

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 32.671/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 7 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la mise à disposition de formateurs de la police fédérale au sein des écoles de police agréées et aux modalités d'octroi d'une intervention financière pour l'organisation d'épreuves de sélection et de formations professionnelles par les écoles de police agréées", a donné le 12 décembre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 32.671/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 7 december 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 terbeschikkingstelling van opleiders van de federale politie in de erkende politie-scholen en betreffende de nadere regels voor de toekenning van een financiële tussenkomst voor de organisatie van selectieproeven en van beroepsopleidingen door de erkende politiescholen", heeft op 12 december 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la circonstance qu'il y a lieu de confirmer réglementairement les garanties financières afférentes aux sessions de formations initiées au sein des écoles de police depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut policier. Il est par ailleurs nécessaire, dans les plus brefs délais, de fonder juridiquement l'extension du bénéfice des subsides, prévus par l'arrêté royal du 19 août 1997 résultant du projet d'arrêté royal qui vous est actuellement soumis, aux élèves non membres de la police communale qui ont été accueillis dans les écoles de police durant l'année 2000-2001. A défaut, eu égard aux règles budgétaires ici d'application, risque d'être en effet compromise la liquidation des subsides à allouer aux écoles de police pour les policiers fédéraux qu'elles ont accueillis, leur occasionnant alors un préjudice certain contraire aux engagements qui ont été conclus avec elles."

*

* *

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.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

*

* *

.../...

Fondement juridique

1. Comme il a été observé dans l'avis 30.951/2, donné le 16 mars 2001, sur un projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel de services de police, confier la formation des membres du personnel du service de police intégré à des écoles de police agréées ou instituées par le Ministre de l'Intérieur ou par le Ministre de la Justice constitue un élément essentiel de l'organisation de ce service, qui ne peut puiser son fondement juridique dans la disposition transitoire inscrite sous l'article 184 de la Constitution.

Le fondement de l'arrêté royal en projet se trouve donc exclusivement sous les articles 142bis à 142sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, aucune de ces dispositions légales ne prévoit que les écoles de police peuvent, outre leurs missions de formation, être chargées d'organiser les épreuves de sélection.

Par conséquent, les articles 2, alinéa 1^{er}, 1°, a), 4 et 7, qui prévoient une intervention financière pour l'organisation par les écoles de police agréées d'épreuves de sélection, sont dépourvus de fondement légal.

2. Plusieurs dispositions du projet renvoient à des contrats de gestion qui seraient conclus avec les écoles de police.

Ainsi qu'il a été observé dans l'avis 32.260/2, donné le 26 septembre 2001 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, les articles 142bis et 142ter de la loi du 7 décembre 1998, précitée, qui prévoient respectivement la création ou l'agrément des écoles de police ne prévoient nullement la conclusion de contrats de gestion. Or, 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.

⁽¹⁾ M. PAQUES, "De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative", Bruxelles, Story-Scientia, 1991, spéc. pp. 347 à 395 et 423.

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 de motivering in de brief als volgt :

"(l'urgence est motivée) ... par la circonstance qu'il y a lieu de confirmer réglementairement les garanties financières afférentes aux sessions de formations initiées au sein des écoles de police depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut policier. Il est par ailleurs nécessaire, dans les plus brefs délais, de fonder juridiquement l'extension du bénéfice des subsides, prévus par l'arrêté royal du 19 août 1997 résultant du projet d'arrêté royal qui vous est actuellement soumis, aux élèves non membres de la police communale qui ont été accueillis dans les écoles de police durant l'année 2000-2001. A défaut, eu égard aux règles budgétaires ici d'application, risque d'être en effet compromise la liquidation des subsides à allouer aux écoles de police pour les policiers fédéraux qu'elles ont accueillis, leur occasionnant alors un préjudice certain contraire aux engagements qui ont été conclus avec elles."

*

* *

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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Rechtsgrond

1. Zoals opgemerkt is in advies 30.951/2, dat op 16 maart 2001 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten, is het toevertrouwen van de opleiding van de personeelsleden van de geïntegreerde politiedienst aan politiescholen die door de Minister van Binnenlandse Zaken of de Minister van Justitie erkend of opgericht worden, een essentieel onderdeel van de organisatie van die dienst, waarvoor de overgangsbepaling van artikel 184 van de Grondwet geen rechtsgrond kan opleveren.

De rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit is dan ook alleen te vinden in de artikelen 142bis tot 142sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

De gemachtigde ambtenaar heeft toegegeven dat geen enkele van die wetsbepalingen voorschrijft dat politiescholen, naast hun opleidingstaken, ook de opdracht kunnen krijgen selectietests te organiseren.

Bijgevolg bezitten de artikelen 2, eerste lid, 1°, a), 4 en 7, die voorzien in een financiële tegemoetkoming voor de organisatie van selectietests door politiescholen, geen rechtsgrond.

2. In verscheidene bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar beheerscontracten die met de politiescholen zouden worden gesloten.

Zoals opgemerkt is in advies 32.260/2, dat op 26 september 2001 is gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen, bepalen de artikelen 142bis en 142ter van de voormelde wet van 7 december 1998, die respectievelijk in de oprichting en de erkenning van de politiescholen voorzien, geenszins dat beheerscontracten moeten worden gesloten.

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

⁽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.

La chambre était composée de

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

P. QUERTAINMONT,
J. JAUMOTTE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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.

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

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.

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

LE GREFFIER - LE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS