



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 52.841/2
du 4 mars 2013

advies 52.841/2
van 4 maart 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
modification de divers textes
relatifs à la position juridique
du personnel des services de
police concernant la première
désignation des membres du
personnel du cadre de base'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
verschillende teksten
betreffende de rechtspositie van
het personeel van de
politiediensten aangaande de
eerste aanwijzing van de
personeelsleden van het
basiskader'

Le 5 février 2013, 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 'portant modification de divers textes relatifs à la position juridique du personnel des services de police concernant la première désignation des membres du personnel du cadre de base'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 4 mars 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, 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 Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mars 2013.

*

Op 5 februari 2013 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 'tot wijziging van verschillende teksten betreffende de rechtpositie van het personeel van de politiediensten aangaande de eerste aanwijzing van de personeelsleden van het basiskader'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 4 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, 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 Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

L'intitulé de l'arrêté royal à l'examen indique que les modifications en projet sont relatives à la première désignation des membres du personnel du cadre de base.

Eu égard, notamment, à l'article 5 du projet qui tend à remplacer la section 1^{ère} du chapitre I^{er} du titre II de la partie VI du PJPol (« La première désignation d'un membre du personnel du cadre opérationnel »), il faut constater que le projet a une portée plus large que ne le reflète son intitulé.

L'intitulé de l'arrêté royal examiné sera revu pour mieux correspondre aux modifications en projet.

DISPOSITIF

Article 2

Interrogé sur l'article IV.I.33, § 1^{er}, du PJPol, en projet, le fonctionnaire délégué a indiqué ce qui suit :

« En principe, les lauréats des épreuves de sélection pour inspecteur de police sont admis à la formation de base en fonction de leur date d'inscription aux épreuves de sélection (art. IV.I.30, § 2, PJPol (et) art. IV.I.33, al. 1^{er}, PJPol dans sa rédaction actuelle). Comme déjà prévu à l'heure actuelle dans le cadre de l'admission prioritaire (art. IV.I.33, al. 2, PJPol dans sa rédaction actuelle) et du recrutement complémentaire (art. VI.II.15, § 3, PJPol), les lauréats qui se sont engagés pour un service de police qui a fait appel à l'admission immédiate, sont admis prioritairement à la formation de base. Vu l'engagement pris par le lauréat, ceci ne déroge pas au principe d'égal accès aux emplois publics ».

Cette justification paraît admissible.

Article 3

L'article V.II.2 du PJPol en projet dispose que le membre du personnel du cadre opérationnel qui a réussi la formation de base concernée est nommé dans le grade dans lequel il a

été commissionné comme aspirant au plus tôt à la date déterminée par le directeur de la direction de la mobilité et de la gestion du personnel.

Il appartient à l'auteur du projet de pouvoir justifier que le principe d'égalité n'est pas violé en traitant de façon identique des personnes ne se trouvant pas dans des situations comparables.

Article 5

1. Dans la version française des articles VI.II.4, VI.II.4*bis* et VI.II.4*ter*, en projet, les mots « après la réussite à la formation de base » seront à chaque fois remplacés par les mots « après la réussite de la formation de base ».

L'article 5 du projet sera revu en ce sens.

2. L'article VI.II.4*ter* du PJPol en projet établit un cycle de mobilité réservé aux aspirants inspecteurs de police à l'exception de ceux visés aux articles VI.II.4 et VI.II.4*bis* au cours de la formation de base.

Il est ainsi prévu que le service de police concerné procède à l'engagement effectif des aspirants inspecteurs de police qui postulent dans le cadre de ce cycle de mobilité à concurrence au maximum du nombre d'emplois que le service de police a déclarés vacants conformément à l'article IV.I.3, alinéa 2, du PJPol, et que, dans l'hypothèse où il y a plus de candidats, le service de police concerné choisit le(s) plus apte(s) (article VI.II.4*ter*, alinéa 4, du PJPol, en projet).

À ce sujet, la demande d'avis contient la précision suivante :

« Voor wat de opmerkingen van de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken betreft, hield ik eraan om het volgende aan te stippen. De in het ontwerpartikel VI.II.4*ter* RPPol bedoelde mobiliteitscyclus wordt uiteraard georganiseerd overeenkomstig de mobiliteitsregeling bedoeld in Deel VI, titel II, hoofdstuk II, RPPol. Derhalve moeten in het ontwerpartikel dan ook geen criteria worden opgenomen op basis waarvan de kandidaten al dan niet geschikt worden bevonden, nu deze die in de klassieke mobiliteitsregeling gelden ook van toepassing zijn op de in het ontwerpartikel bedoelde mobiliteitscyclus ».

3. Concernant l'article VI.II.4*quater*, alinéa 2, du PJPol, en projet, qui est relatif à la désignation d'office des aspirants inspecteurs de police qui n'ont obtenu aucun emploi via la mobilité, le texte en projet est rédigé comme suit :

« Lors de la proposition pour un emploi, lorsque les préférences émises par les aspirants inspecteurs de police sont déterminantes, le classement est déterminé conformément à l'article IV.I.30, § 2, en cas de préférence identique ».

Interrogé sur la portée des « préférences déterminantes », le fonctionnaire délégué a indiqué que les préférences visées à l'article VI.II.4*ter*, alinéa 3, du PJPol, deviennent déterminantes lorsque la désignation à l'emploi ne dépend que du choix exprimé par l'aspirant.

Il convient de rédiger l'article VI.II.4*quater*, alinéa 2, seconde phrase, en projet, en ce sens.

4. Dans l'article 5 du projet, l'intitulé de la sous-section 2 en projet indique qu'elle est relative à la première désignation dans le cadre des agents de police ou dans le cadre moyen spécialisé.

Il y a lieu de s'interroger sur la raison pour laquelle l'auteur du projet entend distinguer la première désignation dans le cadre moyen « spécialisé » (article VI.II.4*sexies*, en projet) de celle dans le cadre « moyen » (article VI.II.4*septies*, en projet) dès lors que cette distinction du cadre moyen ne résulte pas de l'article 117 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

Article 8

Il est déconseillé d'utiliser les termes « sans préjudice » dans un texte de portée réglementaire.

L'article 8, 2°, du projet sera revu sur ce point.

La même observation vaut pour l'article 15, alinéa 4, du projet.

Article 12

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, l'article 12 du projet sera rédigé comme suit :

« Art. 12. Dans l'article 17*bis* du même arrêté, inséré par l'arrêté royal du 20 décembre 2005, les mots 'Le membre du personnel peut' sont remplacés par les mots 'Sauf dans le cadre du cycle de mobilité visé à l'article VI.II.4*ter*, alinéa 3, le membre du personnel peut' ».

Article 13

Dans l'article 13 du projet, l'auteur du projet vérifiera s'il ne faut pas également exclure l'hypothèse de la désignation d'office prévue à l'article VI.II.4*septies*, alinéa 2, du PJPoI en projet.

Article 15

1. L'article 15, alinéa 1^{er}, du projet sera rédigé de la manière suivante :

« Art. 15. Le présent arrêté est applicable aux membres du personnel qui participent à une formation de base qui débute après l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

2. À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer l'acronyme « PJPOL » après les mots « l'article VI.II.3, alinéa 2 » et après les mots « l'article VI.II.15, § 1^{er} ».

Article 16

L'article 16 du projet prévoit que

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} juin 2013 à l'exception des articles 8, 1^o, et 9 qui produisent leurs effets le 30 janvier 2006 ».

Concernant la rétroactivité prévue à la date du 30 janvier 2006 pour les articles 8, 1^o, et 9, du projet, 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.

À cet égard, la lettre de demande d'avis comporte ce qui suit :

« De aan de artikelen 8, 1^o, en 9 van het ontwerp van koninklijk besluit verleende terugwerkende kracht vloeit voort uit het feit dat de in die artikelen opgenomen wijzigingen rechtzettingen betreffen van louter technische fouten in de verwijzingen binnen het RPPOL. Er is dan ook geopteerd om de thans opgenomen rechtzettingen te laten terugwerken tot de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit dat de foutieve verwijzingen heeft ingevoerd, met name het koninklijk besluit van 20 december 2005 tot wijziging van verschillende teksten betreffende de rechtspositie van het personeel van de politiediensten ».

Le fonctionnaire délégué a également indiqué qu'

« Il s'agit ici d'une rectification des renvois à l'article VI.II.24 pour se conformer à ce qui est déjà d'application dans la pratique, à savoir que ce sont le service d'origine et le service de destination qui décident d'un raccourcissement ou d'un prolongement du délai entre la désignation et l'exercice effectif de la fonction obtenue dans le cadre de la mobilité ».

La rétroactivité prévue par l'article 16 du projet n'est admissible que si elle respecte les droits individuels.

*

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.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

Het opschrift van het voorliggend koninklijk besluit geeft aan dat de ontworpen wijzigingen betrekking hebben op de eerste aanwijzing van de personeelsleden van het basiskader.

Gelet op inzonderheid artikel 5 van het ontwerp, dat de vervanging beoogt van deel VI, titel II, hoofdstuk I, afdeling 1, RPPol (“De eerste aanwijzing van een personeelslid van het operationeel kader”), moet worden vastgesteld dat het ontwerp een ruimere strekking heeft dan in het opschrift aangegeven wordt.

Het opschrift van het voorliggend koninklijk besluit moet aldus herzien worden dat het beter overeenstemt met de ontworpen wijzigingen.

DISPOSITIEF

Artikel 2

Naar aanleiding van een vraag over het ontworpen artikel IV.I.33, § 1, RPPol heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende medegedeeld:

“En principe, les lauréats des épreuves de sélection pour inspecteur de police sont admis à la formation de base en fonction de leur date d’inscription aux épreuves de sélection (art. IV.I.30, § 2, PJPol (et) art. IV.I.33, al. 1^{er}, PJPol dans sa rédaction actuelle). Comme déjà prévu à l’heure actuelle dans le cadre de l’admission prioritaire (art. IV.I.33, al. 2, PJPol dans sa rédaction actuelle) et du recrutement complémentaire (art. VI.II.15, § 3, PJPol), les lauréats qui se sont engagés pour un service de police qui a fait appel à l’admission immédiate, sont admis prioritairement à la formation de base. Vu l’engagement pris par le lauréat, ceci ne déroge pas au principe d’égal accès aux emplois publics”.

Die rechtvaardiging lijkt aanvaardbaar.

Artikel 3

Het ontworpen artikel V.II.2 RPPol bepaalt dat het personeelslid van het operationeel kader dat geslaagd is voor de betrokken basisopleiding wordt benoemd in de graad waarin het als aspirant was aangesteld, op zijn vroegst op de door de directeur van de directie van de mobiliteit en het personeelsbeheer bepaalde datum.

De steller van het ontwerp dient te kunnen rechtvaardigen dat het gelijkheidsbeginsel niet geschonden wordt door op identieke wijze te behandelen personen die zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden.

Artikel 5

1. In de Franse tekst van de ontworpen artikelen VI.II.4, VI.II.4*bis* en VI.II.4*ter* dienen de woorden “après la réussite à la formation de base” telkens vervangen te worden door de woorden “après la réussite de la formation de base”.

Artikel 5 van het ontwerp moet in die zin herzien worden.

2. Het ontworpen artikel VI.II.4*ter* RPPOL bepaalt dat in de loop van de basisopleiding een mobiliteitscyclus wordt georganiseerd die voorbehouden is aan de aspirant-inspecteurs van politie met uitzondering van die bedoeld in de artikelen VI.II.4 en VI.II.4*bis*.

Zo wordt bepaald dat de aspirant-inspecteurs van politie die in het raam van die mobiliteitscyclus postuleren door de betrokken politiedienst daadwerkelijk worden aangeworven ten belope van maximaal het aantal door die politiedienst overeenkomstig artikel IV.I.3, tweede lid, RPPOL vacant verklaarde betrekkingen, en dat in het geval van een overaanbod aan kandidaten de betrokken politiedienst de meest geschikte(n) kiest (ontworpen artikel VI.II.4*ter*, vierde lid, RPPOL).

Wat dat betreft, bevat de adviesaanvraag de volgende verduidelijking:

“Voor wat de opmerkingen van de Staatssecretaris voor Ambtenarenzaken betreft, hield ik eraan om het volgende aan te stippen. De in het ontwerpartikel VI.II.4*ter* RPPOL bedoelde mobiliteitscyclus wordt uiteraard georganiseerd overeenkomstig de mobiliteitsregeling bedoeld in Deel VI, titel II, hoofdstuk II, RPPol. Derhalve moeten in het ontwerpartikel dan ook geen criteria worden opgenomen op basis waarvan de kandidaten al dan niet geschikt worden bevonden, nu deze die in de klassieke mobiliteitsregeling gelden ook van toepassing zijn op de in het ontwerpartikel bedoelde mobiliteitscyclus.”

3. Wat betreft het ontworpen artikel VI.II.4*quater*, tweede lid, RPPol, dat betrekking heeft op de ambtshalve aanwijzing van de aspirant-inspecteurs van politie die geen betrekking toegewezen hebben gekregen via de mobiliteit, bevat de ontwerptekst de volgende zin:

“Indien bij het voorstel voor een betrekking de door de aspiranten-inspecteur van politie meegedeelde voorkeuren doorslaggevend zijn, wordt, bij gelijke voorkeur de rangschikking bepaald overeenkomstig artikel IV.I.30, §2.”

Naar aanleiding van de vraag wat de strekking is van de “doorslaggevende voorkeuren” heeft de gemachtigde ambtenaar aangegeven dat de in artikel VI.II.4^{ter}, derde lid, RPPol bedoelde voorkeuren doorslaggevend worden wanneer de aanwijzing in de betrekking alleen afhangt van de door de aspirant uitgedrukte keuze.

Het ontworpen artikel VI.II.4^{quater}, tweede lid, tweede zin, behoort dienovereenkomstig gesteld te worden.

4. In artikel 5 van het ontwerp geeft het opschrift van de ontworpen onderafdeling 2 aan dat ze betrekking heeft op de eerste aanwijzing binnen het kader van agenten van politie of het gespecialiseerd middenkader.

De vraag rijst waarom de steller van het ontwerp een onderscheid wil maken tussen de eerste aanwijzing binnen het “gespecialiseerd” middenkader (ontworpen artikel VI.II.4^{sexies}) en de eerste aanwijzing binnen het “middenkader” (ontworpen artikel VI.II.4^{septies}) terwijl die onderverdeling van het middenkader niet gemaakt wordt in artikel 117 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’.

Artikel 8

Het wordt afgeraden om de term “onverminderd” te gebruiken in een tekst van reglementaire aard.

Artikel 8, 2°, van het ontwerp dient op dat punt herzien te worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 15, vierde lid, van het ontwerp.

Artikel 12

Zoals de gemachtigde ambtenaar beaamd heeft, dient artikel 12 van het ontwerp gesteld te worden als volgt:

“Art. 12. In artikel 17^{bis} van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 20 december 2005, worden de woorden ‘Het personeelslid kan’ vervangen door de woorden ‘Behoudens in het raam van de mobiliteitscyclus bedoeld in artikel VI.II.4^{ter}, derde lid, kan het personeelslid’ ”.

Artikel 13

In artikel 13 van het ontwerp dient de steller van het ontwerp na te gaan of niet eveneens een uitzondering moet worden gemaakt voor het geval van de ambtshalve aanwijzing waarvan sprake is in het ontworpen artikel VI.II.4^{septies}, tweede lid, RPPol.

Artikel 15

1. Artikel 15, eerste lid, van het ontwerp dient gesteld te worden als volgt:

“Art. 15. Dit besluit is van toepassing op de personeelsleden die deelnemen aan een basisopleiding die begint na de inwerkingtreding van dit besluit.”

2. In het tweede lid dient het acroniem “RPPol” ingevoegd te worden na de woorden “artikel VI.II.3, tweede lid” en na de woorden “artikel VI.II.15, § 1”.

Artikel 16

Artikel 16 van het ontwerp luidt als volgt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 juni 2013, met uitzondering van de artikelen 8, 1°, en 9 die uitwerking hebben met ingang van 30 januari 2006”.

In verband met de terugwerking van de artikelen 8, 1°, en 9 van het ontwerp tot 30 januari 2006, wordt erop gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan echter aanvaardbaar zijn indien ze bij de wet wordt toegestaan. 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.

Dienaangaande wordt in de brief met de adviesaanvraag het volgende aangegeven:

“De aan de artikelen 8, 1°, en 9 van het ontwerp van koninklijk besluit verleende terugwerkende kracht vloeit voort uit het feit dat de in die artikelen opgenomen wijzigingen rechtzettingen betreffen van louter technische fouten in de verwijzingen binnen het RPPol. Er is dan ook geopteerd om de thans opgenomen rechtzettingen te laten terugwerken tot de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit dat de foutieve verwijzingen heeft ingevoerd, met name het koninklijk besluit van 20 december 2005 tot wijziging van verschillende teksten betreffende de rechtspositie van het personeel van de politiediensten”.

De gemachtigde ambtenaar heeft daar het volgende aan toegevoegd:

“Il s’agit ici d’une rectification des renvois à l’article VI.II.24 pour se conformer à ce qui est déjà d’application dans la pratique, à savoir que ce sont le service d’origine et le service de destination qui décident d’un raccourcissement ou d’un prolongement du délai entre la désignation et l’exercice effectif de la fonction obtenue dans le cadre de la mobilité”.

De terugwerkende kracht waarin artikel 16 van het ontwerp voorziet, is slechts aanvaardbaar als ze de individuele rechten eerbiedigt.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS