de même, il convient de fixer les règles d'imputation des prestations de service au plus vite; qu'il convient ensuite de fixer les modalités des règles relatives à la promotion par accession à un cadre ou niveau supérieur car pareilles promotions vont avoir lieu incessamment ou viennent d'être lancées; que, finalement, certaines dispositions transitoires devraient être publiées au plus tôt, tant sur le plan de la garantie des droits pécuniaires que de l'organisation générale des services;".

*
* *

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.

*
* *

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

.../...

EXAMEN DU PROJET

Préambule

Il y a lieu de corriger l'alinéa 1er comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, notamment les articles (....) XI.IV.94, § 1er, alinéa 3, (...);".

C'est en effet l'alinéa 3, et non l'alinéa 4, qui procure un fondement légal à l'une des dispositions de l'arrêté en projet, à savoir l'article XI.46 en projet.

Dispositif

Article II.10

L'alinéa 2 ne concerne pas les modalités en matière de contenu, de présentation et de tenue du dossier personnel.

Cette disposition, étant dépourvue de fondement juridique, doit être omise.

Articles IV.19 et IV.20

Il y aurait lieu de préciser quelle autorité apprécie la "légitimité de la candidature" et décide de clôturer l'enquête ou de procéder à une enquête approfondie.

Article IV.21

Il n’est pas admissible que le modèle de rapport soit préétabli par la direction du recrutement et de la sélection de la police fédérale. Pareil modèle doit être établi par le ministre lui-même et annexé à l’arrêté en projet.

Article VI.9

L’alinéa 3 confie à l’inspecteur général la mission de trancher les contestations sur le temps consacré par le membre du personnel à sa défense dans certaines hypothèses.

Comme il a été observé dans l’avis 32.350/2, donné le 30 octobre 2001 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, les missions de l’inspection générale de la police fédérale et de la police locale sont définies par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui habilite en outre le Roi à lui confier des compétences en matière d’évaluation du personnel et de formation.

Le ministre ne peut déroger à ces dispositions. L’alinéa 3 doit dès lors être omis.

La même observation vaut pour l’article VI.12, alinéa 3.

Article VI.15

Les services visés par l’article VI.15 du projet ne peuvent être considérés comme des "circonstances exceptionnelles".

Cette disposition ne peut dès lors trouver son fondement dans l'article VI.I.7, alinéa 1er, 3°, PJPol.

Elle doit par conséquent être omise.

Article VII.25

L'alinéa 2 contient une subdélégation que l'article VII.III.45 PJPol n'autorise pas.

En vertu de cette dernière disposition, le ministre doit donc fixer lui-même les modalités de communication aux membres du personnel des désignations à un mandat.

Article VIII.1

L'article VIII.III.2 PJPol que la disposition en projet tend à exécuter dispose :

"Le congé annuel de vacances doit être pris pendant l'année calendrier.

Le ministre fixe les modalités du report éventuel du congé annuel de vacances à l'année suivante. Ce report n'est valable que jusqu'au 1er avril de l'année suivante. Dans des circonstances exceptionnelles, l'autorité compétente peut consentir des dérogations à cette date limite.".

Cette disposition n'habilite pas le ministre à étendre jusqu'au 1er juin la limite du report en cas de dérogation consentie par l'autorité compétente, ni à restreindre par voie réglementaire la notion de circonstances exceptionnelles aux seules "raisons de service exceptionnelles".

La première phrase de l'alinéa 3 doit dès lors être omise.

Article XI.6

L'article XI.III.12 PJPol charge le Ministre de l'Intérieur de désigner "les membres du personnel du cadre de base appartenant aux unités et services appelés à exercer la police de proximité" qui bénéficient d'une allocation de fonction. Il n'est pas habilité à subdéléguer ce pouvoir.

S'agissant de la police locale, il appartiendra aux autorités de celle-ci d'apprécier, sous le contrôle des autorités de tutelle et des juridictions, si les membres de leurs corps de police sont ou non visés par la désignation du ministre.

Dans le bref délai dans lequel l'avis est demandé, la section de législation ne peut apprécier si la désignation que fait le projet des "membres du personnel du cadre de base appartenant aux unités et services appelés à exercer la police de proximité" est suffisamment précise pour assurer une application uniforme du statut pécuniaire de la police locale.

En tout état de cause, les mots "sous la responsabilité du conseil communal ou du conseil de police" doivent être omis. En effet si l'intention est de conférer un pouvoir discrétionnaire au conseil communal ou au conseil de police dans l'attribution de l'allocation de fonction en question, la disposition est contraire à la loi et à l'arrêté royal du 30 mars 2001, précité. Si telle n'est pas l'intention, ces mots sont dépourvus de portée normative propre et sont en conséquence superflus.

Article XI.16

L'alinéa 2 doit être omis. Il appartient en effet au ministre de désigner les complexes de bâtiments de la police fédérale qu'il considère comme constituant un seul et même lieu habituel de travail et non de prévoir, comme dans la disposition en projet, que la liste de ces complexes sera soumise à son approbation.

.../...

Article XI.20

L'alinéa 3 excède l'habilitation conférée au ministre par l'article XI.IV.25, § 1er, alinéa 2, PJPol.

Article XI.52

La section de législation se demande si au 10°, les frais d'incinération comprennent le prix de l'urne lorsque celle-ci est remise à un proche.

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 de motivering zoals ze in de aanhef van het ontworpen besluit is weergegeven als volgt :

> "Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat het aangewezen is zo snel mogelijk rechtszekerheid te scheppen over de geldelijke rechten van de betrokken personeelsleden; dat, zelfs indien die rechten vanaf 1 april 2001 zijn verworven, elke andere vertraging in de inwerkingtreding van dit besluit onaanvaardbaar zou zijn; dat, op een ander vlak, het van het allergrootste belang is de nadere rechtsregels met betrekking tot de selectie van het personeel te bepalen; dat thans de selecties plaatsgrijpen op basis van dit ontwerp, hetgeen geenszins de rechtszekerheid bevordert; dat het eveneens aangewezen is de regels betreffende de aanrekening van de dienstprestaties zo snel mogelijk vast te stellen; dat het vervolgens aangewezen is de nadere regels van de bevordering door overgang naar een hoger kader of niveau vast te stellen vermits dergelijke bevorderingen eerstdaags zullen plaatsgrijpen of inmiddels reeds zijn aangevat; dat ten slotte bepaalde overgangsbepalingen zo snel mogelijk zouden moeten worden bekendgemaakt zowel wat het waarborgen van de geldelijke rechten als de algemene organisatie van de diensten betreft;".

*
* *

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.

*
* *

Overeenkomstig het voormelde artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving zich tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Aanhef

In het eerste lid dient de verwijzing naar artikel XI.IV.94, § 1, vierde lid, van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten te worden vervangen door een verwijzing naar artikel XI.IV.94, § 1, derde lid.

Het is immers het derde en niet het vierde lid van die bepaling dat rechtsgrond oplevert voor een van de bepalingen van het ontworpen besluit, namelijk voor het ontworpen artikel XI.46.

Dispositief

Artikel II.10

Het tweede lid bevat geen nadere regels inzake de inhoud, de wijze van presentatie en het bijhouden van het persoonlijk dossier.

Doordat deze bepaling geen rechtsgrond bezit, dient ze te vervallen.

Artikelen IV.19 en IV.20

Er zou moeten worden bepaald welke overheid bevoegd is "de legitimiteit van de kandidaatstelling" te onderzoeken en te besluiten dat het onderzoek wordt afgesloten of dat tot een meer diepgaand onderzoek wordt overgegaan.

Artikel IV.21

Er kan niet worden aanvaard dat het model van het verslag zou worden vastgesteld door de directie van de rekrutering en van de selectie van de federale politie. Zulk een model moet door de minister zelf worden vastgesteld en in een bijlage bij het ontworpen besluit worden opgenomen.

Artikel VI.9

In het derde lid wordt aan de inspecteur-generaal de bevoegdheid opgedragen om betwistingen te beslechten over de tijd die het personeelslid in bepaalde gevallen aan zijn verdediging besteedt.

Zoals reeds opgemerkt is in advies 32.350/2, dat op 30 oktober 2001 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, worden de taken van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie omschreven door de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, naar luid waarvan de Koning bovendien bevoegdheden voor evaluatie en opleiding van het personeel aan de algemene inspectie mag opdragen.

De minister mag niet afwijken van die bepalingen. Het derde lid dient dan ook te vervallen.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel VI.12, derde lid.

Artikel VI.15

De diensten vermeld in artikel VI.15 van het ontwerp kunnen niet worden beschouwd als "uitzonderlijke omstandigheden".

Artikel VI.I.7, eerste lid, 3°, RPPol kan dus niet als rechtsgrond dienen voor deze bepaling.

Deze bepaling behoort bijgevolg te vervallen.

Artikel VII.25

Het tweede lid bevat een subdelegatie die artikel VII.III.45 RPPol niet toestaat.

Krachtens laatstgenoemde bepaling moet de minister dus zelf de nadere regels bepalen inzake de bekendmaking aan de personeelsleden van de aanwijzingen voor een mandaat.

Artikel VIII.1

Artikel VIII.III.2 RPPol waaraan de ontworpen bepaling uitvoering wil verlenen, bepaalt :

"Het jaarlijks vakantieverlof moet tijdens het kalenderjaar worden genomen.

De minister bepaalt de nadere regelen van de eventuele overdracht van het jaarlijks vakantieverlof naar het volgende jaar. Deze overdracht geldt tot 1 april van het volgende jaar. In uitzonderlijke omstandigheden kan de bevoegde overheid afwijkingen toestaan op deze uiterste datum.".

Deze bepaling machtigt de minister noch om de uiterste datum van de overdracht te verlengen tot 1 juni in het geval dat de bevoegde overheid een afwijking heeft toegestaan, noch om het begrip "uitzonderlijke omstandigheden" bij verordening te beperken tot "uitzonderlijke dienstredenen".

De eerste zin van het derde lid behoort dus te vervallen.

Artikel XI.6

Bij artikel XI.III.12 RPPol wordt de Minister van Binnenlandse Zaken belast met het aanwijzen van "de personeelsleden van het basiskader die behoren tot de eenheden en diensten die de nabijheidspolitie uitvoeren" die een functietoelage krijgen. Hij mag die bevoegdheid niet overdragen.

In verband met de lokale politie behoren de overheden van die politie, onder toezicht van de toezichthoudende instanties en de rechtscolleges, te oordelen of de leden van hun politiekorps al dan niet begrepen zijn onder de aanwijzing van de minister.

In het korte tijdsbestek waarbinnen de afdeling wetgeving advies moet uitbrengen, kan ze niet nagaan of de in het ontwerp vervatte aanwijzing van "de personeelsleden van het basiskader die behoren tot de eenheden en diensten die de nabijheidspolitie uitvoeren" voldoende nauwkeurig is om een eenvormige toepassing van de bezoldigingsregeling van de lokale politie te waarborgen.

De woorden "onder verantwoordelijkheid van de gemeente- of de politieraad" moeten hoe dan ook vervallen. Als het de bedoeling is de gemeente- of politieraad een discretionaire bevoegdheid te verlenen bij de toekenning van de functietoelage in kwestie, is de bepaling immers strijdig met de wet en met het genoemde koninklijk besluit van 30 maart 2001. Als dat niet de bedoeling is, zijn die woorden op zich niet regelgevend en bijgevolg overbodig.

Artikel XI.16

Het tweede lid behoort te vervallen. Het staat immers aan de minister te bepalen welke gebouwencomplexen van de federale politie hij als één enkele en dezelfde gewone plaats van het werk beschouwt. Het staat bijgevolg niet aan hem te bepalen, zoals in de ontworpen bepaling, dat de lijst van die complexen hem ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

Artikel XI.20

Het derde lid valt buiten de bevoegdheid die artikel XI.IV.25, § 1, tweede lid, RPPol aan de minister verleent.

Artikel XI.52

De afdeling wetgeving vraagt zich af of in onderdeel 10° de kosten voor de verassing de prijs van de urne omvatten wanneer die aan nabestaanden wordt gegeven.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, kamervoorzitter,
Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY, P. QUERTAINMONT,	conseillers d'Etat, staatsraden,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd opgesteld door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld 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, conseiller d'Etat.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS