



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 56.063/2
du 12 mai 2014

sur

un projet d'arrêté royal
'exécutant les articles 102,
alinéa 2, 4° et 105, § 11 de la loi
du 7 décembre 1998 organisant
un service de police intégré,
structuré à deux niveaux et
l'article 67, 2° jusqu'au 4° 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
(« EXODUS »)'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.063/2
van 12 mei 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'ter uitvoering van de
artikelen 102, 2^{de} lid, 4° en 105,
§ 11 van de wet van
7 december 1998 tot organisatie
van een geïntegreerde
politiedienst gestructureerd op
twee niveaus en van artikel 67,
2° tot 4° van de wet van
26 april 2002 houdende de
essentieel elementen van het
statuut van de personeelsleden
van de politiediensten en
houdende diverse andere
bepalingen met betrekking tot de
politiediensten ("EXODUS")'

Le 15 avril 2014, 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 'exécutant les articles 102, alinéa 2, 4° et 105, § 11 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et l'article 67, 2° jusqu'au 4° 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 (« EXODUS »)'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 12 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, 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 12 mai 2014.

*

Op 15 april 2014 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 'ter uitvoering van de artikelen 102, 2^{de} lid, 4° en 105, § 11 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus en van artikel 67, 2° tot 4° 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 ("EXODUS")'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 12 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, 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 12 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Selon le préambule du texte en projet et comme l'a confirmé le délégué de la ministre, l'accord du Ministre du Budget a été sollicité sur le texte en projet.

Cet accord n'a pas été transmis à la section de législation. L'auteur du projet veillera au bon accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Eu égard aux fondements juridiques mentionnés aux alinéas 2 et 4, les alinéas 1^{er} et 3 seront omis.
2. Il y a lieu d'insérer un nouvel alinéa dans le préambule afin de mentionner l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police, en abrégé PJPol', qui est modifié par l'article 6 du projet ¹.
3. Il y a lieu de mentionner au préambule, conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', que le projet est dispensé d'analyse d'impact sur la base de l'article 8, § 1^{er}, 4^o, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29 et 30.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La rédaction de la version française du paragraphe 2 doit être améliorée. Les mots « relative à l'exécution des peines » doivent être remplacés par les mots « s'agissant de l'exécution des peines ».

Article 2

L'article 2 n'ajoute rien à l'article 8/7 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police'.

Il est donc inutile et doit être omis.

Article 4

L'alinéa 2 de l'article 4 du projet est critiquable en ce qu'il prévoit que les critères utilisés pour qualifier une enquête comme étant spécialisée et pour initier une équipe mixte d'enquête multidisciplinaire (MOTEM) sont déterminés dans une circulaire, alors que l'article 105, § 11, troisième phrase, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', tel qu'il sera remplacé par l'article 24 de la loi du 26 mars 2014 'portant mesures d'optimisation des services de police', habilite le Roi à fixer, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les modalités de coordination, de direction et d'engagements d'effectifs.

Ces critères doivent figurer dans le texte en projet et non dans une circulaire.

L'article 4 du projet sera revu en conséquence.

Article 5

De l'accord du délégué de la ministre, il y a lieu de rédiger la version française de l'article 5, *in fine*, comme suit :

« conformément aux articles 28^{ter}, § 3, alinéa 4, et 56, § 2, alinéas 4 et 5, du Code d'instruction criminelle, après avis du directeur général de la police judiciaire ».

Article 7

1. L'article 7 du projet prévoit que

« Les dispositions du présent arrêté entrent en vigueur le 1^{er} juin 2014, à l'exception des articles 1^{er} et 2 qui entrent en vigueur le 1^{er} avril 2014 ».

2. Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, l'article 7 du projet sera revu afin de prévoir une entrée en vigueur des articles 3 à 5 du projet à la date du 1^{er} octobre 2014, qui correspond à la date d'entrée en vigueur de l'article 105, § 11, de la loi précitée du 7 décembre 1998, tel qu'il sera remplacé par l'article 24 de la loi précitée du 26 mars 2014 ².

3. Concernant la rétroactivité prévue pour les articles 1^{er} et 2 du projet à la date du 1^{er} avril 2014, il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

*

² En application de l'article 47 de la loi du 26 mars 2014.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Volgens de aanhef van de ontworpen tekst en zoals ook bevestigd wordt door de gemachtigde van de Minister, is met betrekking tot de ontworpen tekst de akkoordbevinding van de Minister van Begroting aangevraagd.

Die akkoordbevinding is niet overgezonden aan de afdeling Wetgeving. De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Gelet op de rechtsgronden die vermeld worden in het tweede en het vierde lid, dienen het eerste en het derde lid te vervallen.
2. In de aanhef dient een nieuw lid ingevoegd te worden teneinde te verwijzen naar het koninklijk besluit van 30 maart 2001 ‘tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, afgekort als RPPol’, dat gewijzigd wordt bij artikel 6 van het ontwerp¹.

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 29 en 30.

3. In de aanhef dient, overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, te worden vermeld dat het ontwerp vrijgesteld is van de impactanalyse, op grond van artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’.

DISPOSITIEF

Artikel 1

De redactie van de Franse tekst van paragraaf 2 dient verbeterd te worden. De woorden “relative à l’exécution des peines” dienen vervangen te worden door de woorden “s’agissant de l’exécution des peines”.

Artikel 2

Artikel 2 voegt niets toe aan artikel 8/7 van de wet van 5 augustus 1992 “op het politieambt”.

Het is dus overbodig en dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 4

Het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp is voor kritiek vatbaar in zoverre het bepaalt dat de criteria die gehanteerd worden om een onderzoek als gespecialiseerd te kwalificeren en om een gemengd multidisciplinair onderzoeksteam (MOTEM) op te starten bepaald worden in een omzendbrief, terwijl artikel 105, § 11, derde zin, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, zoals het vervangen zal worden bij artikel 24 van de wet van 26 maart 2014 “houdende optimalisatiemaatregelen voor de politiediensten”, de Koning machtigt om bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nadere regels van coördinatie, leiding en inzet van effectieven te bepalen.

Die criteria behoren in de ontworpen tekst opgenomen te worden en niet in een omzendbrief.

Artikel 4 van het ontwerp behoort dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 5

De gemachtigde van de minister heeft ermee ingestemd om de Franse tekst van artikel 5, *in fine*, te stellen als volgt:

“conformément aux articles 28^{ter}, § 3, alinéa 4, et 56, § 2, alinéas 4 et 5, du Code d’instruction criminelle, après avis du directeur général de la police judiciaire”.

Artikel 7

1. Artikel 7 van het ontwerp luidt als volgt:

“De bepalingen van dit besluit treden in werking op 1 juni 2014, met uitzondering van de artikelen 1 en 2 die in werking treden op 1 april 2014.”

2. Zoals de gemachtigde van de minister heeft bevestigd, dient artikel 7 van het ontwerp te worden herzien teneinde daarin te bepalen dat de artikelen 3 tot 5 van het ontwerp in werking treden op 1 oktober 2014, hetgeen overeenstemt met de datum van inwerkingtreding van artikel 105, § 11, van de voornoemde wet van 7 december 1998, zoals het vervangen wordt bij artikel 24 van de voornoemde wet van 26 maart 2014.²

3. Met betrekking tot de terugwerking tot 1 april 2014 waarin voorzien wordt voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp, wordt erop gewezen dat, krachtens een algemeen rechtsbeginsel, bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Terugwerkende kracht is, indien ze niet door de wet wordt toegestaan, alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisering van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² Met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 maart 2014.