

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.515/2

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 30 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le code de déontologie des services de police", a donné le 21 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 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 ci-après.

1.1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis de la section de législation comporte trois articles, dont deux fixant l'entrée en vigueur et chargeant les ministres de la Justice et de l'Intérieur de son exécution. Le troisième article (à savoir, l'article 1^{er}) dispose que

"Le code de déontologie des services de police visé à l'article 50 de la loi du 26 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut de membres du personnel de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police est établi conformément au texte annexé au présent arrêté".

Outre un long préambule qui reprend les principes généraux du code de déontologie, de même que les différents principes éthiques qui le sous-tendent, et qui, comme son nom l'indique, n'a pas de valeur normative, le code de déontologie annexé au projet d'arrêté comprend cinq chapitres intitulés comme suit :

- chapitre 1^{er} : Dispositions générales;
- chapitre 2 : Mission générale des services de police;
- chapitre 3 : Garantie du bon fonctionnement de l'organisation policière;
- chapitre 4 : Exercice de la fonction de police;
- chapitre 5 : De divers autres aspects de la déontologie du personnel.

1.2. Il est indiqué, à diverses reprises, dans le rapport au Roi précédant le projet d'arrêté royal, que les différentes lois et dispositions réglementaires qui dressent un cadre plus précis en matière d'exécution des missions policières, n'offrent pas toujours de réponses suffisantes à certaines questions en matière de déontologie et que le code de déontologie devrait, au moins partiellement, combler ces lacunes. Conçu sous cet angle,

.../...

le code de déontologie arrêté par le Roi a donc vocation, tout au moins pour partie de ses dispositions, à produire des effets de droit.

Toutefois, le rapport au Roi précise aussi, de manière apparemment contradictoire, que le code de déontologie constitue un document exposant le cadre de référence pour l'ensemble des membres du personnel des services de police, ainsi que pour leurs partenaires externes, et se présente donc plutôt comme une sorte de "codification" répondant à un effort de concrétisation, de coordination et d'inventarisation destiné à

"(...) aider le lecteur à mieux comprendre et situer les notions déontologiques les unes par rapport aux autres, sans nécessairement être astreint à consulter d'autres sources".

Enfin, bien qu'il est expressément affirmé dans le rapport au Roi que le code de déontologie n'est pas une liste d'infractions disciplinaires ⁽¹⁾, il n'en reste pas moins que ce code est aussi expressément présenté :

- comme exposant d'une manière assez concrète les devoirs et les droits des personnes auxquelles il s'applique;
- comme prenant en compte un certain nombre d'actes se rapportant à la vie privée,

"Étant donné que plus de 20% des poursuites disciplinaires à charge des membres des services de police trouvent leur origine dans un comportement adopté en dehors de l'exercice de la fonction" ⁽²⁾;

- et comme destiné à avoir un impact direct sur l'exécution des tâches, tant sur le plan interne qu'externe à l'organisation.

⁽¹⁾ Voir également l'article 1^{er} du code qui dispose : "Le respect du présent code ne peut entraîner de sanction sous quelque forme que ce soit."

⁽²⁾ Il est bien précisé dans le rapport au Roi que le code de déontologie est, en premier lieu, un instrument de soutien des membres du personnel, plutôt que de contrôle, et que le code ne doit pas être utilisé comme instrument de discipline ou perçu comme tel.

1.3. Selon l'article 1^{er} du code en projet, "le respect du présent code ne peut entraîner de sanction sous quelque forme que ce soit" et le rapport au Roi expose que le code "n'est pas une liste d'infractions disciplinaires possibles".

Le Conseil d'État n'aperçoit cependant pas comment, dans l'hypothèse où une procédure disciplinaire serait entamée contre un membre des services de police, il pourrait être possible de faire totalement abstraction des prescriptions du code de déontologie, notamment relatives aux droits et devoirs - individuels ou collectifs - des membres du personnel, lorsqu'il s'agira d'apprécier si le membre du personnel concerné a ou non commis un "(...) acte ou (un) comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction", au sens de l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

Comment pourrait-on appliquer l'article 1^{er} du code de déontologie, dès lors que le non-respect d'une règle de déontologie constituerait simultanément une transgression d'une obligation ou d'une interdiction imposée aux membres des services de police par une disposition législative que le code de déontologie ne ferait par ailleurs que reproduire ou paraphraser ⁽³⁾ ?

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus comment il pourrait être fait abstraction de diverses règles de déontologie lorsqu'il s'agira notamment de procéder à l'évaluation des membres du personnel des services de police, que ce soit ou non dans le cadre de l'accomplissement d'un mandat.

⁽³⁾ De même, alors que l'article 16 du code de déontologie, en projet, érige expressément en "manquement", qui peut même être qualifié de "grave" dans certaines circonstances, le fait de refuser d'obéir aux ordres légaux, déontologiquement justifiés des supérieurs ou de s'abstenir de les exécuter, il apparaît peu probable qu'un tel "manquement (grave)" ne puisse, en application de l'article 1^{er} du même code, pas donner lieu à une sanction, "sous quelque forme que ce soit".

1.4. En conclusion, les divers passages du rapport au Roi qui viennent d'être reproduits, de même que la manière dont sont rédigés certains articles du code laissent planer le doute quant à la nature exacte du code de déontologie arrêté par le Roi. Ce code constitue-t-il un simple cadre de référence dont les dispositions se résument à de simples lignes de conduites qui ne produisent aucun effet de droit par elles-mêmes ⁽⁴⁾ ou s'agit-il au contraire, d'un acte de valeur normative et, par voie de conséquence, de portée réglementaire ?

Ce doute doit être levé et la nature de l'arrêté en projet doit être déterminée à partir du fondement légal sur lequel se fonde cet arrêté royal.

2.1. Comme le relève le rapport au Roi, l'obligation "formelle" de rédiger un code de déontologie pour les membres des services de police figure à l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée ⁽⁵⁾. Selon l'article 51 de la même loi, tout membre du personnel est soumis au code de déontologie visé à l'article 50 et en reçoit un exemplaire ⁽⁶⁾.

2.2. Certes, l'article 184 de la Constitution impose que les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, soient réglés par la loi. Toutefois, dans son arrêt 2/2004 du 14 janvier 2004,

⁽⁴⁾ Qui figureraient donc dans un arrêté royal dépourvu de toute portée réglementaire et donc non susceptible d'être annulé par la section d'administration du Conseil d'État.

⁽⁵⁾ Voir également l'article III.V.1^{er} de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, confirmé par l'article 136 de la loi du 26 avril 2002, précitée.

⁽⁶⁾ Ces deux articles sont repris dans la section 2 ("Le respect du code de déontologie") du chapitre VII ("Des droits et des devoirs") du Titre II ("Le statut des membres du personnel des services de police") de la loi du 26 avril 2002, précitée.

la Cour d'arbitrage a admis que le code de déontologie peut être établi par le Roi sur la base de l'habilitation conférée par l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée. La Cour a en effet considéré que :

"B.5.6. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de régler les éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police, le Constituant a voulu éviter que le pouvoir exécutif règle seul cette matière; l'article 184 de la Constitution garantit ainsi qu'elle fera l'objet de décisions prises par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

Bien que cette disposition réserve ainsi, en cette matière, la compétence normative au législateur fédéral - lequel doit en régler les éléments essentiels -, elle 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.

(...)

B.5.8. L'habilitation donnée au ministre par l'article III.V.1^{er} de l'arrêté royal du 30 mars 2001 et au Roi par l'article 50 de la loi du 26 avril 2002 n'est pas davantage critiquable. Les règles de déontologie sont en effet définies dans l'intérêt d'une profession ou d'un service public et concernent des manquements qui ne font pas nécessairement l'objet d'une définition précise. Dans ces conditions, le législateur a pu estimer qu'il ne lui revenait pas de fixer de telles règles et qu'il convenait qu'elles le soient par les autorités responsables du bon fonctionnement des services en cause."

2.3. Il résulte de cet arrêt de la Cour d'arbitrage que l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée, habilite le Roi à arrêter, en matière de déontologie des membres du personnel des services de police, des dispositions de portée normative.

2.4. Comme l'a rappelé le Conseil d'État à diverses reprises, un code de déontologie est, par nature, un ensemble de règles qui doivent guider le comportement des personnes qui y sont soumises dans l'exercice de leur profession et dont la violation est

susceptible d'être sanctionnée disciplinairement ⁽⁷⁾. Les travaux préparatoires de l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée, vont d'ailleurs dans le même sens ⁽⁸⁾.

2.5. Il est donc évident que le code de déontologie aura vocation à produire, par lui-même, des effets de droit, non seulement à l'égard des membres des services de police, mais aussi, le cas échéant, à l'égard des tiers ⁽⁹⁾. Il s'agit donc d'élaborer un texte de portée normative, et non d'établir un simple instrument non réglementaire tel qu'il est décrit dans le rapport au Roi, à savoir

"(...) avant tout un instrument qui permet de mieux faire connaître les valeurs et les normes essentielles de la police et de leur donner davantage de force et d'autorité".

⁽⁷⁾ Voir, notamment, l'avis 19.398/8, donné le 27 décembre 1989, sur un avant-projet de loi "relatif à l'ordre des médecins", l'avis 24.188/2, donné le 6 mars 1995, sur une proposition de loi devenue la loi du 6 avril 1995 relative au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires financiers et conseillers en placements, l'avis 25.280/9, donné le 7 octobre 1996, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 1997 fixant le code de déontologie de l'aide à la jeunesse et instituant la commission de déontologie de l'aide à la jeunesse, l'avis 34.901/4, donné le 19 mars 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} avril 2003 fixant le statut des membres du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et modifiant l'arrêté royal du 28 avril 1998 portant organisation du Corps interfédéral de l'Inspection des finances et l'avis 35.047/2, donné le 17 mars 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 mars 2003 fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires national et local des indicateurs et des fonctionnaires de contact.

⁽⁸⁾ "(Un intervenant estime qu') il est notamment important qu'un tel code soit adopté pour le droit disciplinaire, dans le cadre duquel des problèmes d'application pourront surgir tant qu'il n'en sera pas ainsi. Les tiers ont également un intérêt en la matière, puisqu'ils pourraient déposer plainte concernant le comportement non déontologique de certains membres du personnel.
Le ministre reconnaît l'importance de cette question. Il n'est en effet que trop fréquent que des comportements inadmissibles et des manquements élémentaires (par exemple des indiscretions) soient constatés. Ces comportements doivent être réprimés à défaut de quoi plus personne n'aura confiance en la police." (Doc. parl., Chambre, DOC 50 1683/006, p.37).

⁽⁹⁾ Par exemple, dans le cadre de la mise en cause de la responsabilité d'un membre d'un service de police dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

3.1. Compte tenu du cadre juridique qui vient d'être rappelé, l'arrêté en projet, à commencer par son article 1^{er}, doit être fondamentalement revu en vue d'édicter, en application de l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée, et dans le respect de l'article 184 de la Constitution, les règles déontologiques complémentaires à celles déjà prévues par des dispositions de nature législative et dont le non-respect peut être sanctionné, notamment sur le plan disciplinaire ⁽¹⁰⁾.

3.2. Lors de la révision du texte, il conviendra de veiller à ne pas empiéter sur les compétences du législateur au regard de l'article 184 de la Constitution.

Ainsi, il n'appartient pas au Roi de répéter, paraphraser ou modifier des dispositions législatives ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Si les auteurs du projet d'arrêté l'estiment utile, voire nécessaire, pour le bon accomplissement des missions des services de police, rien n'empêche évidemment qu'il soit ultérieurement procédé à une "codification" de l'ensemble des règles de déontologie arrêtées, soit au niveau de la loi, soit par le biais de l'arrêté royal pris en application de l'article 50 de la loi du 26 avril 2002, précitée. Cette codification, qui serait, quant à elle, dépourvue de toute portée normative et destinée à être remise à chaque membre des services de police, ne devrait pas revêtir la forme d'un arrêté royal ou d'une annexe à cet arrêté, mais bien celle d'une simple circulaire de nature informative (ce document reproduirait donc les diverses règles de déontologie préalablement fixées dans des dispositions législatives ou réglementaires arrêtées conformément au prescrit de l'article 184 de la Constitution, tel qu'interprété en la matière par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 2/2004 du 14 janvier 2004, précité, tout en indiquant, au regard de chaque règle, la disposition législative ou réglementaire qui la consacre).

⁽¹¹⁾ Comparer, à titre d'exemple :

- les articles 69 et 70 du code en projet avec les articles 134 à 136 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;
- les articles 71 à 73 du code en projet avec les articles 47 à 53bis de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police;
- l'article 59 du code en projet avec l'article 118, alinéa 4, de la loi du 7 décembre 1998, précitée;
- l'article 19 du code en projet avec l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998, précitée;
- l'article 25 du code en projet avec l'article 127 de la loi du 7 décembre 1998, précitée;
- l'article 29, alinéa premier, du code en projet avec l'article 132 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

De même, si le Roi peut combler certaines lacunes de nature législatives, Il ne peut le faire que pour autant que les principes fondamentaux soient fixés par la loi dès lors que la règle envisagée concerne un élément essentiel du statut des membres des services de police ⁽¹²⁾.

3.3. Enfin, il conviendra de supprimer toutes les dispositions qui n'ont pas le caractère réglementaire que doit revêtir un tel arrêté royal, parce qu'elles ne sont que purement explicatives ⁽¹³⁾, qu'elles ne fixent pas de règles obligatoires ⁽¹⁴⁾ ou qu'elles n'ont pour but que de se référer aux dispositions légales applicables en la matière ⁽¹⁵⁾.

4. Compte tenu des précédentes observations, la section de législation n'a pas examiné plus avant les dispositions du code de déontologie.

⁽¹²⁾ Comparer, par exemple :
- l'article 3 du code en projet avec l'article 123 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux;
- l'article 4 du code en projet avec l'article 120 de la loi du 7 décembre 1998, précitée.

⁽¹³⁾ Ainsi en va-t-il de l'article 76 du code en projet.

⁽¹⁴⁾ Voir, par exemple :
- l'article 27, alinéa 2, du code en projet, selon lequel les membres des services de police doivent être conscients que des mécanismes de contrôle peuvent être mis en oeuvre pour éviter tout usage abusif des moyens de communication;
- l'article 29, alinéa 3, du code en projet, en vertu duquel les membres des services de police se laissent guider, dans l'exercice de leur fonction, par des considérations de légalité, d'équité, d'opportunité et d'efficacité;
- l'article 32 du code en projet, qui dispose que les membres du personnel assument leurs propres responsabilités (comparer avec l'article 71 du code, relatif à la limitation de la responsabilité civile dans le chef de ces mêmes membres);
- l'article 40, in fine, du code en projet, selon lequel il convient, dans le cadre des mesures que les membres des services de police doivent prendre afin de veiller, dans leurs interventions, à une uniformité maximale de la tenue et de l'équipement, de prendre particulièrement en compte "les impératifs de sécurité personnelle".

⁽¹⁵⁾ Voir, par exemple, les articles 44, alinéa 3, et 49, alinéa premier, du code en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.515/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 30 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 ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten", heeft op 21 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 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.

1.1. Het aan de afdeling wetgeving om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat drie artikelen, waarvan er één de datum van inwerkingtreding vaststelt en een ander de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken belast met de uitvoering ervan. Het derde artikel, te weten artikel 1, bepaalt :

"De deontologische code van de politiediensten bedoeld in artikel 50 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, wordt vastgesteld volgens de bij dit besluit gevoegde tekst."

Benevens een uitvoerig voorwoord, dat de algemene beginselen van de deontologische code en de verschillende eraan ten grondslag liggende ethische principes bevat, en dat, zoals de benaming ervan aangeeft, geen normatieve waarde heeft, telt de bij het ontwerpbesluit gevoegde deontologische code vijf hoofdstukken, met als opschrift :

- hoofdstuk 1 : Algemene bepalingen;
- hoofdstuk 2 : Algemene opdracht van de politiediensten;
- hoofdstuk 3 : Waarborg voor de goede werking van de politie-organisatie;
- hoofdstuk 4 : Uitoefening van het politieambt;
- hoofdstuk 5 : Verschillende andere aspecten van de deontologie van het personeel.

1.2. In het verslag aan de Koning voorafgaand aan het ontwerp van koninklijk besluit wordt meermaals aangegeven dat de verschillende wetten en verordeningbepalingen die voorzien in een duidelijker kader voor de uitvoering van de politieopdrachten, niet steeds voldoende antwoorden geven op bepaalde deontologische

.../...

vragen en dat de deontologische code die lacunes op zijn minst gedeeltelijk zou moeten opvullen. Uit dat oogpunt beschouwd strekt de door de Koning vastgestelde deontologische code, of althans een deel van de bepalingen ervan, er bijgevolg toe rechtsgevolgen te hebben.

In het verslag aan de Koning staat echter eveneens te lezen - wat in tegenspraak lijkt te zijn met wat voorafgaat - dat de deontologische code een document vormt dat een referentiekader schept voor alle personeelsleden van de politiediensten, alsook voor hun externe partners, en zich veeleer aandient als een soort van "codificatie", die beantwoordt aan een streven naar concretisering, coördinatie en inventarisering bestemd om

"(...) de lezer (te) helpen de deontologische begrippen beter te begrijpen en in hun onderling verband te situeren zonder noodzakelijk andere bronnen te moeten raadplegen".

Ten slotte, ofschoon in het verslag aan de Koning uitdrukkelijk wordt gesteld dat de deontologische code geen lijst van tuchtrechtelijke overtredingen is ⁽¹⁾, dient die code zich niettemin eveneens expliciet aan als een document :

- dat de rechten en plichten van de personen op wie de code van toepassing is vrij concreet omschrijft;
- dat een aantal handelingen in aanmerking neemt die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer,

"Omdat meer dan 20 % van de tuchtvervolgingen van de leden van de politiediensten haar oorsprong vindt in gedrag buiten de uitoefening van hun ambt" ⁽²⁾;

- dat ertoe strekt een rechtstreekse invloed te hebben op de uitvoering van de opdrachten, zowel intern als extern.

⁽¹⁾ Zie eveneens artikel 1 van de code, dat bepaalt : "Het naleven van deze code kan geen enkele vorm van sanctionering met zich meebrengen."

⁽²⁾ In het verslag aan de Koning wordt duidelijk gepreciseerd dat de code in de eerste plaats een instrument is waarmee ondersteuning, eerder dan controle, van de personeelsleden wordt beoogd en dat hij niet als tuchtinstrument of als een als zodanig gepercipieerd instrument mag worden aangewend.

1.3. Artikel 1 van de ontworpen code bepaalt : "Het naleven van deze code kan geen enkele vorm van sanctionering met zich meebrengen.", en in het verslag aan de Koning staat te lezen : "De code is geen lijst van mogelijke tuchtinbreuken."

De Raad van State ziet echter niet in hoe, in de veronderstelling dat een tuchtprocedure wordt ingesteld tegen een lid van de politiediensten, de voorschriften van de deontologische code volledig buiten beschouwing zouden kunnen worden gelaten, inzonderheid de voorschriften met betrekking tot de - individuele of collectieve - rechten en plichten van de personeelsleden, wanneer moet worden geoordeeld of het betrokken personeelslid al dan niet een "handeling of gedraging, zelfs buiten de uitoefening van het ambt, die een tekortkoming aan de beroepsplichten uitmaakt of die van aard is de waardigheid van het ambt in het gedrang te brengen" heeft gepleegd, in de zin van artikel 3 van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten.

Hoe kan artikel 1 van de deontologische code toepassing vinden, aangezien de niet-naleving van een deontologische regel tegelijkertijd een overtreding van een verplichting of een verbod zou vormen, aan de leden van de politiediensten opgelegd bij wege van een wetsbepaling die in de deontologische code alleen wordt overgenomen of geparafraseerd ⁽³⁾ ?

In dezelfde gedachtegang ziet de Raad van State evenmin in hoe verscheidene deontologische regels buiten beschouwing kunnen worden gelaten wanneer inzonderheid de personeelsleden van de politiediensten moeten worden geëvalueerd, ongeacht of zulks al dan niet in het kader van de uitoefening van een opdracht geschiedt.

1.4. De conclusie is dan ook dat de verschillende passages uit het verslag aan de Koning die hierboven zijn geciteerd, alsook de manier waarop sommige artikelen van de code zijn geredigeerd, onzekerheid laten bestaan omtrent de ware aard van de door

⁽³⁾ Zo ook wordt in artikel 16 van het ontwerp van deontologische code de weigering om aan de wettige, deontologisch verantwoorde bevelen van de meerderen te gehoorzamen of het verzuim om ze uit te voeren uitdrukkelijk bestempeld als een "tekortkoming", die in bepaalde omstandigheden zelfs als "ernstig" kan worden aangezien; het is weinig waarschijnlijk dat een zodanige "(ernstige) tekortkoming" met toepassing van artikel 1 van diezelfde code "geen enkele vorm van sanctionering" met zich kan meebrengen.

de Koning vastgestelde deontologische code. Is de code louter een referentiekader waarvan de bepalingen slechts gedragslijnen zijn die op zich geen enkel rechtsgevolg hebben ⁽⁴⁾, of betreft het integendeel een handeling met normatieve strekking, die bijgevolg van reglementaire aard is ?

Die onzekerheid moet worden weggewerkt en de aard van het ontwerpbesluit moet worden bepaald uitgaande van de rechtsgrond waarop dit koninklijk besluit gebaseerd is.

2.1. Zoals in het verslag aan de Koning eraan herinnerd wordt, is de "formele" verplichting om voor de personeelsleden van de politiediensten een deontologische code op te stellen opgenomen in artikel 50 van de voornoemde wet van 26 april 2002 ⁽⁵⁾. Volgens artikel 51 van diezelfde wet is elk personeelslid aan de deontologische code bedoeld in artikel 50 onderworpen en wordt het ervan in het bezit gesteld ⁽⁶⁾.

2.2. Op basis van artikel 184 van de Grondwet moeten de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, weliswaar bij de wet worden geregeld. Het Arbitragehof

⁽⁴⁾ En die dus voorkomen in een koninklijk besluit dat geen enkele reglementaire strekking heeft en dus niet kan worden vernietigd door de afdeling administratie van de Raad van State.

⁽⁵⁾ Zie eveneens artikel III.V.1 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, dat bij artikel 136 van de voornoemde wet van 26 april 2002 wordt bevestigd.

⁽⁶⁾ Die twee artikelen zijn opgenomen in afdeling 2 ("De eerbied voor de deontologische code") van hoofdstuk VII ("Rechten en plichten") van titel II ("Het statuut van de personeelsleden van de politiediensten") van de voornoemde wet van 26 april 2002.

heeft in zijn arrest 2/2004 van 14 januari 2004 echter aanvaard dat de deontologische code door de Koning kan worden opgesteld op basis van de machtiging verleend bij de voornoemde wet van 26 april 2002. Het Hof heeft immers gesteld :

"B.5.6. Door de bevoegdheid inzake de regeling van de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten aan de wetgevende macht toe te wijzen, heeft de Grondwetgever willen vermijden dat die aangelegenheid zou worden geregeld door de uitvoerende macht alleen; aldus waarborgt artikel 184 van de Grondwet dat daarover wordt beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Hoewel die bepaling, in die aangelegenheid, de normatieve bevoegdheid aldus voorbehoudt aan de federale wetgever - die de essentiële elementen ervan moet regelen -, sluit zij 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.

(...)

B.5.8. De machtiging die artikel III.V.1 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 aan de minister en artikel 50 van de wet van 26 april 2002 aan de Koning verlenen, kan evenmin worden bekritiseerd. De deontologische regels worden immers vastgesteld in het belang van een beroep of van een openbare dienst en hebben betrekking op tekortkomingen die niet noodzakelijk het voorwerp van een precieze definitie uitmaken. In die omstandigheden vermocht de wetgever te oordelen dat het niet aan hem stond dergelijke regels vast te stellen en dat die moesten worden vastgesteld door de overheden die verantwoordelijk zijn voor de goede werking van de betrokken diensten."

2.3. Uit dat arrest van het Arbitragehof volgt dat artikel 50 van de voornoemde wet van 26 april 2002 de Koning machtigt om, wat de deontologie van de personeelsleden van de politiediensten betreft, bepalingen met een normatieve strekking uit te vaardigen.

2.4. Zoals de Raad van State meermaals eraan heeft herinnerd, is een deontologische code uit de aard der zaak een geheel van regels die de personen welke in de uitoefening van hun beroep eraan onderworpen zijn, in hun gedragingen moeten leiden en waarvan de niet-inachtneming tuchtrechtelijk kan worden gestraft ⁽⁷⁾. In de parlementaire voorbereiding van artikel 50 van de voornoemde wet van 26 april 2002 wordt overigens een soortgelijke redenering gevolgd ⁽⁸⁾.

2.5. Het ligt dus voor de hand dat de deontologische code bedoeld is om, uit zichzelf, rechtsgevolgen te hebben, niet alleen ten aanzien van de leden van de politiediensten, maar ook in voorkomend geval ten aanzien van derden ⁽⁹⁾. Het gaat er dus

⁽⁷⁾ Zie inzonderheid advies 19.398/8, op 27 december 1989 verstrekt over een voorontwerp van wet "betreffende de Orde der Geneesheren", advies 24.188/2, op 6 maart 1995 verstrekt over een voorstel van wet dat is geworden de wet van 6 april 1995 inzake het statuut van en het toezicht op de beleggingsondernemingen, de bemiddelaars en beleggingsadviseurs, advies 25.280/9, op 7 oktober 1996 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 15 mei 1997 tot vaststelling van de ethische gedragsregels inzake hulpverlening aan de jeugd en tot instelling van de Commissie voor advies inzake ethische gedragsregels voor de hulpverlening aan de jeugd, advies 34.901/4, op 19 maart 2003 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het koninklijk besluit van 1 april 2003 tot vaststelling van het statuut van de leden van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 april 1998 tot organisatie van het interfederaal Korps van de Inspectie van financiën, en advies 35.047/2, op 17 maart 2003 verstrekt over een ontwerp dat is geworden het koninklijk besluit van 26 maart 2003 tot bepaling van de werkingsregels van de nationale en lokale informantenbeheerders en van de contactambtenaren.

⁽⁸⁾ "(Spreker is van oordeel dat) de aanneming van een deontologische code binnen een redelijke termijn zou kunnen gebeuren. Zulks is o.m. belangrijk voor het tuchtrecht, waar zich toepassingsproblemen kunnen voordoen zolang er geen deontologische code bestaat. Ook derden hebben hier een belang vermits deze eventueel klachten zouden kunnen indienen over ondeontologisch gedrag van bepaalde personeelsleden.
De minister ontkent het belang van deze aangelegenheid niet : al te vaak worden onaanvaardbare gedragingen en elementaire tekortkomingen (bijv. indiscreties) vastgesteld : zulks dient te worden beteugeld, zo niet is er geen vertrouwen meer in de politie." (Gedr. Stuk Kamer, DOC 50 1683/006, blz. 37).

⁽⁹⁾ Bij voorbeeld in het kader van de aansprakelijkheid van een lid van een politiedienst tijdens de uitoefening van zijn ambt of naar aanleiding daarvan.

om een regelgevende tekst op te stellen en niet een louter niet-regelgevend instrument zoals het in het verslag aan de Koning wordt beschreven, te weten

"(...) bovenal een instrument om de waarden en de essentiële normen van de politiediensten beter kenbaar te maken en ze meer kracht en autoriteit te geven".

3.1. Gelet op het zo-even gememoreerde juridisch kader, moet het ontworpen besluit, te beginnen met artikel 1 ervan, grondig worden herzien om, met toepassing van artikel 50 van de voormelde wet van 26 april 2002 en met inachtneming van artikel 184 van de Grondwet, de deontologische regels te geven ter aanvulling van de regels waarin bepalingen van wetgevende aard reeds voorzien en waarvan de niet-naleving kan worden gestraft, inzonderheid tuchtrechtelijk ⁽¹⁰⁾.

3.2. Bij de herziening van de tekst zal erop toegezien moeten worden dat geen inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden van de wetgever uit het oogpunt van artikel 184 van de Grondwet.

⁽¹⁰⁾ Indien de stellers van het ontwerpbesluit het voor de goede vervulling van de taken van de politiediensten nuttig of zelfs noodzakelijk achten, staat uiteraard niets eraan in de weg dat later alle gegeven deontologische regels worden "gecodificeerd", ofwel op het niveau van de wet, ofwel door middel van een koninklijk besluit vastgesteld met toepassing van artikel 50 van de voormelde wet van 26 april 2002. Deze codificatie, die zelf geen regelgevende kracht zou hebben en zou dienen om te worden bezorgd aan elk lid van de politiediensten, zou niet de vorm moeten hebben van een koninklijk besluit of van een bijlage bij dat besluit, maar wel die van een gewone rondzendbrief van informatieve aard (in dat stuk zouden de verschillende deontologische regels worden vermeld die vooraf zijn gegeven in wets- of verordeningsbepalingen, vastgesteld overeenkomstig het bepaalde in artikel 184 van de Grondwet, zoals het in dezen wordt geïnterpreteerd door het Arbitragehof in zijn voormelde arrest nr. 2/2004 van 14 januari 2004, waarbij ten aanzien van elke regel zou worden aangegeven in welke wets- of verordeningsbepaling hij is ingeschreven).

Zo staat het niet aan de Koning wetsbepalingen te herhalen, te parafraseren of te wijzigen ⁽¹¹⁾.

Evenzo kan de Koning weliswaar bepaalde leemten van wetgevende aard aanvullen, doch Hij mag zulks alleen doen voor zover de fundamentele beginselen vastgelegd worden bij wet, van het ogenblik af dat de ontworpen regel betrekking heeft op een essentieel element van het statuut van de leden van de politiediensten ⁽¹²⁾.

3.3. Tenslotte dienen alle bepalingen te worden geschrapt die niet de verordenende waarde hebben die een zodanig koninklijk besluit moet hebben, omdat zij

⁽¹¹⁾ Vergelijk, bij wijze van voorbeeld :

- de artikelen 69 en 70 van de ontworpen code met de artikelen 134 tot 136 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus;
- de artikelen 71 tot 73 van de ontworpen code met de artikelen 47 tot 53bis van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt;
- artikel 59 van de ontworpen code met artikel 118, vierde lid, van de voormelde wet van 7 december 1998;
- artikel 19 van de ontworpen code met artikel 119 van de voormelde wet van 7 december 1998;
- artikel 25 van de ontworpen code met artikel 127 van de voormelde wet van 7 december 1998;
- artikel 29, eerste lid, van de ontworpen code met artikel 132 van de voormelde wet van 7 december 1998.

⁽¹²⁾ Vergelijk bijvoorbeeld :

- artikel 3 van de ontworpen code met artikel 123 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst gestructureerd op twee niveaus;
- artikel 4 van de ontworpen code met artikel 120 van de voormelde wet van 7 december 1998.

slechts louter toelichtend zijn ⁽¹³⁾, geen bindende regels geven ⁽¹⁴⁾ of slechts tot doel hebben te verwijzen naar de wettelijke voorschriften die ter zake van toepassing zijn ⁽¹⁵⁾.

4. Gelet op de voorgaande opmerkingen heeft de afdeling wetgeving de bepalingen van de deontologische code niet verder onderzocht.

⁽¹³⁾ Zulks is het geval met artikel 76 van de ontworpen code.

⁽¹⁴⁾ Zie bijvoorbeeld :

- artikel 27, tweede lid, van de ontworpen code, volgens hetwelk de leden van de politiediensten zich ervan bewust moeten zijn dat controlemechanismen in werking kunnen worden gesteld om misbruik van de communicatiemiddelen te voorkomen;
- artikel 29, derde lid, van de ontworpen code, krachtens hetwelk de leden van de politiediensten zich in de uitoefening van hun ambt laten leiden door overwegingen van wettelijkheid, billijkheid, opportuniteit en doeltreffendheid;
- artikel 32 van de ontworpen code, waarin wordt bepaald dat de leden van het personeel hun eigen verantwoordelijkheid nemen (vergelijk met artikel 71 van de code, met betrekking tot de beperking van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van diezelfde leden);
- artikel 40, in fine, van de ontworpen code, volgens hetwelk in het kader van de maatregelen die de leden van de politiediensten moeten nemen om tijdens hun interventies te zorgen voor een maximale eenvormigheid van kledij en uitrusting, in het bijzonder rekening dient te worden gehouden met "de imperatieven inzake persoonlijke veiligheid".

⁽¹⁵⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 44, derde lid, en 49, eerste lid, van de ontworpen code.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS