

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
06 -08- 2002
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE
-----KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.989/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES 33.989/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 29 juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant règlement général des études relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police", a donné le 1^{er} août 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 29 juli 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende het algemeen studiereglement betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten", heeft op 1 augustus 2002 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 :

"Het ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regelen te bepalen inzake de inhoud en de organisatie van de basisopleidingen die reeds sedert 1 april 2001 worden verstrekt. Die nadere regels betreffen onder meer de werking van de examencommissies en de jury's, de evaluatieprocedure, de regels inzake het mislukken in en het overdoen van de opleiding en de regels inzake uitstel en verzaking. Het actueel ontbreken van een reglementaire basis ter zake geeft geregeld aanleiding tot de betwisting van in dat raam genomen beslissingen. Diverse beslissingen maken thans reeds het voorwerp uit van een beroep tot schorsing of vernietiging bij de Raad van State. Een aantal schorsingenarresten werden reeds uitgesproken. Bijkomende beroepen bij de Raad van State zullen ongetwijfeld volgen. Het reglementair bevestigen van de regels ter zake is dus primordiaal."

*

* *

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

Observations générales

L'article IV.II.42 de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, et les articles 4, alinéa 2, 39 et 60 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et portant diverses dispositions transitoires, habilitent le ministre à arrêter un certain nombre de modalités relatives à la formation du personnel des services de police. Ces dispositions, même si elles sont formulées de manière générale, n'autorisent toutefois pas le ministre à déroger aux dispositions pertinentes des lois ou des arrêtés royaux, qui se situent à un rang plus élevé dans la hiérarchie des normes.

Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet suscitent à cet égard des observations.

1. Les articles 1^{er}, 5^o et 6^o, et 9 à 15 de l'arrêté en projet, tendent à fixer les modalités de l'évaluation du fonctionnement professionnel de l'aspirant. Ils prévoient que cette évaluation est effectuée par un "premier évaluateur", lequel serait "un formateur responsable de la formation de l'aspirant et désigné par le directeur d'école, ou, le cas échéant, le mentor du stage de formation". En cas de désaccord entre l'aspirant et ce "premier évaluateur", la décision finale reviendrait à un "second évaluateur", lequel serait "le directeur d'école ou, le cas échéant, le chef de corps de l'unité de stage ou un membre du personnel désigné par eux revêtu d'un grade supérieur au premier évaluateur ou, à défaut, revêtu du même grade mais avec une plus grande ancienneté de grade".

Ces dispositions ne sont pas conformes aux deux arrêtés précités.

L'article IV.II.1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 30 mars 2001, précité, définit, en effet, le formateur comme étant "la personne désignée au sein d'une école de police pour assurer l'accompagnement des aspirants ou des participants aux cours durant l'ensemble de leur formation scolaire".

.../...

Quant au "mentor", l'article IV.II.38 du même arrêté prévoit, notamment, qu'il accompagne l'aspirant ou le participant aux cours, qu'il l'"assiste" "lors de ses activités pratiques et stimule un comportement professionnel correct en mettant l'accent sur la mise en pratique des connaissances théoriques reçues", et que son rôle "est complémentaire à celui des formateurs. Ce "mentor" est désigné, en vertu de l'article IV.II.39 du même arrêté, parmi les membres du personnel du cadre visé par l'aspirant. En outre, l'article 44 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et portant diverses dispositions transitoires prévoit que :

"... pour autant que l'ensemble des stages prévus aient lieu dans la même unité opérationnelle, un seul mentor accompagne l'aspirant durant les divers stages de formation qui font partie de la même formation de base."

L'article 53, alinéa 3, 1°, de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, prévoit que :

"... la note globale pour le fonctionnement professionnel au moment du passage de l'examen final, [intervient] pour 20%, dont 10% attribués par le mentor et 10 % par le formateur."

Il résulte de ces dispositions que pour l'évaluation du fonctionnement professionnel au moment du passage de l'examen final en tout cas ⁽¹⁾, celle-ci doit être l'oeuvre de deux personnes bien identifiées, à savoir "la personne désignée au sein d'une école de police pour assurer l'accompagnement des aspirants aux cours durant l'ensemble de leur formation scolaire", et le mentor, celui-ci étant la personne unique désignée pour assister l'aspirant au sein de l'unité opérationnelle où il effectue son stage.

L'arrêté en projet, dans la mesure où il prévoit l'intervention de "seconds évaluateurs", qui peuvent, le cas échéant, substituer leur évaluation à celle, selon le cas, du "formateur" ou du "mentor", n'est pas conforme aux dispositions précitées prises par le Roi.

⁽¹⁾ L'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, ne précise pas par qui est réalisée l'évaluation du fonctionnement professionnel au moment du passage de l'examen intermédiaire. Pour cette évaluation, les modalités prévues par le présent projet ne soulèvent pas d'objection quant à leur fondement juridique.

2. L'article 3 du projet prévoit la possibilité pour un aspirant de demander la récusation d'un membre de la commission d'examen, visée à l'article 49 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, ou du jury, visé à l'article 54 du même arrêté.

Ces dispositions règlent la composition respectivement de cette commission et de ce jury, et prévoient chacune, en leur alinéa 6, la possibilité pour le Ministre de l'Intérieur, d'en récuser certains membres.

En outre, l'article 60, 4°, du même arrêté, charge le ministre de déterminer les modalités relatives "au fonctionnement des commissions d'examen et des jurys". A contrario, cette disposition ne l'habilite pas à fixer des modalités particulières de composition de ces organes.

L'article examiné n'est, par suite, pas conforme à l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité. Ce dernier pourrait, s'il y a lieu, être complété afin de permettre à l'aspirant d'exercer la faculté de récusation.

Observations particulières

Préambule

Il convient de viser l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Cet article constitue, en effet, le fondement légal des dispositions des arrêtés royaux visés au préambule dont le projet tend à assurer l'exécution.

Dispositif

Article 19

Selon le fonctionnaire délégué, c'est exclusivement pour le classement final des candidats que les résultats de la deuxième session ne seraient pas pris en compte.

.../...

Même en tenant compte de cette précision, l'article 19 du projet déroge à l'article II.I.8., § 1^{er}, de l'arrêté royal du 30 mars 2001, précité, et aux articles 47, alinéa 3, et 53 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, dont il ne résulte pas que les points obtenus en deuxième session pourraient ne pas être pris en compte pour la note finale, laquelle détermine, en vertu de l'article II.I.8, § 1^{er}, précité, l'ordre d'ancienneté des membres du personnel.

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 aldus :

"Het ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regelen te bepalen inzake de inhoud en de organisatie van de basisopleidingen die reeds sedert 1 april 2001 worden verstrekt. Die nadere regels betreffen onder meer de werking van de examencommissies en de jury's, de evaluatieprocedure, de regels inzake het mislukken in en het overdoen van de opleiding en de regels inzake uitstel en verzaking. Het actueel ontbreken van een reglementaire basis ter zake geeft geregeld aanleiding tot de betwisting van in dat raam genomen beslissingen. Diverse beslissingen maken thans reeds het voorwerp uit van een beroep tot schorsing of vernietiging bij de Raad van State. Een aantal schorsingenarresten werden reeds uitgesproken. Bijkomende beroepen bij de Raad van State zullen ongetwijfeld volgen. Het reglementair bevestigen van de regels ter zake is dus primordiaal."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Rechtsgrond

Algemene opmerkingen

Artikel IV.II.42 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten en de artikelen 4, tweede lid, 39 en 60 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen, machtigen de minister om een aantal nadere regels vast te stellen betreffende de opleiding van het personeel van de politiediensten. Die bepalingen zijn weliswaar algemeen gesteld, maar machtigen de minister evenwel niet om af te wijken van relevante bepalingen van wetten of koninklijke besluiten die in de hiërarchie der normen een hogere rang innemen.

Op dat punt moeten bij verschillende bepalingen van het ontworpen besluit opmerkingen worden gemaakt.

1. De artikelen 1, 5° en 6°, en 9 tot 15 van het ontworpen besluit hebben tot doel de nadere regels voor de beoordeling van het professionele functioneren van de aspirant vast te leggen. Ze schrijven voor dat die beoordeling wordt verricht door een "eerste evaluator", namelijk "een opleider verantwoordelijk voor de opleiding van de aspirant en aangewezen door de schooldirecteur, of, in voorkomend geval de mentor van de opleidingsstage". Indien de aspirant en die "eerste evaluator" het niet eens zijn met elkaar, wordt de uiteindelijke beslissing genomen door een "tweede evaluator", namelijk "de schooldirecteur of, in voorkomend geval, de korpsverste van de stage-eenheid of het door hen aangewezen personeelslid met een hogere graad dan de eerste evaluator of, bij ontstentenis, dezelfde graad maar een hogere graadanciënniteit".

Die bepalingen zijn niet in overeenstemming met de twee genoemde besluiten.

In artikel IV.II.I., 5°, van het genoemde koninklijk besluit van 30 maart 2001 wordt de opleider immers omschreven als "de persoon aangewezen in een politieschool en die instaat voor de begeleiding van de aspiranten of cursisten tijdens de volledige schoolse opleiding".

.../...

Wat de "mentor" betreft, bepaalt artikel IV.II.38 van hetzelfde besluit in het bijzonder dat hij de aspirant of cursist begeleidt, dat hij de aspirant of cursist "bijstaat in zijn praktische activiteiten" en "een correct professioneel gedrag stimuleert door de klemtoon te leggen op het in praktijk brengen van de verworven theoretische kennis", en dat zijn rol "complementair is aan die van de opleiders". Die "mentor" wordt krachtens artikel IV.II.39 van hetzelfde besluit aangewezen onder de personeelsleden van het door de aspirant beoogde kader. Bovendien bepaalt artikel 44 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen het volgende :

"... Voorzover alle voorziene stages plaatsvinden in dezelfde operationele eenheid, begeleidt eenzelfde mentor de aspirant gedurende de diverse opleidingsstages die deel uitmaken van eenzelfde basisopleiding."

Artikel 53, derde lid, 1°, van het genoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 bepaalt :

"... het globaal puntcijfer voor het persoonlijk (lees: professionele) functioneren op het ogenblik van het afleggen van het eindexamen ten belope van 20 %, waarvan 10 % toegekend door de mentor en 10 % door de opleider."

Uit die bepalingen blijkt dat het professionele functioneren op het ogenblik van het afleggen van het eindexamen in elk geval ⁽¹⁾ door twee welbepaalde personen moet worden beoordeeld, namelijk "de persoon aangewezen in een politieschool en die instaat voor de begeleiding van de aspiranten tijdens de volledige schoolse opleiding" en de mentor, zijnde de als enige aangewezen persoon die de aspirant begeleidt in de operationele eenheid waar hij stage loopt.

⁽¹⁾ In het genoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 wordt niet gepreciseerd door wie het professionele functioneren wordt beoordeeld op het ogenblik van het afleggen van het tussentijdse examen. Voor die beoordeling levert de rechtsgrond van de in het onderhavige ontwerp vervatte nadere regels geen bezwaar op.

Het ontworpen besluit, voorzover het voorziet in een "tweede evaluator", die zijn beoordeling in voorkomend geval in de plaats kan stellen van - naargelang van het geval - die van de "opleider" of de "mentor", is niet in overeenstemming met de voormelde bepalingen die door de Koning zijn uitgevaardigd.

2. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat een aspirant kan verzoeken om de wraking van een lid van de examencommissie genoemd in artikel 49 van het genoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 of van de "jury" genoemd in artikel 54 van datzelfde besluit.

Die bepalingen regelen de samenstelling van respectievelijk die commissie en die jury, en in het zesde lid van die bepalingen staat telkens dat de Minister van Binnenlandse Zaken bepaalde leden ervan kan wraken.

Bovendien wordt de minister bij artikel 60, 4°, van hetzelfde besluit belast met het bepalen van de nadere regels betreffende "de werking van de examencommissies en de jury's". Bij die bepaling wordt hij daarentegen niet gemachtigd om bijzondere regels betreffende de samenstelling van die organen vast te stellen.

Het onderzochte artikel is bijgevolg niet in overeenstemming met het genoemde koninklijk besluit van 20 november 2001. Indien nodig zou laatstgenoemd besluit zodanig kunnen worden aangevuld dat de aspirant de mogelijkheid krijgt om om wraking te verzoeken.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Er behoort te worden verwezen naar artikel 121 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Dat artikel vormt immers de rechtsgrond van de bepalingen van de in de aanhef genoemde koninklijke besluiten waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt.

.../...

DispositiefArtikel 19

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt uitsluitend voor de eindrangschikking van de kandidaten de uitslag van de tweede examenperiode niet in aanmerking genomen.

Zelfs indien rekening wordt gehouden met die precisering, wijkt artikel 19 van het ontwerp af van artikel II.I.8., § 1, van het genoemde koninklijk besluit van 30 maart 2001 en van de artikelen 47, derde lid, en 53 van het genoemde koninklijk besluit van 20 november 2001, waaruit niet blijkt dat de cijfers behaald tijdens de tweede examenperiode mogelijk niet in aanmerking worden genomen voor het eindcijfer, dat krachtens het genoemde artikel II.I.8., § 1, de rangorde van de personeelsleden naar hun anciënniteit bepaalt.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Monsieur R. ANDERSEN,
de Heer

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

Mesdames M. BAGUET,
Mevrouwen C. DEBROUX,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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 M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

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

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

R. ANDERSEN