

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.260/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 21 septembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et portant diverses dispositions transitoires", a donné le 26 septembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 32.260/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 21 september 2001 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen", heeft op 26 september 2001 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^e, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Le préambule s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par la circonstance que conformément à la partie IV de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, le Ministre de l'Intérieur, d'une part, institue, au niveau fédéral, certaines écoles de police, et, d'autre part, agrée des écoles de police "déconcentrées", toutes mandatées pour dispenser des cycles de formation devant être identiques eu égard au statut unique; qu'un important recrutement d'aspirants a lieu en septembre 2001; que la formation de base du cadre de base doit commencer après les vacances scolaires; qu'il est donc nécessaire qu'avant la rentrée, les écoles soient - de lege lata - fixées quant au contenu des formations à dispenser;"

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

Examen du projet

Préambule

Alinéa 1^{er} (nouveau)

Il convient de viser la disposition transitoire de l'article 184 de la Constitution.

Alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 2)

Il y a lieu de supprimer le visa de l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Alinéa 3

Cet alinéa doit être omis.

Dispositif

Article 12

Cette disposition renvoie à des "engagements pris dans les contrats de gestion" qui seraient conclus avec les écoles de police.

Les articles 142bis et 142ter de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui prévoient respectivement la création ou l'agrément des écoles de police ne prévoient nullement la conclusion de contrats de gestion.

Selon la doctrine⁽¹⁾ et la jurisprudence constante de la section de législation, des mécanismes contractuels ne peuvent se substituer à l'exercice, par l'administration, de ses prérogatives d'action unilatérale, que lorsque la loi l'autorise.

Articles 51, 53 et 56 à 58

L'article 56 prévoit que le jury donne un "avis motivé concernant les possibilités visées à l'article IV.II.44 PJPol". Les articles 51 et 53 prévoient que le jury examine l'aptitude des aspirants "sans préjudice de l'article IV.II.44 PJPol".

L'article en question prévoit que le ministre ou le directeur général qu'il désigne décide de la réussite ou de l'échec dans la formation de base. Quant à l'article IV.II.45 du même arrêté, il prévoit l'homologation par le ministre ou le directeur du service qu'il désigne des brevets et diplômes délivrés par les écoles de police agréées dans les trois mois après leur remise.

Ces deux dispositions sont toutefois caduques, l'article 142sexies, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 précitée, inséré par la loi du 31 mai 2001 dispose :

"Art. 142sexies. La formation de base est clôturée par un examen final. Les aspirants qui réussissent cet examen et sont considérés comme aptes par le jury obtiennent un diplôme délivré par l'école de police concernée et homologué par le Ministre de l'Intérieur."

L'arrêté en projet ne peut donc prévoir que la compétence du jury se limite à donner un avis motivé au ministre ou au directeur général, lequel déciderait de la réussite ou non de l'examen.

⁽¹⁾ M. PAQUES, "De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative", Bruxelles, Story-Scientia, 1991, spéc. pp. 347 à 395 et 423; Ph. QUERTAINMONT, "Les nouveaux instruments contractuels utilisés par l'administration et la compétence du juge administratif", T.B.P., 2000/1, pp. 43 et 44.

Il ressort, en effet, de la disposition légale qui vient d'être rappelée que la réussite et l'aptitude de l'aspirant sont appréciées par le jury; le pouvoir du Ministre de l'Intérieur - pouvoir qu'il n'est pas autorisé à subdéléguer - se limitant à l'homologation du diplôme délivré par l'école de police.

Article 75

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1 de l'avis 31.281/2, donné le 15 février 2001, sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 26 mars 2001 portant exécution des articles 13, 27, alinéas 2 et 5, et 53 de la loi du 27 décembre 2000 portant diverses dispositions relatives à la position juridique du personnel des services de police et portant d'autres dispositions transitoires diverses.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de aanhef aldus :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat overeenkomstig deel IV van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, de Minister van Binnenlandse Zaken, enerzijds, op federaal niveau, sommige politiescholen opricht, en, anderzijds, "gedeconcentreerde" politiescholen erkent, die alle gemachtigd zijn om opleidingscycli te verstrekken die identiek moeten zijn, gezien het eenvormige statuut; dat een omvangrijke rekrutering van aspiranten in september 2001 plaatsvindt; dat de basisopleiding van het basiskader na de schoolvakantie moet aanvangen; dat het dus noodzakelijk is dat de scholen voor de aanvang van de lessencycli, de lege lata, zekerheid hebben omtrent de inhoud van de te verstrekken opleidingen;"

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling en van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

Eerste lid (nieuw)

Er behoort te worden verwezen naar de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet.

Eerste lid (dat het tweede lid wordt)

De verwijzing naar artikel 119 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, behoort te vervallen.

Derde lid

Dit lid vervalt.

Dispositief

Artikel 12

In deze bepaling wordt verwezen naar "afspraken in de beheerscontracten" die met de politiescholen zouden zijn gesloten.

De artikelen 142bis en 142ter van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, die respectievelijk in de oprichting of erkenning van de politiescholen voorzien, bepalen geenszins dat beheerscontracten moeten worden gesloten.

Volgens de rechtsleer ⁽¹⁾ en de vaste adviespraktijk van de afdeling wetgeving kan een overheidsbestuur slechts overeenkomsten sluiten in plaats van haar voorrechten van eenzijdig optreden uit te oefenen indien de wet zulks toestaat.

Artikelen 51, 53 en 56 tot 58

Artikel 56 bepaalt dat de jury "een gemotiveerd advies met betrekking tot de in artikel IV.II.44 RPPol bedoelde mogelijkheden" verstrekt. De artikelen 51 en 53 bepalen dat de jury onderzoekt of de aspiranten "onverminderd artikel IV.II.44 RPPol" geschikt zijn.

Het artikel in kwestie bepaalt dat de minister of de door hem aangewezen directeur-generaal beslist of de aspirant geslaagd dan wel gezakt is voor de basisopleiding. Artikel IV.II.45 van hetzelfde besluit bepaalt dat de minister of de directeur van de door hem aangewezen dienst de brevetten en diploma's die door de erkende politiescholen worden uitgereikt, binnen drie maanden na uitreiking ervan homologeert.

Die twee bepalingen zijn echter onwerkzaam geworden, aangezien artikel 142sexies, eerste lid, van de voormelde wet van 7 december 1998, ingevoegd bij de wet van 31 mei 2001, bepaalt :

"Art. 142sexies. De basisopleiding wordt afgesloten met een eindexamen. De aspiranten die slagen voor dit eindexamen en geschikt worden bevonden door de jury behalen een diploma, uitgereikt door de betrokken politieschool en gehomologeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken."

In het ontworpen besluit mag dus niet worden bepaald dat de bevoegdheid van de jury beperkt is tot het geven van een gemotiveerd advies aan de minister of aan de directeur-generaal die beslist of de aspirant al dan niet geslaagd is voor het examen.

⁽¹⁾ M. PAQUES, "De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative", Brussel, Story-Scientia, 1991, in het bijzonder blz. 347 tot 395 en 423; Ph. QUERTAINMONT, "Les nouveaux instruments contractuels utilisés par l'administration et la compétence du juge administratif", T.B.P., 2000/1, blz. 43 en 44.

Uit de zojuist aangehaalde wetsbepaling blijkt immers dat de jury oordeelt of de aspirant geslaagd en geschikt is. De bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken - een bevoegdheid die hij niet aan een ander mag overdragen - beperkt zich tot het homologeren van het diploma dat door de politieschool wordt uitgereikt.

Artikel 75

Er wordt verwezen naar de algemene opmerking nr. 1 in advies 31.281/2 van 15 februari 2001 over het ontwerp van koninklijk besluit dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 26 maart 2001 tot uitvoering van de artikelen 13, 27, tweede en vijfde lid, en 53 van de wet van 27 december 2000 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de politiediensten en houdende diverse andere overgangsbepalingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

P. LIÉNARDY,
J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. MARTOU, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIÉNARDY.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS