

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.926/2
DU 24 MARS 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 1^{er} mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "portant modification du chapitre V de la loi sur la fonction de police", a donné 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'article 52, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi sur la fonction de police (article 2, 2/, de l'avant-projet) permet de refuser l'assistance en justice lorsque le dédommagement réclamé est purement moral, alors que le commentaire de l'article laisse entendre qu'il peut y avoir également des décisions de refus lorsque le dédommagement réclamé n'est pas purement moral, mais que le dédommagement matériel subi a pu faire l'objet d'une autre indemnisation.

Interrogé sur le sens de ces précisions apportées par le commentaire de l'article, le délégué de la ministre a notamment répondu ce qui suit :

"Die verduidelijking heeft ons inziens geen regelgevend karakter".

Dans ce cas, pour éviter toute source d'insécurité juridique, il conviendrait de revoir le commentaire de l'article afin qu'il soit conforme au dispositif en projet.

2. Dans ce même article 52, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, il est laissé un large pouvoir d'appréciation aux autorités, puisqu'elles peuvent refuser l'assistance en cas de dédommagement purement moral, sans qu'aucun critère de choix ne soit prévu. À ce propos, le commentaire de l'article est un peu plus précis puisqu'il parle de déséquilibre manifeste entre les frais de procédure et l'indemnisation du dommage.

Interrogé sur la possibilité de faire figurer ces précisions dans le dispositif lui-même, le délégué de la ministre a répondu ce qui suit :

"De in het voorontwerp opgenomen versoepeling mag er niet toe leiden dat de overheid ook bij roekeloze vorderingen dient tussen te komen. Aldus herinnert de memorie van toelichting aan het feit dat de overheid ook bij het al dan niet toekennen van rechtshulp gebonden is door het zuinigheidsbeginsel waardoor geen schadevergoeding kan worden toegekend indien er een manifest onevenwicht is tussen de door de overheid te maken procedurekosten en de theoretisch voor het personeelslid te bekomen schadevergoeding. Het zuinigheidsbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur waardoor de overheid altijd is gebonden en dat derhalve niet in het dispositief moet worden hernomen".

Pour éviter tout problème d'interprétation et ainsi toute source d'insécurité juridique, il conviendrait toutefois que les critères à respecter par les différentes autorités lorsqu'elles décident d'accorder ou pas l'assistance en justice soient libellés clairement dans le dispositif lui-même et non qu'il soit fait référence, dans le commentaire de l'article, à un principe de bonne administration dont la valeur et la portée pourraient être contestées.

3. L'article 52, § 3, deuxième phrase, en projet, prévoit que le fonctionnaire de police à qui on a refusé l'assistance en justice "est entendu, à sa demande, dans les 10 jours qui suivent la décision de refus".

Interrogé sur la question de savoir si cette disposition vise à permettre au fonctionnaire d'exercer un droit de recours et, si oui, devant quelle autorité, le délégué de la ministre a apporté les précisions suivantes :

"Een personeelslid dat een louter morele schadevergoeding nastreeft, heeft het recht om gehoord te worden indien de rechtshulp wordt geweigerd. Dit hoorrecht is een willig beroep. Het personeelslid zal derhalve gehoord worden door de overheid die de weigeringsbeslissing heeft getroffen. Na betrokkene te hebben gehoord zal die overheid dan een nieuwe beslissing treffen waarin ze de weigeringsbeslissing bevestigt of alsnog rechtshulp toekent. Het ontwerpartikel zou dan ook kunnen worden aangevuld met de zinsnede, waarna de beslissing al dan niet wordt bevestigd".

À l'article 52, § 3, en projet, la deuxième phrase sera complétée dans le sens proposé par le délégué de la Ministre et les précisions apportées quant à la nature du recours figureront dans le commentaire de l'article.

4. Selon le commentaire de l'article 2, "un membre du personnel qui a la possibilité de présenter son point de vue par écrit est considéré comme ayant été entendu".

Afin d'éviter toute difficulté d'application du texte, il serait préférable en conséquence, à l'article 52, § 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase, en projet, de remplacer les mots "est entendu, à sa demande," par "peut, à sa demande, présenter son point de vue".

5. La question se pose de savoir comment combiner l'article 52, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, avec le paragraphe 4 du même article, qui n'est pas modifié et qui prévoit que, "lorsque l'assistance en justice n'a pas été accordée conformément au paragraphe 3 et qu'il ressort de la décision de justice que ce refus n'était pas fondé, le fonctionnaire de police a droit au remboursement des frais qu'il a exposés pour assurer sa défense". Le Conseil d'État n'aperçoit pas, en effet, comment appliquer cette disposition dans l'hypothèse où l'assistance en justice serait refusée parce qu'il s'agit de réclamer un dédommagement purement moral (article 52, § 3, alinéa 1^{er}, en projet).

Suivant la proposition du délégué de la ministre, à l'article 52, § 4, de la loi sur la fonction de police, la référence au paragraphe 3 sera remplacée par la référence au paragraphe 3, "alinéas 2 et 3".

6. Les articles 52, § 5, alinéa 4, en projet (article 2, 3/, de l'avant-projet), et 53, § 7, en projet (article 3, 2/, de l'avant-projet) prévoient que le Roi détermine les modalités de prise en charge de l'assistance en justice et du dommage aux biens pour les fonctionnaires de police qui sont employés par un autre "service". Le commentaire des articles donne quelques exemples, mais la question se pose de savoir ce que recouvre exactement cette notion de service.

Interrogé à ce propos, le délégué de la ministre a répondu ce qui suit :

"De in de artikelen 2, 3/, en 3, 2/, van het voorontwerp bedoelde gevallen waarin politieambtenaren door een andere dienst worden aangewend, zijn terug te vinden in de bijlage bij de omzendbrief GPI 56 van 12 april 2007 betreffende de afhandeling van de arbeidsongevallen en de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid, de rechtshulp en de zaakschade in het raam van structurele detacheringen en soortgelijke toestanden van personeelsleden van de politiediensten (B.S., 4 mei 2007) die krachtens het ontwerp aldus reglementair kunnen worden bevestigd".

La notion de service ne peut être définie par la référence à une circulaire. Par contre, il conviendrait de faire référence, dans le dispositif, aux différentes normes qui permettent à des fonctionnaires de police d'être "employés dans un autre service", comme, par exemple, l'article 96 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui permet de détacher des membres de la police locale dans les directions générales et les services de la police fédérale.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	G. KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
	G. DELANNAY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. DELANNAY

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.926/2
VAN 24 MAART 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 1 maart 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van hoofdstuk V van de wet op het politieambt", heeft 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.

1. Het ontworpen artikel 52, § 3, eerste lid, van de wet op het politieambt (artikel 2, 2/, van het voorontwerp) maakt het mogelijk rechtshulp te weigeren wanneer de gevorderde schadevergoeding een louter morele schadevergoeding is, terwijl de bespreking van het artikel lijkt aan te geven dat er eveneens weigeringsbeslissingen kunnen worden genomen wanneer de gevorderde schadevergoeding geen louter morele schadevergoeding is, maar wanneer voor de vergoeding van de geleden materiële schade reeds een beroep is kunnen worden gedaan op een andere schadevergoeding.

Op de vraag wat de betekenis is van deze verduidelijkingen die in de bespreking van het artikel worden gegeven, heeft de gemachtigde van de minister onder meer het volgende geantwoord :

"Die verduidelijking heeft ons inziens geen regelgevend karakter".

In dit geval zou men, om alle rechtsonzekerheid te voorkomen, de bespreking van het artikel moeten herzien om ze met het ontworpen dispositief in overeenstemming te brengen.

2. In hetzelfde ontworpen artikel 52, § 3, eerste lid, wordt aan de overheden een ruime beoordelingsbevoegdheid gelaten, aangezien ze rechtshulp kunnen weigeren in het geval van een louter morele schadevergoeding, zonder dat enig keuzecriterium wordt bepaald. In dit verband is de bespreking van het artikel een beetje duidelijker,

.../...

aangezien daarin sprake is van een manifest gebrek aan evenwicht tussen de procedurekosten en de te verkrijgen schadevergoeding.

Over de mogelijkheid om deze verduidelijkingen in het dispositief zelf op te nemen, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"De in het voorontwerp opgenomen versoepeling mag er niet toe leiden dat de overheid ook bij roekeloze vorderingen dient tussen te komen. Aldus herinnert de memorie van toelichting aan het feit dat de overheid ook bij het al dan niet toekennen van rechtshulp gebonden is door het zuinigheidsbeginsel waardoor geen schadevergoeding kan worden toegekend indien er een manifest onevenwicht is tussen de door de overheid te maken procedurekosten en de theoretisch voor het personeelslid te bekomen schadevergoeding. Het zuinigheidsbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur waardoor de overheid altijd is gebonden en dat derhalve niet in het dispositief moet worden hernomen".

Om ieder interpretatieprobleem en aldus aanleiding tot rechtsonzekerheid te voorkomen, zouden evenwel de criteria die de verschillende overheden in acht moeten nemen wanneer ze besluiten al dan niet rechtshulp te verlenen, duidelijk in het dispositief zelf moeten worden gesteld en mag in de bespreking van het artikel niet worden verwezen naar een beginsel van behoorlijk bestuur waarvan de waarde en de draagwijdte zouden kunnen worden betwist.

3. Het ontworpen artikel 52, § 3, tweede zin, bepaalt dat de politieambtenaar aan wie de rechtshulp wordt geweigerd, "(...), op zijn vraag, gehoord (wordt) binnen (...) 10 dagen volgend op de weigeringsbeslissing".

Op de vraag of deze bepaling ertoe strekt de ambtenaar in staat te stellen een beroepsrecht uit te oefenen en, zo ja, voor welke overheid, heeft de gemachtigde van de minister het volgende verduidelijkt :

"Een personeelslid dat een louter morele schadevergoeding nastreeft, heeft het recht om gehoord te worden indien de rechtshulp wordt geweigerd. Dit hoorrecht is een willig beroep. Het personeelslid zal derhalve gehoord worden door de overheid die de weigeringsbeslissing heeft getroffen. Na betrokkene te hebben gehoord zal die overheid dan een nieuwe beslissing treffen waarin ze de weigeringsbeslissing bevestigt of alsnog rechtshulp toekent. Het ontwerpartikel zou dan ook kunnen worden aangevuld met de zinsnede, waarna de beslissing al dan niet wordt bevestigd."

.../...

In het ontworpen artikel 52, § 3, moet de tweede zin worden aangevuld zoals voorgesteld door de gemachtigde van de minister en moeten de verstrekte verduidelijkingen over de aard van het beroep in de bespreking van het artikel staan.

4. Volgens de bespreking van artikel 2 "(wordt) een personeelslid dat de mogelijkheid heeft om zijn standpunt schriftelijk naar voor te brengen, (geacht) gehoord te zijn".

Om iedere moeilijkheid bij de toepassing van de tekst te voorkomen, is het bijgevolg verkieslijk om in het ontworpen artikel 52, § 3, eerste lid, tweede zin, de woorden "wordt, op zijn vraag, gehoord" te vervangen door de woorden "kan, op zijn verzoek, zijn standpunt naar voren brengen".

5. De vraag rijst hoe het ontworpen artikel 52, § 3, eerste lid, zich verdraagt met paragraaf 4 van hetzelfde artikel, die niet wordt gewijzigd en die bepaalt dat "wanneer de rechtshulp niet is verleend overeenkomstig § 3 en uit de rechterlijke beslissing blijkt dat deze weigering niet gegrond was, (...) de politieambtenaar recht (heeft) op terugbetaling van de kosten die hij voor zijn verdediging heeft gemaakt". Het is de Raad van State immers niet duidelijk hoe deze bepaling moet worden toegepast in het geval dat de rechtshulp zou worden geweigerd omdat een louter morele schadevergoeding wordt geëist (ontworpen artikel 52, § 3, eerste lid).

Volgens het voorstel van de gemachtigde van de minister moet in artikel 52, § 4, van de wet op het politieambt de verwijzing naar paragraaf 3 worden vervangen door de verwijzing naar paragraaf 3, "tweede en derde lid,".

6. De ontworpen artikelen 52, § 5, vierde lid (artikel 2, 3/, van het voorontwerp), en 53, § 7 (artikel 3, 2/, van het voorontwerp), bepalen dat de Koning de nadere regels bepaalt van de tenlasteneming van de rechtshulp en van de zaakschade voor politieambtenaren die door een andere "dienst" worden aangewend. In de artikelsgewijze bespreking worden enkele voorbeelden gegeven, maar de vraag rijst wat dit begrip dienst precies omvat.

.../...

Op een vraag in dit verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord :

"De in de artikelen 2, 3/, en 3, 2/, van het voorontwerp bedoelde gevallen waarin politieambtenaren door een andere dienst worden aangewend, zijn terug te vinden in de bijlage bij de omzendbrief GPI 56 van 12 april 2007 betreffende de afhandeling van de arbeidsongevallen en de regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid, de rechtshulp en de zaakschade in het raam van structurele detacheringen en soortgelijke toestanden van personeelsleden van de politiediensten (B.S., 4 mei 2007) die krachtens het ontwerp aldus reglementair kunnen worden bevestigd".

Het begrip dienst kan niet worden omschreven door naar een circulaire te verwijzen. Er moet daarentegen in het dispositief verwezen worden naar de verschillende rechtsregels die het politieambtenaren mogelijk maken "door een andere dienst te worden aangewend", zoals bijvoorbeeld artikel 96 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, waardoor leden van de lokale politie kunnen worden gedetacheerd naar de algemene directies en de diensten van de federale politie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	G. KEUTGEN,	assessor van de afdeling Wetgeving,
	G. DELANNAY,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. DELANNAY

Y. KREINS