

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.416/2

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 17 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée", a donné le 13 décembre 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.

Fondement juridique

Dispositif

Article 8

L'auteur de l'avant-projet de loi entend permettre de désigner au sein du Conseil fédéral de police, à la place du procureur général, président du collège des procureurs généraux, un procureur général, sur proposition du collège des procureurs généraux.

Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas la pertinence de spécifier, à l'article 8, 2°, que la désignation de ce procureur général se fera sur proposition des ministres de la Justice et de l'Intérieur.

La disposition devra être revue afin de clarifier à qui appartient la compétence de proposer la désignation du procureur général membre du Conseil fédéral de police.

Article 9

Au 3°, s'agissant d'emplois relevant des administrations fédérales, il convient de viser le niveau "A" au lieu du niveau "1".

.../...

Article 11

L'article 49, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, énonce :

"Il peut être mis fin anticipativement au mandat du chef de corps s'il apparaît, sur la base d'une évaluation de la commission d'évaluation, après avis des instances visées à l'alinéa 1^{er}, et après que l'intéressé ait été entendu, que ce dernier ne donne pas satisfaction dans sa fonction."

En d'autres termes, le chef de corps qui est désigné pour une période de cinq ans, ne peut actuellement être démis de sa fonction que s'il obtient la mention "insuffisant" lors d'une évaluation intermédiaire. La fin de son mandat dépend donc soit de la durée normale du mandat, soit de la constatation de son inaptitude professionnelle en cours de mandat, c'est-à-dire de circonstances objectives qui n'empêchent pas que les mandataires bénéficient d'une certaine stabilité d'emploi et qui sont les mêmes pour tous les mandataires.

L'article 11 de l'avant-projet modifie le régime du mandat sur un point fondamental. En effet, compte tenu du fait que les évaluations avant le terme du mandat sont des évaluations ad hoc ⁽¹⁾ et qu'il revient à l'autorité de décider tant du nombre d'évaluations que de leur périodicité, il pourra être mis fin au mandat du chef de corps à tout moment lorsqu'il obtient la mention "satisfaisant". Cet article permet donc à l'autorité de mettre fin anticipativement au mandat de manière tout à fait discrétionnaire et ce, même si elle n'a pas constaté l'inaptitude professionnelle du chef de corps.

Certes, l'article en projet prévoit également deux autres hypothèses : lorsque le chef de corps obtient la mention "insuffisant", il peut également être mis fin à son mandat, et lorsque le chef de corps obtient la mention "bon", il ne peut pas être mis fin au mandat. Néanmoins, rien n'empêche l'autorité, dans la seconde hypothèse, de procéder

⁽¹⁾ Le Conseil d'État s'interroge sur le maintien de la notion de mention "finale", "insuffisant" ou "satisfaisant", dès lors qu'est par ailleurs supprimée la notion d'évaluation "intermédiaire".

tout de suite à une nouvelle évaluation et de retenir des faits qui sont intervenus dans cette période très courte entre les deux évaluations, pour ne plus accorder la mention "bon", mais bien la mention "satisfaisant", voire "insuffisant", au mandataire ⁽²⁾.

Il paraît évident que le nouveau régime du mandat ainsi mis en place s'apparente beaucoup plus à un régime de "désignation temporaire", par le fait qu'il introduit une nouvelle mention, à savoir celle de "satisfaisant", qui permet en tout temps de mettre un terme au mandat. Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet dénature le régime du mandat, ce qui n'est guère conforme au principe de continuité du service public. En effet, en application de ce principe, des législations ou réglementations particulières prévoient expressément, comme par exemple la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique, que les agents doivent être recrutés en qualité de statutaire et ceci d'une manière définitive, sauf s'il s'agit d'emplois non permanents. Or, le régime du mandat constitue déjà une dérogation à ce principe. Cette dérogation n'a pas été jugée inadmissible au regard de ce principe de continuité. Il en va toutefois différemment en ce qui concerne la "désignation temporaire" pour des emplois permanents, selon les modalités décrites ci-avant. À défaut pour l'auteur de l'avant-projet de pouvoir dûment justifier ⁽³⁾ cette réforme fondamentale du régime du mandat, en tenant compte également du principe d'égalité, l'article 11 de l'avant-projet doit être fondamentalement revu.

La même observation vaut pour les articles 19 et 41 de l'avant-projet de loi.

⁽²⁾ Le texte en projet aboutit à une incohérence interne puisqu'il maintiendrait une simple possibilité de mettre fin anticipativement au mandat en cas d'une évaluation "insuffisant" ("peut"), alors qu'il y aurait obligation de déclarer l'emploi vacant lorsque le mandataire obtient deux fois la mention "satisfaisant" ("doit"). Comparez en outre avec l'alinéa 4 en projet de l'article 107 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, (article 19 de l'avant-projet) dans lequel il est cette fois précisé qu'il est mis fin anticipativement au mandat en cas d'évaluation "portant la mention finale insuffisant".

⁽³⁾ Dans le commentaire des articles 10, 11 et 30 de l'avant-projet, il est bien référé de manière générale aux évolutions survenues sur ce point dans la fonction publique fédérale. Le Conseil d'État observe toutefois qu'au sein de la fonction publique fédérale, il n'est pas prévu de pouvoir mettre fin, avant terme, à un mandat en cas d'évaluation concluant à la mention "satisfaisant".

Article 12

1. Cet article a pour objet de remplacer l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

Il prévoit notamment que la police fédérale comprend un commissariat général - dont les directions et services sont déterminés par le Roi - et des directions générales, organisées en directions et services déterminés par le Roi, dont à tout le moins une direction générale de la police administrative, une direction générale de la police judiciaire et une direction générale de l'appui et de la gestion.

L'avant-projet de loi à l'examen, en habilitant le Roi à déterminer les directions et services du Commissariat général ainsi que les directions et services composant les directions générales, ne fixe donc pas lui-même toutes les directions et services composant la police fédérale.

Compte tenu de l'article 184 de la Constitution, il convient cependant que la loi fixe elle-même les éléments essentiels de l'organisation de la police fédérale, notamment en déterminant les différents services et directions qui la composent ⁽⁴⁾.

2. En application du paragraphe 2 en projet, les directions générales relèvent du Commissaire général. Le Conseil d'État se demande comment concilier ce principe avec, d'une part, l'article 99, alinéa 2, en projet, de la loi du 7 décembre 1998, précitée (article 15 de l'avant-projet) et, d'autre part, l'article 98, alinéa 2, de la même loi qui confère une certaine autonomie aux directeurs généraux.

⁽⁴⁾ Voir en ce sens l'avis 27.603/4, donné le 15 mai 1998, sur un avant-projet de loi organique de la police nationale ainsi que l'avis 28.080/1/V-2/V, donné le 31 août 1998, sur une proposition de loi (voir plus particulièrement l'article 93) devenue la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (Doc. parl., Chambre, session 1997-1998, n° 1676/5).

3. Il convient également d'assurer la cohérence entre les articles 4 et 5 en projet avec les articles 101 et 102 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui énumère déjà les missions des directions générales de la police administrative et de la police judiciaire.

Article 13

Dans la deuxième phrase de l'article 94 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, il convient de viser également les "directions déconcentrées".

Article 25

Selon cet article, la loi du 7 décembre 1998, précitée, est aussi appelée "loi sur la police intégrée". Or, si l'auteur de l'avant-projet a l'intention de modifier l'intitulé de la loi du 7 décembre 1998, précitée, la sécurité juridique commande que l'article en projet soit revu afin de modifier cet intitulé, au lieu d'insérer une disposition à la fin d'une loi qui contient des centaines d'articles.

Une observation analogue vaut pour l'article 44 de l'avant-projet de loi.

Article 31

1. Cet article a pour objet de remplacer l'article 66 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police.

Il fixe notamment la liste des fonctions à conférer par mandat,

"Sans préjudice d'autres fonctions à attribuer par mandat fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres."

Comme l'a souligné la section de législation dans son avis 32.835/2, donné le 20 février 2002, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 26 avril 2002 ⁽⁵⁾,

"Il paraît difficilement justifiable de ne pas considérer la détermination des emplois à conférer par mandat comme un élément essentiel du statut du personnel des services de police, voire même comme un élément essentiel de l'organisation de ces services.

La délégation au Roi ne paraît, dès lors, pas admissible."

Cette observation garde toute sa pertinence.

En outre, il y a lieu d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet de loi sur le fait que, selon la Cour d'arbitrage,

"Bien que [l'article 184 de la Constitution] réserve, [en matière de statut des membres du personnel des services de police], la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, [cette disposition] n'exclut pas que soit laissé un pouvoir limité d'exécution au Roi, voire à d'autres autorités désignées par le législateur. Une telle délégation n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur." ⁽⁶⁾

Il conviendrait, par conséquent, que l'auteur de l'avant-projet à l'examen, s'il souhaite permettre au Roi de prendre des mesures d'exécution relatives aux mandats, définisse des habilitations de manière suffisamment précise et s'assure que ces habilitations portent uniquement sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés dans l'avant-projet à l'examen.

⁽⁵⁾ Doc. parl., Chambre, session 2001-2005, n° 1683/1.

⁽⁶⁾ Voir en ce sens l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 2/2004 du 14 janvier 2004, considérant B.5.6.

2. L'article 66, alinéa 3, en projet, prévoit que la fonction d'inspecteur général adjoint est attribuée à un membre du personnel du cadre opérationnel ou du cadre administratif et logistique.

L'alinéa 4 du même article prévoit que la fonction d'inspecteur général peut être attribué à tout citoyen belge qui a ou n'a pas la qualité de membre du personnel.

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de préciser, au regard du principe d'égalité, les raisons qui justifient que des citoyens belges, non membres du personnel, puissent postuler à la fonction d'inspecteur général et non à celle d'inspecteur général adjoint.

En tout état de cause, il convient d'assurer la cohérence avec l'article 71, 1°, de la loi du 26 avril 2002, précitée.

Article 42

Selon l'article 79bis en projet, le Roi fixe la position juridique des mandataires qui n'exercent plus une fonction à mandat suite à une restructuration. Le commentaire de l'article précise qu'il s'agit d'une disposition qui revêt un caractère transitoire dans le cadre de la réorganisation de la police fédérale envisagée, mais qu'elle pourrait également trouver à s'appliquer à l'avenir en cas d'autres restructurations.

Or, cette habilitation est trop large car elle concerne des éléments essentiels du statut qui doivent être fixés par la loi, en vertu de l'article 184 de la Constitution. Il en serait de même s'il s'agissait uniquement d'une disposition transitoire.

Article 43

Cet article a trait aux fonctions de direction qui ne sont pas conférées par mandat. Toutefois, comme il ressort de l'exposé des motifs, ce nouveau régime ressemble fortement à un régime de mandat.

.../...

Ainsi, l'article 79^{ter}, § 1^{er}, en projet, prévoit que ces fonctions de direction sont exercées pour une durée de cinq ans renouvelable. Le paragraphe 3 du même article précise quant à lui les conséquences liées aux évaluations portant la mention finale "satisfaisant" ou "insuffisant". Il prévoit ainsi la possibilité de déclarer l'emploi vacant en cas de mention finale "satisfaisant" et l'obligation de déclarer l'emploi vacant après deux évaluations successives portant la mention finale "satisfaisant". Dans les deux cas, le titulaire de la fonction est autorisé à postuler à nouveau. Enfin, en cas de mention "insuffisant", il est prévu de mettre fin à l'exercice de la fonction - qui est dans ce cas déclarée vacante - sans que le titulaire ne soit autorisé à postuler à nouveau.

Néanmoins, contrairement au nouveau régime de mandat ⁽⁷⁾, l'article en projet prévoit qu'il n'y a qu'une seule évaluation intermédiaire et que celle-ci a lieu après deux ans et demi.

Au vu de ces précisions, bien que l'auteur de l'avant-projet à l'examen précise que le régime ainsi mis en place s'applique aux fonctions de direction non conférées par mandat, il apparaît clairement que ce régime doit être analysé comme un régime de mandat. Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas ce qui pourrait justifier que deux régimes fondamentalement différents soient mis en place pour les fonctions de direction.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet à l'examen de préciser, au regard du principe d'égalité, les raisons qui peuvent justifier que les fonctions de direction soient soumises à deux régimes différents de mandat. À défaut, cette disposition devra être omise.

Article 45

Afin de garantir la sécurité juridique, il est recommandé de procéder également à une validation législative de la coordination, accompagnée d'une abrogation des dispositions légales qui en ont fait l'objet.

⁽⁷⁾ dans lequel il n'y a plus d'évaluation intermédiaire obligatoire.

Article 46

Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment appliquer la disposition transitoire prévue à l'article 137^{quater}, alinéa 2, en projet. Il convient de préciser, à tout le moins, dans l'exposé des motifs, la portée de la deuxième phrase de cet alinéa.

Articles 47 et 48

Il convient de préciser qu'il s'agit des directions générales déconcentrées "visées à l'article 105 de la loi du 7 décembre 1998 (...)".

Observations finales de légistique

1. Dans la phrase liminaire du premier article modificatif d'un texte antérieur, il y a lieu de rappeler l'intitulé complet du texte que l'on entend modifier ⁽⁸⁾, ce qui inclut notamment sa date.

Ainsi, par exemple, le début de l'article 3 de l'avant-projet serait mieux rédigé comme suit :

"Dans l'article 5, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, (...)."

Dans la phrase liminaire d'un article modificatif, il convient de rappeler les modifications encore en vigueur apportées par d'autres textes à l'article que l'on entend modifier, en veillant à être précis sur la nature des modifications apportées.

⁽⁸⁾ Les autres articles modificatifs d'un même texte, à condition qu'ils soient successifs, peuvent se limiter à indiquer "de la même loi" ou "du même arrêté".

Ainsi, par exemple, le début de l'article 9, 1°, de l'avant-projet serait mieux rédigé comme suit (voir également les articles 3, 5 à 7, 12, 13, 19, 26 et 51) :

"1° dans l'alinéa 4, tel qu'inséré par la loi-programme du 30 décembre 2001 (...)."

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que certains liminaires d'articles modificatifs contiennent des erreurs quant aux dispositions auxquelles ils se réfèrent.

Ainsi, par exemple, à l'article 4 de l'avant-projet, il convient de faire référence à l'article 5/2, alinéa 5, et non alinéa 6, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (voir également l'article 14, 2°, de l'avant-projet).

3. Il convient également d'être attentif à ce que les modifications envisagées s'intègrent parfaitement dans le texte initial.

Ainsi, par exemple, à l'article 4, 2°, de l'avant-projet, mieux vaudrait remplacer les mots "l'unité judiciaire" par les mots "la direction judiciaire" (voir également les articles 17 et 26).

La chambre était composée de

Messieurs	P. QUERTAINMONT,	conseiller d'État, président,
Mesdames	J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur et Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

P. QUERTAINMONT

SV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.416/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 17 november 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 bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie", heeft op 13 december 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 ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

Dispositief

Artikel 8

Het is de bedoeling van de steller van het voorontwerp van wet het mogelijk te maken om in de federale politieraad, in de plaats van de procureur-generaal, voorzitter van het college van procureurs-generaal, een procureur-generaal aan te stellen, op voorstel van het college van procureurs-generaal.

Het is de Raad van State derhalve niet duidelijk wat het nut ervan is om in artikel 8, 2°, van de wet, te bepalen dat de aanstelling van deze procureur-generaal geschiedt op voorstel van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken.

De bepaling dient te worden herzien om te verduidelijken wie bevoegd is om de procureur-generaal voor te dragen als lid van de federale politieraad.

Artikel 9

In onderdeel 3° dient er sprake te zijn van "niveau A" in plaats van "niveau 1", daar het gaat om betrekkingen die ressorteren onder de federale besturen.

.../...

Artikel 11

Artikel 49, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, bepaalt het volgende :

"Het mandaat van de korpschef kan vroegtijdig worden beëindigd wanneer, op grond van een evaluatie door de evaluatiecommissie, na advies van de in het eerste lid vermelde instanties en nadat de betrokkene werd gehoord, blijkt dat deze laatste in zijn functie geen voldoening schenkt."

Met andere woorden, de korpschef die voor een periode van vijf jaar is aangesteld, kan thans alleen uit zijn ambt worden ontheven indien hij de vermelding "onvoldoende" krijgt bij een tussentijdse evaluatie. Het einde van zijn mandaat hangt dus af, ofwel van de normale duur van het mandaat, ofwel van de vaststelling van zijn beroepsongeschiktheid in de loop van het mandaat, dit wil zeggen van objectieve omstandigheden die niet beletten dat degenen die het mandaat bekleden een bepaalde vastheid van betrekking genieten en die dezelfde zijn voor al degenen die het mandaat bekleden.

Artikel 11 van het voorontwerp wijzigt de mandaatregeling op een fundamenteel punt. Aangezien immers de evaluaties vóór het einde van het mandaat evaluaties ad hoc ⁽¹⁾ zijn en het dus aan de overheid staat zowel over het aantal evaluaties als over de periodiciteit ervan te beslissen, kan het mandaat van de korpschef worden beëindigd te allen tijde wanneer hij de vermelding "bevredigend" verkrijgt. Dit artikel stelt de overheid dus in staat het mandaat vroegtijdig te beëindigen op een volledig discretionaire wijze, zelfs indien ze bij de korpschef geen beroepsongeschiktheid heeft geconstateerd.

Het ontworpen artikel voorziet weliswaar eveneens in twee andere gevallen : wanneer de korpschef de vermelding "onvoldoende" krijgt, kan zijn mandaat eveneens worden beëindigd, en wanneer de korpschef de vermelding "goed" krijgt, kan zijn mandaat niet worden beëindigd. Niets belet evenwel de overheid om in het tweede geval onmiddellijk over te gaan tot een nieuwe evaluatie en feiten in aanmerking te nemen

⁽¹⁾ De Raad van State plaatst vraagtekens bij het behoud van de begrippen "eindvermelding" en eindvermelding "onvoldoende" of "bevredigend", terwijl bovendien het begrip "tussentijdse" evaluatie afgeschaft is.

die zijn opgetreden in deze zeer korte periode tussen de twee evaluaties, teneinde niet meer de vermelding "goed", maar wel de vermelding "bevredigend", en zelfs "onvoldoende" aan de mandaathouder toe te kennen ⁽²⁾.

Het lijkt duidelijk dat de aldus ingevoerde nieuwe mandaatregeling veel meer weg heeft van een regeling van "tijdelijke aanstelling", doordat ze een nieuwe vermelding invoert, namelijk de vermelding "bevredigend", die het te allen tijde mogelijk maakt het mandaat te beëindigen. Hierdoor holt de steller van het voorontwerp de mandaatregeling uit, wat geenszins strookt met het beginsel van continuïteit van de overheidsdienst. Met toepassing van dit beginsel immers wordt in bijzondere wetgevingen of regelgevingen, zoals bijvoorbeeld de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, uitdrukkelijk bepaald dat de personeelsleden in vast verband en zonder beperking in de tijd moeten worden aangeworven, behalve wanneer het om tijdelijke betrekkingen gaat. De mandaatregeling vormt echter reeds een afwijking van dit beginsel. Deze afwijking is niet onaanvaardbaar geacht ten aanzien van dit beginsel van continuïteit. Dit is evenwel helemaal anders met de "tijdelijke aanstelling" voor vaste betrekkingen, volgens de nadere regels die hierboven omschreven zijn. Wanneer de steller van het voorontwerp deze fundamentele hervorming van de mandaatregeling, ook rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel niet naar behoren kan rechtvaardigen ⁽³⁾, moet artikel 11 van het voorontwerp grondig worden herzien.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 19 en 41 van het voorontwerp van wet.

⁽²⁾ De ontworpen tekst leidt tot een inhoudelijk gebrek aan samenhang, aangezien hij gewoon de mogelijkheid zou laten bestaan om vroegtijdig het mandaat te beëindigen bij een evaluatie "onvoldoende" ("kan"), terwijl de verplichting zou bestaan om de betrekking vacant te verklaren wanneer de mandataris tweemaal de vermelding "bevredigend" ("moet") krijgt. Vergelijk bovendien met het ontworpen vierde lid van artikel 107 van de genoemde wet van 7 december 1998 (artikel 19 van het voorontwerp) waarin ditmaal gepreciseerd wordt dat vroegtijdig een einde wordt gemaakt aan het mandaat bij een evaluatie met eindvermelding "onvoldoende".

⁽³⁾ In de bespreking van de artikelen 10, 11 en 30 van het voorontwerp wordt wel degelijk in het algemeen verwezen naar de ontwikkelingen op dit punt bij de federale overheidsdiensten. De Raad van State merkt evenwel op dat bij de federale overheid niet voorzien is in de mogelijkheid om vroegtijdig een einde te maken aan een mandaat bij een evaluatie met de eindvermelding "bevredigend".

Artikel 12

1. Dit artikel heeft tot doel artikel 93 van de voormelde wet van 7 december 1998 te vervangen.

Het bepaalt inzonderheid dat de federale politie bestaat uit een commissariaat-generaal - waarvan de directies en diensten door de Koning worden bepaald - en algemene directies, georganiseerd in directies en diensten bepaald door de Koning, waaronder minstens een algemene directie gerechtelijke politie, een algemene directie bestuurlijke politie en een algemene directie van de ondersteuning en het beheer.

Doordat in het onderzochte voorontwerp van wet de Koning wordt gemachtigd de directies en diensten van het Commissariaat-generaal te bepalen, alsook de directies en diensten waaruit de algemene directies bestaan, stelt het dus zelf niet alle directies en diensten vast waaruit de federale politie bestaat.

Gelet op artikel 184 van de Grondwet, moeten de essentiële elementen van de organisatie van de federale politie evenwel bij de wet zelf worden geregeld, inzonderheid door de verschillende diensten en directies te bepalen waaruit zij bestaat ⁽⁴⁾.

2. Met toepassing van de ontworpen paragraaf 2 ressorteren de algemene directies onder het Commissariaat-generaal. De Raad van State vraagt zich af hoe dit beginsel samengaat met enerzijds het ontworpen artikel 99, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 (artikel 15 van het voorontwerp) en met anderzijds artikel 98, tweede lid, van dezelfde wet dat aan de directeurs-generaal een bepaalde autonomie toekent.

⁽⁴⁾ Zie in deze zin advies 27.603/4, gegeven op 15 mei 1998, over een voorontwerp van organieke wet van de nationale politie, alsmede advies 28.080/1/V-2/V, gegeven op 31 augustus 1998, over een voorstel van wet (zie meer bepaald artikel 93) dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (Gedr. St., Kamer, zittingsperiode 1997-1998, nr. 1676/5).

3. Er dient eveneens te worden gezorgd voor samenhang tussen de ontworpen artikelen 4 en 5 en de artikelen 101 en 102 van de genoemde wet van 7 december 1998, die reeds de taken van de algemene directies bestuurlijke politie en gerechtelijke politie opsommen.

Artikel 13

In de tweede zin van artikel 94 van de eerdergenoemde wet van 7 december 1998 dient eveneens sprake te zijn van "gedeconcentreerde directies".

Artikel 25

Volgens dit artikel wordt de voormelde wet van 7 december 1998 ook "wet op de geïntegreerde politie" genoemd. Indien het evenwel de bedoeling van de steller van het voorontwerp is om het opschrift van de voornoemde wet van 7 december 1998 te wijzigen, dient het ontworpen artikel omwille van de rechtszekerheid te worden herzien om dit opschrift te wijzigen, in plaats van een bepaling in te voegen in fine van een wet die honderden artikelen bevat.

Een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 44 van het voorontwerp van wet.

Artikel 31

1. Dit artikel strekt ertoe artikel 66 van de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten te vervangen.

Het stelt onder meer de lijst vast met de ambten die bij mandaat worden toegewezen,

"(...) onverminderd de andere door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalde ambten die bij mandaat worden bevestigd".

.../...

Zoals de afdeling wetgeving onderstreept heeft in haar advies 32.835/2, gegeven op 20 februari 2002 over een voorontwerp van wet dat de wet van 26 april 2002 ⁽⁵⁾ is geworden,

"(...) (lijkt het) moeilijk te verantwoorden dat het bepalen van de ambten die bij mandaat worden verleend, niet wordt beschouwd als een essentieel element van het statuut van het personeel van de politiediensten, of zelfs als een essentieel element van de organisatie van die diensten.

De delegatie verleend aan de Koning lijkt dus niet aanvaardbaar."

Die opmerking blijft onverkort gelden.

Bovendien dient de aandacht van de steller van het voorontwerp van wet erop gevestigd te worden dat het Arbitragehof het volgende heeft geoordeeld :

"Hoewel [artikel 184 van de Grondwet], [inzake de rechtspositieregeling van het personeel van de politiediensten], de normatieve bevoegdheid (...) voorbehoudt aan de federale wetgever - die de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit [deze bepaling] niet uit dat een beperkte uitvoeringsbevoegdheid aan de Koning, of zelfs aan andere door de wetgever aangewezen overheden, wordt overgelaten. Een dergelijke delegatie is niet in strijd met het legaliteitsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn bepaald." ⁽⁶⁾

De steller van het voorliggende voorontwerp moet bijgevolg, indien hij de Koning in staat wil stellen uitvoeringsmaatregelen met betrekking tot de mandaten te nemen, de machtigingen voldoende nauwkeurig omschrijven en zich ervan vergewissen dat die machtigingen alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vastgelegd zijn in het voorliggende voorontwerp.

2. Het ontworpen artikel 66, derde lid, bepaalt dat het ambt van adjunct-inspecteur-generaal toegewezen wordt aan een personeelslid van het operationeel kader of van het administratief en logistiek kader.

⁽⁵⁾ Gedr. St., Kamer, zitting 2001-2005, nr. 1683/1 .

⁽⁶⁾ Zie in die zin arrest nr. 2/2004 van het Arbitragehof van 14 januari 2004, overweging B.5.6.

In het vierde lid van hetzelfde artikel staat dat het ambt van inspecteur-generaal toegewezen kan worden aan iedere Belgische onderdaan die al dan niet personeelslid is.

De steller van het voorontwerp moet ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel de redenen opgeven die wettigen dat Belgische burgers, die geen personeelslid zijn, kunnen solliciteren naar het ambt van inspecteur-generaal maar niet naar dat van adjunct-inspecteur-generaal.

Er moet hoe dan ook gezorgd worden voor de samenhang met artikel 71, 1°, van de voornoemde wet van 26 april 2002.

Artikel 42

Luidens het ontworpen artikel 79*bis*, bepaalt de Koning de rechtspositie van de mandaathouders die ingevolge een herstructurering geen mandaatambt meer uitoefenen. In de commentaar bij dit artikel staat dat het gaat om een bepaling in het raam van de beoogde reorganisatie van de federale politie, maar dat ze in de toekomst ook zou kunnen worden toegepast in geval van andere herstructureringen.

Die machtiging is echter te ruim aangezien ze betrekking heeft op essentiële elementen van de rechtspositie die krachtens artikel 184 van de Grondwet bij wet moeten worden vastgesteld. Dat zou ook het geval zijn indien het slechts om een overgangsbepaling zou gaan.

Artikel 43

Dit artikel heeft betrekking op de directieambten die niet bij mandaat worden toegewezen. Zoals evenwel uit de memorie van toelichting blijkt, lijkt deze nieuwe regeling sterk op een mandaatregeling.

Zo bijvoorbeeld bepaalt het ontworpen artikel 79ter, § 1, dat die directieambten voor een hernieuwbare termijn van vijf jaar worden toegewezen. In § 3 van hetzelfde artikel staat wat de gevolgen zijn van evaluaties met de eindvermelding "bevredigend" of "onvoldoende". Hierin staat ook dat een betrekking vacant kan worden verklaard in geval van een eindvermelding "bevredigend" en vacant moet worden verklaard in geval van twee opeenvolgende evaluaties met de eindvermelding "voldoende". In de beide gevallen mag de persoon die het ambt bekleedde opnieuw naar dat ambt solliciteren. In geval van de vermelding "onvoldoende" is bepaald dat een einde wordt gemaakt aan de uitoefening van het ambt - dat in dit geval vacant wordt verklaard - en de persoon die dat ambt bekleedde daarnaar niet opnieuw mag solliciteren.

Het ontworpen artikel bepaalt echter, in tegenstelling tot bij de nieuwe mandaatregeling ⁽⁷⁾, dat er slechts één enkele tussentijdse evaluatie is, en deze plaatsvindt na twee jaar en een half.

Gezien die preciseringen blijkt duidelijk dat, ofschoon de steller van het voorliggende voorontwerp preciseert dat de aldus ingevoerde regeling van toepassing is op de directieambten die niet bij mandaat worden toegewezen, deze regeling neerkomt op een mandaatregeling. Het is de Raad van State echter niet duidelijk hoe gewettigd kan worden dat twee grondig verschillende regelingen ingevoerd worden voor de directieambten.

Het staat bijgevolg aan de steller van het voorliggende voorontwerp de redenen op te geven die ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel kunnen wettigen dat de directieambten onder twee verschillende mandaatregelingen vallen. Indien hij dat niet kan moet deze bepaling vervallen.

⁽⁷⁾ waarin geen sprake meer is van een verplichte tussentijdse evaluatie.

Artikel 45

Ter wille van de rechtszekerheid wordt aanbevolen de coördinatie bij wet te bekrachtigen, en de wetsbepalingen die het onderwerp zijn van die coördinatie op te heffen.

Artikel 46

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de overgangsbepaling moet worden toegepast waarin is voorzien in het ontworpen artikel 137^{quater}, tweede lid. In de memorie van toelichting moet op zijn minst de strekking van de tweede zin van dit lid worden toegelicht.

Artikelen 47 en 48

Er moet worden gepreciseerd dat het gaat om de gedeconcentreerde algemene directies "bedoeld in artikel 105 van de wet van 7 december 1998 (...)".

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

1. In de inleidende zin van het eerste artikel tot wijziging van een vroegere tekst, moet het volledige opschrift worden vermeld van de tekst die men wil wijzigen ⁽⁸⁾, wat onder meer de datum ervan inhoudt.

Zo bijvoorbeeld zou het beter zijn het begin van artikel 3 van het voorontwerp als volgt te stellen :

"In artikel 5, derde lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, (...)".

⁽⁸⁾ In de overige artikelen tot wijziging van eenzelfde tekst, is het voldoende "van dezelfde wet" of "van hetzelfde besluit" te vermelden, op voorwaarde dat deze artikelen elkaar opvolgen.

In de inleidende zin van een wijzigingsartikel moeten de nog geldende wijzigingen worden vermeld die bij andere regelingen zijn aangebracht in het artikel dat men wil wijzigen, waarbij erop gelet moet worden dat de aard van de aangebrachte wijzigingen nauwkeurig wordt weergegeven.

Zo bijvoorbeeld zou het beter zijn het begin van artikel 9, 1°, van het voorontwerp als volgt te stellen (zie ook de artikelen 3, 5 tot 7, 12, 13, 19, 26 en 51) :

"1° in het vierde lid, zoals ingevoegd bij de programmawet van 30 december 2001 (...)."

2. De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt erop gevestigd dat sommige inleidende zinnen van wijzigingsartikelen fouten bevatten wat betreft de bepalingen waarnaar ze verwijzen.

Zo bijvoorbeeld moet in artikel 4 van het voorontwerp verwezen worden naar artikel 5/2, vijfde lid, en niet naar het zesde lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (zie ook artikel 14, 2°, van het voorontwerp).

3. Er dient ook op gelet te worden dat de geplande wijzigingen perfect in de oorspronkelijk tekst worden ingepast.

Zo bijvoorbeeld zou het, wat de Franse tekst betreft, beter zijn in artikel 4, 2°, van het voorontwerp de woorden "l'unité judiciaire" te vervangen door de woorden "la direction judiciaire" (zie ook de artikelen 17 en 26).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. QUERTAINMONT,	staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur en Mevr. L. VANCRAYEBECK, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

P. QUERTAINMONT