

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.068/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 8 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux", a donné le 3 octobre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

1. L'avant-projet de loi aurait dû être soumis à la négociation syndicale, en vertu notamment de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police et de l'article 2, 15°, de l'arrêté royal du 8 février 2001 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 3, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 24 mars 1999 organisant les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales du personnel des services de police.

Il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie. Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de loi d'y veiller.

2.1. Selon l'article 116 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux¹, les services de police sont composés de deux cadres : un cadre opérationnel et un cadre administratif et logistique.

En application de l'article 117 de la même loi, le cadre opérationnel est composé de fonctionnaires de police, lesquels sont compétents pour l'exercice des missions de police judiciaire et administrative.

⁽¹⁾ Cette loi doit être visée avec son intitulé complet à l'article 2 de l'avant-projet. Il convient par ailleurs de viser l'article 118, alinéa 4, "de la même loi", à l'article 3 de l'avant-projet.

L'article 118 de la même loi, dans sa version actuelle, dispose :

"Le cadre administratif et logistique est composé de membres du personnel qui ne sont pas revêtus de la qualité d'agent de police administrative ou judiciaire.

(...)

Si tous les emplois du cadre administratif et logistique ne sont pas occupés par du personnel sans compétence de police, des membres du corps opérationnel peuvent à leur demande, soit passer dans ce corps, soit y exercer temporairement de tels emplois.

Les membres du personnel du cadre administratif et logistique ne peuvent remplir des missions de police. Les membres du cadre opérationnel qui passent au cadre administratif et logistique perdent de plein droit leur qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire et administrative. Lorsqu'ils réintègrent le cadre opérationnel, ils retrouvent cette qualité."

Enfin, l'article 138 de la même loi précise que

"Sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi :

- 1°) les fonctionnaires de police nommés dans un grade d'officier;
- 2°) les fonctionnaires de police qui exercent les fonctions et qui répondent aux conditions d'ancienneté et de formation arrêtées par le Roi."

Il découle des dispositions qui viennent d'être rappelées que le législateur a voulu expressément consacrer dans la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, une scission parfaite des services de police en deux cadres: le cadre opérationnel, qui regroupe l'ensemble des fonctionnaires de police qui sont compétents pour l'exercice des missions de police judiciaire et administrative, et le cadre administratif et logistique, qui comprend, dans des emplois de type administratif et logistique, du personnel dépourvu de toute compétence de police. Toujours afin de consacrer cette scission parfaite entre les deux cadres, le législateur, s'il a permis le passage de fonctionnaires de police du cadre opérationnel vers le cadre administratif et logistique, n'en a pas moins prévu que ces fonctionnaires perdent de plein droit leur

.../...

qualité d'officier ou, même, de simple agent de police judiciaire ou administrative ², jusqu'au moment où ils réintègrent le cadre opérationnel.

En conclusion, la volonté du législateur de 1998 a clairement été d'interdire à tout membre du corps administratif et logistique l'accomplissement de toute mission de police judiciaire ou administrative. Il s'ensuit, comme le relève l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, que les membres de ce corps chargés de l'exécution de missions de police technique et scientifique ne peuvent agir

"(...) qu'en présence d'un fonctionnaire de police revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi".

2.2. Dans un objectif de réorganisation et d'adaptation des modalités de fonctionnement des laboratoires de police technique et scientifique et afin de rationaliser tant la mise en oeuvre de ces laboratoires que les procédures qui s'y rapportent, l'avant-projet de loi a pour but d'octroyer à certains membres du cadre administratif et logistique revêtus au minimum d'un grade de niveau B et expressément désignés à cette fin, la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, lorsqu'ils exécutent des missions de police technique et scientifique.

Pour louable que soit l'intention des auteurs de l'avant-projet, à savoir, comme le relève l'exposé des motifs,

"(...) libérer pour d'autres tâches les fonctionnaires de police, officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur du Roi, en compagnie desquels ils opéraient jusqu'à présent",

il n'en reste pas moins que les dispositions en projet rompent avec la cohérence voulue par le législateur de 1998. En effet, sans devenir pour autant des fonctionnaires de police, des membres du cadre administratif et logistique pourront dorénavant accomplir, seuls, des missions de police qui relèvent, par nature, de la police judiciaire, même s'il s'agit de "missions de police technique et scientifique" et qui sont par ailleurs d'une importance telle qu'il est nécessaire de conférer aux membres du personnel concerné la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi.

(2) A fortiori en va-t-il de même de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, dont seraient revêtus certains de ces agents.

Le Conseil d'État s'interroge, en conséquence, sur cette façon de procéder qui, même limitée, n'en constitue pas moins une rupture avec les principes actuellement inscrits dans la loi du 7 décembre 1998, précitée, en matière d'organisation des services de police. Il en va d'autant plus ainsi que les modifications envisagées laissent ouvertes un certain nombre de questions. Ainsi, à titre d'exemple :

- ne conviendrait-il pas, à tout le moins, de rendre applicables aux membres du personnel du cadre administratif et logistique concernés, certains des principes généraux du statut des fonctionnaires de police, notamment énumérés aux articles 123 et suivants de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et ce, lorsque les intéressés accomplissent leurs "missions de police technique et scientifique" en qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ?
- bien qu'il soit par ailleurs expressément précisé, à l'article 138, § 1^{er}, 3^e), en projet, que la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, n'est accordée à ces membres que "pour exécuter des missions de police technique et scientifique", il est cependant permis de se demander quelles seront les prérogatives exactes de ces membres en cas de survenance d'un flagrant délit au cours de l'exercice de ces "missions de police technique et scientifique".

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'État se demande si la cohérence interne de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et, par voie de conséquence, la sécurité juridique, ne serait pas mieux assurée en conférant la qualité de fonctionnaires de police aux membres des services de police technique et scientifique concernés, ce qui impliquerait que ces derniers fassent dorénavant partie du corps opérationnel.

3. Selon le commentaire des articles (article 4), le point 2° de l'article 138, § 1^{er}, en projet, est resté inchangé. L'attention des auteurs de l'avant-projet est cependant attirée sur le fait que l'article 138, 2°, actuel, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, est plus précis que le texte en projet, lequel ne prévoit plus que les conditions que doit arrêter le Roi, afin de permettre à certains fonctionnaires de police d'être revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, doivent concerner tant l'ancienneté que la formation de ces fonctionnaires.

.../...

Le Conseil d'État se demande par ailleurs si une telle habilitation au Roi ne devrait pas également figurer au 3°, en projet, de la même disposition. Il se conçoit en effet difficilement que la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, puisse être conférée à des membres du personnel du cadre administratif et logistique, du seul fait que ces derniers sont revêtus au minimum d'un grade de niveau B et qu'ils ont reçu une formation leur permettant d'"exécuter des missions de police technique et scientifique". Il convient donc de s'assurer que ces fonctionnaires ont aussi reçu une formation qui leur permet d'exercer de manière efficiente leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi ³.

(3) Il en va d'autant plus ainsi que les membres du corps opérationnel qui se sont vus conférer la qualité d'officier de police judiciaire après avoir suivi une formation requise à cet effet, n'en perdent pas moins de plein droit cette qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, lors de leur passage dans le cadre administratif et logistique (article 118, alinéa 4, deuxième phrase, de la loi du 7 décembre 1998, précitée).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.068/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 september 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus", heeft op 3 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Over het voorontwerp van wet had met de vakverenigingen onderhandeld moeten worden krachtens inzonderheid artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten en artikel 2, 15°, van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten.

Uit het dossier blijkt niet of dit vormvereiste vervuld is. De steller van het voorontwerp van wet dient daarop toe te zien.

2.1. Volgens artikel 116 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus ¹ bestaan de politiediensten uit twee kaders : een operationeel kader en een administratief en logistiek kader.

Krachtens artikel 117 van dezelfde wet bestaat het operationeel kader uit politieambtenaren die bevoegd zijn voor de uitoefening van opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie.

⁽¹⁾ Van deze wet dient het volledige opschrift te worden vermeld in artikel 2 van het voorontwerp. Voorts dient te worden verwezen naar artikel 118, vierde lid, "van dezelfde wet" in artikel 3 van het voorontwerp.

In zijn huidige versie luidt artikel 118 van dezelfde wet als volgt :

"Het administratief en logistiek kader bestaat uit personeelsleden zonder bevoegdheid inzake bestuurlijke of gerechtelijke politie.

(...)

Indien niet alle ambten van het administratief en logistiek kader door personeel zonder politiebevoegdheid zijn ingenomen, kunnen ook leden van het operationeel kader, op hun vraag ofwel naar dit korps overgaan, ofwel er tijdelijk dergelijke ambten bekleden.

De leden van het administratief en logistiek kader mogen geen politieopdrachten uitvoeren. De leden van het operationeel kader die overgaan naar het administratief en logistiek korps verliezen van rechtswege hun hoedanigheid van officier of agent van gerechtelijke en bestuurlijke politie. Wanneer zij het operationeel kader opnieuw vervoegen, herkrijgen zij deze hoedanigheid."

Ten slotte luidt artikel 138 van dezelfde wet als volgt :

"Hebben de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings :

- 1°) de politieambtenaren benoemd in een graad van officier;
- 2°) de politieambtenaren die de ambten uitoefenen en aan de anciënniteits- en opleidingsvoorwaarden voldoen bepaald door de Koning."

Uit de bepalingen die zojuist in herinnering zijn gebracht, volgt dat de wetgever bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, binnen de politiediensten uitdrukkelijk een strikte scheiding tussen twee kaders heeft willen instellen : het operationeel kader, dat alle politieambtenaren omvat die bevoegd zijn voor de uitoefening van opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie, en het administratief en logistiek kader, waar, in betrekkingen van administratieve en logistieke aard, personeelsleden zonder enige politiebevoegdheid werkzaam zijn. Nog steeds met het oog op het vastleggen van deze strikte scheiding tussen beide kaders, heeft de wetgever het weliswaar mogelijk gemaakt dat politieambtenaren van het operationeel kader overgaan naar het administratief en logistiek kader, maar heeft hij niettemin bepaald dat die ambtenaren van rechtswege hun

.../...

hoedanigheid van officier of zelfs van gewoon agent van gerechtelijke en bestuurlijke politie verliezen², totdat zij opnieuw van het operationeel kader deel gaan uitmaken.

Kortom, het is duidelijk de bedoeling van de wetgever van 1998 geweest om aan elk lid van het administratief en logistiek korps te verbieden enige opdracht van gerechtelijke of bestuurlijke politie uit te oefenen. Zoals in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet wordt opgemerkt, volgt daaruit dat de leden van dat korps die belast zijn met de uitvoering van opdrachten van technische en wetenschappelijke politie alleen kunnen optreden

"in de aanwezigheid van een politieambtenaar, bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings".

2.2. Met het oog op reorganisatie en aanpassing van de regels voor het functioneren van de diensten van technische en wetenschappelijke politie en teneinde het werken met die diensten en de door hen aangewende procedures te rationaliseren, is het in het voorontwerp van wet de bedoeling om aan bepaalde leden van het administratief en logistiek kader die met minstens een graad van niveau B zijn bekleed en daartoe uitdrukkelijk zijn aangewezen, de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, toe te kennen.

Hoe lovenswaardig de bedoeling van de stellers van het voorontwerp ook is, namelijk, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven,

"politieambtenaren met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur voor andere taken (inzetten)",

blijft het een feit dat de ontworpen bepalingen een breuk betekenen met de samenhang die de wetgever van 1998 heeft gewild. Zonder daarom politieambtenaar te worden, zullen leden van het administratief en logistiek kader voortaan immers zelfstandig politieopdrachten kunnen uitoefenen die door de aard ervan opdrachten van gerechtelijke politie zijn, ook al gaat het om "opdrachten van technische en wetenschappelijke politie",

(2) Hetzelfde geldt a fortiori voor de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, die sommige van deze personeelsleden zouden bezitten.

en die overigens dermate belangrijk zijn dat aan de leden van het betrokken personeel de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, moet worden toegekend.

De Raad van State heeft bijgevolg bedenkingen bij deze werkwijze die, ook al is ze beperkt, niettemin indruist tegen de principes die thans verankerd zijn in de voormelde wet van 7 december 1998 wat de organisatie van de politiediensten betreft. Die bedenkingen zijn des te groter daar de voorgenomen wijzigingen een aantal vragen onbeantwoord laten. Zo bijvoorbeeld :

- zouden op de betrokken personeelsleden van het administratief en logistiek kader niet op zijn minst bepaalde algemene principes van het statuut van de politieambtenaren toepasselijk moeten worden gemaakt, inzonderheid die opgesomd in de artikelen 123 en volgende van de voormelde wet van 7 december 1998 en zulks wanneer de betrokkenen hun "opdrachten van technische en wetenschappelijke politie" vervullen in de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings ?
- wordt in het ontworpen artikel 138, § 1, 3^e) weliswaar uitdrukkelijk bepaald dat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, aan die personeelsleden alleen wordt toegekend "om opdrachten van technische en wetenschappelijke politie uit te voeren", doch kan men zich afvragen over welke prerogatieven die personeelsleden precies beschikken wanneer tijdens de uitoefening van die "opdrachten van technische en wetenschappelijke politie" betrapping op heterdaad plaatsvindt ?

Gelet op de voorgaande opmerkingen vraagt de Raad van State zich af of de interne samenhang van de voormelde wet van 7 december 1998 en, bijgevolg, de rechtszekerheid, niet beter gegarandeerd zouden worden als aan de betrokken leden van de diensten van technische en wetenschappelijke politie de hoedanigheid van politieambtenaar zou worden verleend, hetgeen zou impliceren dat zij voortaan deel zouden uitmaken van het operationeel korps.

3. Volgens de artikelsgewijze commentaar (artikel 4) is punt 2° van het ontworpen artikel 138, § 1, ongewijzigd gebleven. De stellers van het voorontwerp worden er evenwel opmerkzaam op gemaakt dat het huidige artikel 138, 2°, van de voormelde wet van 7 december 1998, preciezer is dan de ontworpen tekst, welke niet meer voorschrijft dat de voorwaarden die de Koning dient te bepalen, opdat aan bepaalde politieambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, kan worden toegekend, betrekking moeten hebben zowel op de anciënniteit als op de opleiding van die ambtenaren.

De Raad van State vraagt zich overigens af of zulk een opdracht van bevoegdheid aan de Koning niet eveneens moet voorkomen in het ontworpen onderdeel 3° van dezelfde bepaling. Het is immers moeilijk denkbaar dat de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, zou kunnen worden toegekend aan personeelsleden van het administratief en logistiek kader alleen omdat zij met minstens een graad van niveau B zijn bekleed en een opleiding hebben genoten op basis waarvan zij "opdrachten van technische en wetenschappelijke politie (kunnen uitvoeren)". Men behoort er zich dan ook van te vergewissen dat die ambtenaren een opleiding hebben genoten die hen in staat stelt om op een efficiënte wijze hun nieuwe hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, te vervullen ³.

(3) Temeer daar de leden van het operationeel korps die de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verkregen hebben na een daartoe vereiste opleiding te hebben gevolgd, die hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, niettemin van rechtswege verliezen wanneer ze naar het administratief en logistiek kader overgaan (artikel 118, vierde lid, tweede zin, van de voormelde wet van 7 december 1998).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS