



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 54.977/2
du 29 janvier 2014

advies 54.977/2
van 29 januari 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
aux membres des services
d'appui à la gestion à la police
fédérale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'met betrekking tot de
leden van de diensten voor
beleidsondersteuning bij de
federale politie'

Le 31 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, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 29 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

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 29 janvier 2014.

*

Op 31 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'met betrekking tot de leden van de diensten voor beleidsondersteuning bij de federale politie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 29 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, staatsraad, voorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 29 januari 2014.

*

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.

1. L'arrêté royal en projet a notamment pour objet de modifier l'article 18 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 'relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale' en prévoyant non seulement une fonction de collaborateur personnel dans les services d'appui à la gestion du commissaire général et des directeurs généraux de la police fédérale, comme tel est le cas actuellement, mais aussi une fonction de conseiller en gestion (articles 1^{er} et 10 du projet).

Il tend aussi à abroger l'arrêté royal du 2 mars 2007 'relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale' (article 11 du projet) et à déterminer le statut des conseillers en gestion et des collaborateurs personnels (articles 1^{er} à 9 du projet).

2. Le fondement juridique de l'article 10 du projet peut être trouvé dans l'article 93, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', qui dispose notamment que

« le Roi règle l'organisation du commissariat général et des directions générales en directions et services »¹.

Par conséquent, le préambule doit être complété par un nouvel alinéa qui doit renvoyer à cette disposition légale.

3. Quant au nombre de conseillers en gestion et de collaborateurs personnels, si l'article 10, 3^o, du projet fixe à vingt-quatre le nombre total de conseillers en gestion, par contre, l'article 18, 5^o, en projet est rédigé comme suit :

« [...] Le commissaire général et les directeurs généraux peuvent chacun choisir librement un nombre limité de membres du personnel qui exercent la fonction de collaborateur personnel ».

Dès lors que le projet fixe une limite en nombre pour les conseillers en gestion, la question se pose de savoir pourquoi il n'est pas procédé de même pour les collaborateurs personnels.

¹ L'article 11 d'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' tend à remplacer l'article 93 de la loi du 7 décembre 1998. Une habilitation similaire à celle contenue dans l'actuel article 93, § 1^{er}, alinéa 3, de loi du 7 décembre 1998 figure à l'article 93, § 3, en projet. Cependant, il est renvoyé à la critique émise par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 54.653/2 donné le 8 janvier 2014 sur ce projet (voir en particulier l'observation générale formulée sur le principe de légalité).

4.1. En vertu de l'article 184 de la Constitution, « [l]es éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi ».

Par ailleurs, l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 précitée habilite le Roi à fixer « les modalités du statut des membres du personnel du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique » du service de police.

Cette habilitation ne peut porter que sur les éléments non-essentiels ².

C'est dans ce cadre que les articles 1^{er} et 9 du projet sont examinés ci-après.

4.2. Les articles 3 et 4 sont relatifs à la désignation comme conseiller en gestion ou comme collaborateur personnel dans le service d'appui à la gestion concerné d'un membre du personnel de la police fédérale, d'un membre du personnel de la police locale ou d'un membre du personnel de l'inspection générale.

L'auteur du projet doit dès lors être en mesure de justifier que les dérogations prévues par le texte en projet par rapport aux dispositions statutaires normalement applicables à ces membres du personnel en matière de détachement sont compatibles avec le principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution et l'exigence d'objectivité imposée par l'article 122 de la loi du 7 décembre 1998 dans la fixation des règles de désignation aux emplois.

4.3. Si, avant sa désignation, la personne concernée n'est ni membre du personnel de la police fédérale, ni membre du personnel de la police locale, ni membre du personnel de l'inspection générale, l'article 5 du projet prévoit, pour la fonction de conseiller en gestion soit un engagement contractuel, soit une mise à la disposition par une autre administration.

Une justification doit pouvoir être donnée quant au fait que de tels engagements ne sont pas prévus pour la fonction de collaborateur personnel. En outre, dans l'hypothèse d'un engagement dans les liens d'un contrat de travail, celui-ci n'est possible que dans le cadre fixé par les articles 117 et 118 de la loi du 7 décembre 1998. Enfin, l'auteur du texte doit indiquer sur quelle base un engagement par mise à disposition par une autre administration est possible.

4.4. Eu égard au principe d'égalité consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, une justification quant au statut pécuniaire particulier prévu aux articles 8 et 9 du projet doit également pouvoir être donnée par l'auteur du texte.

5. Le Conseil d'État n'aperçoit pas le sens qu'il y a lieu de donner à l'expression selon laquelle les droits dont il est question à l'alinéa 2 de l'article 9 « sont fermés ».

6. Le texte en projet ne prévoit pas de dispositions transitoires pour les membres du personnel désignés comme collaborateurs en application de l'arrêté royal du 2 mars 2007, alors qu'il distingue deux types de fonction auxquelles s'appliquent, notamment, des conditions de

² Voir l'avis 42.057/2 donné le 31 janvier 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 2 décembre 2007 'relatif aux membres des services d'appui à la gestion à la police fédérale'.

rémunération différentes (article 4, alinéa 1^{er}, première phrase, de l'arrêté royal du 2 mars 2007, à comparer avec l'article 8, alinéa 1^{er}, et 9, du projet).

Le dispositif devrait être complété sur ce point.

7. En ce qui concerne l'entrée en vigueur du texte en projet, fixée par l'article 12 du projet, il est prévu une entrée en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication au *Moniteur belge*.

Pareille règle d'entrée en vigueur présente l'inconvénient que, si l'arrêté en projet est publié à la fin du mois, ses destinataires ne disposeront pas du délai normal de dix jours pour en être informé, délai prévu en principe par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', alors que cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles.

Si la formule figurant au projet est adoptée, il y aura lieu, puisqu'il s'agit de nouvelles règles statutaires, de s'assurer d'une date de publication telle que chacun disposera d'un délai suffisant pour prendre connaissance du texte publié.

*

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 ontwerp, 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 koninklijk besluit strekt er onder andere toe artikel 18 van het koninklijk besluit van 14 november 2006 ‘betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie’ aldus te wijzigen dat die bepaling niet alleen voorziet in een functie van persoonlijk medewerker in de diensten voor beleidsondersteuning van de commissaris-generaal en de directeurs-generaal van de federale politie, zoals thans het geval is, maar ook in een functie van beleidsadviseur (artikelen 1 en 10 van het ontwerp).

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe het koninklijk besluit van 2 maart 2007 ‘met betrekking tot de leden van de diensten voor beleidsondersteuning bij de federale politie’ op te heffen (artikel 11 van het ontwerp) en de rechtspositie van de beleidsadviseurs en de persoonlijke medewerkers te bepalen (artikelen 1 tot 9 van het ontwerp).

2. De rechtsgrond van artikel 10 van het ontwerp is te vinden in artikel 93, § 1, derde lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, dat inzonderheid het volgende bepaalt:

“[...] de Koning [bepaalt] de organisatie in directies en diensten van het commissariaat-generaal en de algemene directies.”¹

Bijgevolg dient het eerste lid van de aanhef aldus te worden aangevuld dat daarin eveneens naar die wetsbepaling wordt verwezen.

3. Wat het aantal beleidsadviseurs en persoonlijke medewerkers betreft, wordt in artikel 10, 3°, van het ontwerp weliswaar bepaald dat het totaal aantal beleidsadviseurs op vierentwintig wordt vastgesteld, maar in het ontworpen artikel 18, 5°, wordt daarentegen het volgende bepaald:

“De commissaris-generaal en de directeurs-generaal kunnen elk een beperkt aantal personeelsleden vrij kiezen die het ambt van persoonlijke medewerker uitoefenen.”

¹ Artikel 11 van 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’ strekt tot vervanging van artikel 93 van de wet van 7 december 1998. Het ontworpen artikel 93, § 3, bevat een soortgelijke machtiging als die welke vervat is in het huidige artikel 93, § 1, derde lid, van de wet van 7 december 1998. In dit verband wordt evenwel verwezen naar de kritiek die de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft geuit in haar advies 54.653/2, dat ze op 8 januari 2014 over dat ontwerp heeft uitgebracht (zie in het bijzonder de algemene opmerking over het wettelijkheidsbeginsel).

Doordat in het ontwerp een maximum wordt bepaald voor het aantal beleidsadviseurs, rijst de vraag waarom niet op dezelfde wijze te werk wordt gegaan voor de persoonlijke medewerkers.

4.1. Krachtens artikel 184 van de Grondwet worden “[d]e essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, [...] bij de wet geregeld”.

Daarnaast wordt de Koning er bij artikel 121 van de voormelde wet van 7 december 1998 toe gemachtigd “[d]e nadere regels van het statuut van de personeelsleden van het operationeel en het administratief en logistiek kader” van de politiedienst te bepalen.

Deze machtiging mag alleen betrekking hebben op niet-essentiële elementen.²

Binnen dat kader worden de artikelen 1 tot 9 van het ontwerp hierna onderzocht.

4.2. De artikelen 3 en 4 hebben betrekking op de aanwijzing als beleidsadviseur of als persoonlijk medewerker in de betrokken dienst voor beleidsondersteuning van een personeelslid van de federale politie, van een personeelslid van de lokale politie of van een personeelslid van de algemene inspectie.

De steller van het ontwerp moet dan ook kunnen aantonen dat de afwijkingen waarin de ontworpen tekst voorziet ten aanzien van de rechtspositionele bepalingen die inzake detachering normalerwijze op die personeelsleden van toepassing zijn, bestaanbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met het bij artikel 122 van de wet van 7 december 1998 opgelegde vereiste inzake objectiviteit bij het vaststellen van de regels voor het aanwijzen in de betrekkingen.

4.3. Voor het geval dat de persoon in kwestie vóór zijn aanwijzing als beleidsadviseur noch een personeelslid van de federale politie, noch een personeelslid van de lokale politie, noch een personeelslid van de algemene inspectie was, wordt in artikel 5 van het ontwerp bepaald dat hij bij arbeidsovereenkomst in dienst wordt genomen of door een andere administratie ter beschikking wordt gesteld.

Het feit dat zulke indienstnemeningen niet mogelijk zijn voor de functie van persoonlijk medewerker moet kunnen worden gerechtvaardigd. Bovendien zijn indienstnemeningen bij arbeidsovereenkomst alleen mogelijk binnen het kader dat bepaald wordt bij de artikelen 117 en 118 van de wet van 7 december 1998. Ten slotte dient de steller van de tekst aan te geven op welke basis een indienstneming via terbeschikkingstelling door een andere administratie mogelijk is.

4.4. Gelet op het gelijkheidsbeginsel dat verankerd is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet de steller van de tekst eveneens een verantwoording kunnen geven voor het bijzonder geldelijk statuut waarin de artikelen 8 en 9 van het ontwerp voorzien.

² Zie advies 42.057/2, dat op 31 januari 2007 is gegeven over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 2 maart 2007 ‘met betrekking tot de leden van de diensten voor beleidsondersteuning bij de federale politie’.

5. De Raad van State ziet niet in welke betekenis moet worden gegeven aan de uitdrukking dat de rechten waarvan in het tweede lid van artikel 9 sprake is “gesloten [worden]”.

6. De ontworpen regeling voorziet niet in overgangsbepalingen voor de personeelsleden die met toepassing van het koninklijk besluit van 2 maart 2007 als medewerker zijn aangewezen, hoewel in deze nieuwe regeling een onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten functies waarvoor inzonderheid andere voorwaarden inzake bezoldiging gelden (artikel 4, eerste lid, eerste zin, van het koninklijk besluit van 2 maart 2007, te vergelijken met artikel 8, eerste lid, en 9, van het ontwerp).

Het dispositief zou op dit punt moeten worden aangevuld.

7. Wat de inwerkingtreding van de ontworpen regeling betreft, wordt in artikel 12 van het ontwerp bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt op de eerste dag van de maand na die waarin het is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Een dergelijke regel van inwerkingtreding heeft het nadeel dat, indien het ontworpen besluit aan het einde van de maand wordt bekendgemaakt, de adressaten ervan niet over de normale termijn van tien dagen beschikken om er kennis van te nemen, een termijn die in principe wordt voorgeschreven bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, terwijl die bepaling ertoe strekt iedereen een redelijke termijn te verschaffen om van de nieuwe regels kennis te nemen.

Indien de formulering in het ontwerp wordt aangenomen, behoort ervoor gezorgd te worden dat een datum van bekendmaking wordt bepaald die iedereen voldoende tijd laat om kennis te nemen van de bekendgemaakte tekst, aangezien het om nieuwe rechtspositionele bepalingen gaat.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT