



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.653/2
du 8 janvier 2014

sur

un avant-projet de loi 'portant
mesures d'optimisation des
services de police et modifiant
la loi du 7 décembre 1998
organisant un service de police
intégré, structuré à
deux niveaux'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.653/2
van 8 januari 2014

over

een voorontwerp van wet
'houdende
optimalisatiemaatregelen voor
de politiediensten en tot
wijziging van de wet van
7 december 1998 tot
organisatie van een
geïntegreerde politiedienst,
gestructureerd op
twee niveaus'

Le 3 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 10 janvier 2014 ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant mesures d'optimisation des services de police et modifiant la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 janvier 2014. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2014.

(*) Par courriel du 4 décembre 2013

*

Op 3 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 10 januari 2014 ^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten en tot wijziging van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 8 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2014.

(*) Bij e-mail van 4 december 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Principe de légalité

L'article 11 de l'avant-projet a pour objet de remplacer l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'. Il prévoit notamment que la police fédérale comprend un commissariat général, une direction générale transversale – la direction générale de la gestion des ressources et de l'information – et deux directions générales opérationnelles – la direction générale de la police administrative et la direction générale de la police judiciaire –, organisés en directions et services déterminés par le Roi.

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 ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 5

1. À l'article 8bis, § 2, en projet, le texte ne permet pas de déterminer dans quels cas le comité de direction est chargé de prendre des décisions et dans quels cas il est chargé de rendre des avis motivés.

Le texte sera revu sur ce point.

¹ Voir l'avis 39.416/2 donné le 13 décembre 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juin 2006 'portant modification de divers textes relatifs à la police intégrée' (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2332/1, p. 41).

2. L'article 8^{quater}, § 3, en projet, précise que la plate-forme de concertation Justipol instituée par le paragraphe 1^{er} du même article doit se réunir « régulièrement », sans autre précision. Afin que cette obligation ait une certaine portée normative, mieux vaudrait préciser ce qu'on entend par « régulièrement », quitte à indiquer un nombre minimum de réunions à tenir sur une année.

Article 7

La modification en projet est inutile car l'article 43, alinéa 4, de la loi du 7 décembre 1998, tel que publié au *Moniteur belge*, ne comporte pas les mots « du 5 août 1992 ».

L'article 7 sera dès lors omis.

Articles 20 et 22

Les articles 104, § 1^{er}, alinéa 2, et 105, § 7, alinéa 2, prévoient qu'à la demande d'une zone, un « protocole d'accord » peut être conclu entre une zone et le directeur coordonnateur administratif ou entre une zone et le directeur judiciaire afin de préciser les modalités et les engagements en matière d'appui.

Il convient qu'à tout le moins, l'exposé des motifs soit plus explicite quant à la portée, au contenu et au régime juridique de ces « protocoles d'accord ». En effet, cette notion peut être source de difficultés d'interprétation.

Article 34

L'article 5/1 en projet de la loi du 15 mai 2007 'sur l'inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police' prévoit que l'Inspection générale et le Comité P doivent conclure un « protocole d'accord » visant à « optimiser la répartition des tâches entre les deux services, [à] augmenter leur efficience et [à] préciser leurs modalités de collaboration ».

Sur l'imprécision de la notion de « protocole d'accord », il est renvoyé à l'observation formulée sous les articles 20 et 22.

En outre, l'attention de l'auteur de l'avant-projet de loi est attirée sur le fait que l'objectif d'« optimiser la répartition des tâches entre les deux services » ne peut en aucun cas conduire à ce que, par l'intermédiaire d'un tel protocole, l'un de ces services se dessaisisse d'une de ses tâches au profit de l'autre service. De telles hypothèses doivent en effet être réglées par le législateur². On relèvera d'ailleurs à cet égard que l'hypothèse d'un concours d'intervention de l'Inspection générale et du Comité P est déjà traitée par l'article 10, alinéa 5, de la loi du 18 juillet 1991 précitée, selon lequel,

« Si une plainte ou une dénonciation est traitée simultanément par l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et par le service d'enquête du Comité permanent P, et que la personne qui a déposé la plainte ou fait la dénonciation n'a pas sollicité expressément l'intervention du Comité, le Comité peut décider de ne pas donner suite à cette plainte ou à cette dénonciation et de transférer la compétence de traitement de celle-ci à l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale ».

La disposition en projet sera revue en conséquence.

*

² Le législateur a souhaité se doter de deux organes de contrôle indépendants des services de police : l'Inspection générale, qui relève du pouvoir exécutif, et le Comité permanent de contrôle des services de police, qui relève du pouvoir législatif. Ils ne sont donc pas interchangeables, à moins d'une intervention législative en ce sens.

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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Wettelijkheidsbeginsel

Artikel 11 van het voorontwerp strekt tot de vervanging van artikel 93 van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus'. Het bepaalt onder meer dat de federale politie bestaat uit een commissariaat-generaal, een transversale algemene directie – de algemene directie van het middelenbeheer en de informatie – en twee operationele algemene directies – de algemene directie bestuurlijke politie en de algemene directie gerechtelijke politie -, die op hun beurt bestaan uit directies en diensten die door de Koning worden bepaald.

Aangezien het voorliggende voorontwerp de Koning machtigt om te bepalen uit welke directies en diensten het Commissariaat-generaal en de algemene directies bestaan, stelt het dus niet zelf alle directies en diensten vast waaruit de federale politie bestaat.

Gelet op artikel 184 van de Grondwet staat het evenwel aan de wetgever om zelf de essentiële elementen van de organisatie van de federale politie vast te stellen, inzonderheid door te bepalen uit welke verschillende diensten en directies ze bestaat.¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 5

1. Uit de tekst van het ontworpen artikel 8bis, § 2, kan niet worden opgemaakt wanneer het directiecomité beslissingen moet nemen en wanneer het gemotiveerde adviezen moet uitbrengen.

De bepaling moet op dat punt worden herzien.

¹ Zie advies 39.416/2, verstrekt op 13 december 2005 over een voorontwerp dat de wet van 20 juni 2006 'tot wijziging van bepaalde teksten betreffende de geïntegreerde politie' is geworden (*Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2332/1, 41).

2. Het ontworpen artikel 8^{quater}, § 3, bepaalt dat het overlegplatform Justipol, ingesteld bij paragraaf 1 van hetzelfde artikel, “op regelmatige basis” moet vergaderen, zonder nadere precisering. Opdat die verplichting enige normatieve strekking zou hebben, zou het beter zijn nader te bepalen wat verstaan wordt onder “op regelmatige basis”, of zelfs een minimumaantal vergaderingen op te geven die per jaar gehouden moeten worden.

Artikel 7

De ontworpen wijziging heeft geen zin aangezien artikel 43, vierde lid, van de wet van 7 december 1998, zoals bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, niet de woorden “van 5 augustus 1992” bevat.

Artikel 7 moet derhalve vervallen.

Artikelen 20 en 22

De artikelen 104, § 1, tweede lid, en 105, § 7, tweede lid, bepalen dat, op verzoek van een politiezone, een “protocolakkoord” afgesloten kan worden tussen een zone en de bestuurlijke directeur-coördinator of tussen een zone en de gerechtelijke directeur om de nadere regels en verbintenissen inzake steunverlening te preciseren.

De strekking en de inhoud van die “protocolakkoorden”, en de rechtsregeling die ter zake geldt zouden, op zijn minst in de memorie van toelichting, duidelijker moeten worden omschreven. Het begrip “protocolakkoorden” kan immers interpretatieproblemen opleveren.

Artikel 34

Het ontworpen artikel 5/1 van de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’ bepaalt dat de Algemene Inspectie en het Comité P een “protocolakkoord” moeten afsluiten dat ertoe strekt “de taakverdeling tussen beide diensten te optimaliseren, de efficiëntie ervan te verhogen en de nadere samenwerkingsmodaliteiten te bepalen”.

Wat betreft het gebrek aan duidelijkheid van het begrip “protocolakkoord”, wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij de artikelen 20 en 22.

Bovendien wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp van wet erop gevestigd dat de doelstelling “de taakverdeling tussen beide diensten optimaliseren” er geenszins toe mag leiden dat één van die diensten via een dergelijk protocol één van zijn taken uit handen geeft die dan overgenomen wordt door de andere dienst. Zulke zaken moeten immers door de wetgever worden geregeld.² In dat verband zij er overigens op gewezen dat het geval waarbij het

² Het was de wens van de wetgever twee onafhankelijke organen belast met toezicht op de politiediensten op te richten: de Algemene Inspectie, die onder de uitvoerende macht valt, en het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, dat onder de wetgevende macht valt. Ze zijn dus niet onderling inwisselbaar, tenzij zulks bij wet wordt bepaald.

optreden van de Algemene Inspectie en van het Comité P samenvalt, reeds aan bod komt in artikel 10, vijfde lid, van de voornoemde wet van 18 juli 1991, luidens hetwelk:

“ Indien een klacht of een aangifte tegelijkertijd door de algemene inspectie van de federale en van de lokale politie en door de Dienst Enquêtes van het Vast Comité P wordt behandeld, en de persoon die de klacht heeft ingediend of de aangifte heeft gedaan, niet uitdrukkelijk om het optreden van het Comité heeft verzocht, kan het Comité besluiten niet op die klacht of op die aangifte in te gaan en de bevoegdheid om de klacht of aangifte af te handelen over te dragen aan de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie.”

De ontworpen bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS