



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.466/2
du 14 novembre 2018

advies 64.466/2
van 14 november 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'organisant le transfert de
certains membres du personnel
de la société anonyme
« Brussels Airport Company »
exerçant la fonction
d'inspecteur de l'inspection
aéroportuaire vers le cadre
d'assistants de sécurisation de
police de la police fédérale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot regeling van de
overplaatsing van bepaalde
personeelsleden van de
naamloze vennootschap
"Brussels Airport Company"
belast met de functie van
inspecteur bij de
luchthaveninspectie naar het
kader van de
beveiligingsassistenten van
politie van de federale politie'

Le 17 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'organisant le transfert de certains membres du personnel de la société anonyme « Brussels Airport Company » exerçant la fonction d'inspecteur de l'inspection aéroportuaire vers le cadre d'assistants de sécurisation de police de la police fédérale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 novembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2018.

*

Op 17 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot regeling van de overplaatsing van bepaalde personeelsleden van de naamloze vennootschap "Brussels Airport Company" belast met de functie van inspecteur bij de luchthaveninspectie naar het kader van de beveiligingsassistenten van politie van de federale politie'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 14 november 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Florence PIRET, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le cinquième alinéa du préambule fait état de l'« accord de la Ministre du Budget » alors que la Ministre, dans un courrier du 25 avril 2018 adressé au Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, a donné un accord « conditionné » à la conclusion d'une convention entre l'autorité fédérale et la s.a. « Brussels Airport Company » (ci-après : « BAC »).

Le fonctionnaire délégué expose que l'accord financier dont il est question dans l'avis de la Ministre du Budget « sera prochainement signé ». Il ajoute que le présent projet doit donner la certitude à BAC que certains membres de leur personnel pourront être transférés à la DAB, impliquant une diminution des coûts du personnel au sein de BAC et donc un impact financier sur la convention à conclure. Il conclut qu'« il est impératif que le présent arrêté royal entre en vigueur en premier lieu ».

Le caractère conditionnel de l'accord de la Ministre du Budget doit conduire à la conclusion de la convention entre l'autorité fédérale et BAC. Aussi longtemps que cette difficulté n'est pas résolue, la formalité préalable qui requiert l'accord du ministre du Budget ne peut être considérée comme étant accomplie.

EXAMEN DU PROJET

Article 2

1. L'article 106, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' dispose que

« la loi fixe, chaque année, l'effectif du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique de la police fédérale ».

L'article 117 de la même loi prévoit que le cadre opérationnel peut notamment comprendre un cadre d'assistants de sécurisation de police.

L'article VI.II.2, alinéa 4, du PJPol, modifié par l'article 7 de l'arrêté royal du 4 mars 2018 'modifiant différents arrêtés dans la cadre de la position juridique des assistants de sécurisation de police et des agents de sécurisation de police', dispose que

« [l]a première désignation d'un assistant de sécurisation de police a toujours lieu dans un emploi du cadre d'assistants de sécurisation de police ».

L'article 5 du projet prévoit, quant à lui, que les inspecteurs de sécurité de BAC sélectionnés sont transférés au sein du cadre d'assistants de sécurisation et nommés, en tant que membres du personnel statutaires de la police fédérale, au grade d'assistant de sécurisation de police.

Dès lors que les candidats au transfert doivent être nommés à des emplois du cadre d'assistants de sécurisation de police de la police fédérale, ils ne peuvent postuler qu'à des emplois vacants de ce cadre.

Il convient de prévoir dans l'arrêté en projet que l'autorité compétente détermine, par régime linguistique, le nombre d'emplois vacants d'assistants de sécurisation qui sont ouverts au transfert ¹.

2. Selon l'article 2 en projet, BAC se charge de l'appel à candidatures ainsi que de « la communication des noms des inspecteurs de sécurité dont la candidature est acceptée ». BAC est donc compétent pour accepter – mais aussi pour refuser – des candidatures.

Le principe d'égale admissibilité aux emplois publics – qui n'est qu'une application particulière des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution – impose que les critères d'admissibilité et de sélection soient identiques pour tous ², préalablement établis ³, et suffisamment précis, objectifs et pertinents au regard de l'emploi à pourvoir ⁴. L'article 122, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 précitée confirme que, quelle que soit l'autorité investie du pouvoir de nomination, le statut des membres des services de police garantit l'objectivité entre autres du recrutement, de la sélection et de la désignation aux emplois.

¹ Voir en ce sens l'article 2 de l'arrêté royal du 1^{er} mars 2018 'organisant le transfert de certains militaires vers le cadre d'agents de sécurisation de police et le cadre d'assistants de sécurisation de police' et l'article 2 de l'arrêté royal du 6 septembre 2018 'organisant le transfert de certains membres du personnel de la direction générale de la sécurité civile du Service Public Fédéral Intérieur vers le cadre d'agents de sécurisation de police de la police fédérale'.

² Voir, entre autres, C.E. (8^e ch.), 19 octobre 2009, n° 197.011, Collignon ; C.E. (8^e ch.), 21 janvier 2013, n° 222.249, Boute.

³ C.E. (8^e ch.), 25 juin 2009, n° 194.667, Buelen ; C.E. (8^e ch.), 6 avril 2011, n° 212.493, Demoncin ; C.E. (8^e ch.), 11 février 2014, n° 226.362, Flamme.

⁴ C.E. (8^e ch.), 13 mai 2014, n° 131.418, Brouillard.

En l'occurrence, l'article 2 en projet ne détermine pas les critères sur la base desquels BAC doit accepter ou refuser des candidatures. Interpellé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que le contrôle de BAC portait uniquement sur le respect des conditions visées à l'article 3 du projet et donc sur la recevabilité des candidatures. Il propose, dans un souci de clarification, de modifier l'article 2 en précisant que la candidature est acceptée « en fonction des conditions visées à l'article 3 ».

Cette suggestion se heurte à l'objection tirée du fait que plusieurs des conditions mentionnées aux articles 12 à 14 de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police', auxquels l'article 3 du projet renvoie, sont d'une nature telle qu'elles requièrent une appréciation émanant d'une autorité publique et qui ne peut donc être conférée à une entreprise privée telle que BAC.

Tel est spécialement le cas des conditions énoncées aux articles 12, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 2, b) et c), et 13 de la loi du 26 avril 2002.

Articles 5, 9 et 10

À l'article 5 du projet, il est prévu que, lors de leurs transferts au sein du cadre d'assistants de sécurisation de police de la police fédérale, les inspecteurs de sécurité sont directement « nommés » au grade d'assistant de sécurisation de police. L'article 9 du projet prévoit, quant à lui, que les inspecteurs de sécurité de BAC qui sont transférés suivent la formation de base des cadres d'agents et d'assistants de sécurisation de police. L'article 10 précise que cette formation doit être suivie « le plus vite possible » lorsque l'intéressé est désigné, dans le cadre d'une procédure de mobilité, à un autre emploi fonctionnel d'assistant de sécurisation.

La formation de base des cadres d'agents et d'assistants de sécurisation de police doit servir à « doter l'aspirant des compétences professionnelles de base afin qu'il soit à même d'accomplir les missions énumérées à l'article 44/16 de la loi sur la fonction de police et d'exercer les compétences de police administrative nécessaires à l'exercice de la fonction policière au sein du cadre d'agents de sécurisation et au sein du cadre d'assistants de sécurisation »⁵. Cette formation de base se clôture par des examens et une évaluation finale du fonctionnement professionnel. Au terme de ce processus, un jury de délibération doit déclarer l'aspirant apte ou inapte à exercer la fonction⁶.

⁵ Arrêté royal du 22 juillet 2018 'relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre d'agents de sécurisation de police et du cadre d'assistants de sécurisation de police et fixant l'entrée en vigueur des articles 1, 9 à 13, 15 à 24, 33 à 38 et 41 à 49 de la loi du 12 novembre 2017 relative aux assistants et agents de sécurisation de police et portant modification de certaines dispositions concernant la police'.

⁶ Arrêté royal du 22 juillet 2018 précité, articles 9 à 17. Voir également l'article 142sexies, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux', qui prévoit ce qui suit : « La formation de base est clôturée par un examen final, sauf s'il y est mis fin de manière anticipée, volontaire ou non. 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 ou l'autorité qu'il désigne ».

Il se conçoit difficilement que des inspecteurs de sécurité transférés de BAC qui ne réussiraient pas la formation de base du cadre d'assistants de sécurisation de police – et seraient déclarés définitivement inaptes à accomplir les missions de police administrative que la loi attribue aux membres du personnel de ce cadre – puissent continuer à exercer leurs fonctions au sein de ce cadre.

La cohérence du système ne sera établie que dans les conditions suivantes :

– soit les inspecteurs de sécurité de BAC sont déjà adéquatement formés pour exercer les fonctions d'assistant de sécurisation de police ; dans ce cas, ils doivent être dispensés de suivre avec fruit la formation de base et peuvent être directement nommés à ce grade ;

– soit les inspecteurs de sécurité de BAC ne sont pas adéquatement formés pour exercer les fonctions précitées ; dans ce cas, ils doivent suivre avec fruit la formation de base avant d'être nommés au grade d'assistant de sécurisation de police, sauf les modules pour lesquels ils disposent déjà des qualifications professionnelles requises.

Les articles 5, 9 et 10 du projet doivent être revus à la lumière de cette observation.

Article 11

L'article 11 fait entrer en vigueur le présent projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires', il faut renoncer à cette entrée en vigueur immédiate.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar “de akkoordbevinding van de Minister van Begroting” terwijl de Minister, in een brief van 25 april 2018 aan de vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, die akkoordbevinding afhankelijk gesteld heeft van het sluiten van een overeenkomst tussen de federale overheid en de nv “Brussels Airport Company” (hierna: “BAC”).

De gemachtigde ambtenaar laat weten dat de financiële akkoordbevinding waarvan sprake is in het advies van de minister van Begroting, eerstdaags ondertekend zal worden. Hij voegt eraan toe dat dit ontwerp aan BAC de zekerheid moet bieden dat bepaalde van haar personeelsleden overgeplaatst zullen kunnen worden naar de DAB, wat een vermindering zal betekenen van de personeelskosten binnen BAC en dus een financiële weerslag zal hebben op de te sluiten overeenkomst. Hij besluit door te stellen dat het noodzakelijk is dat dit koninklijk besluit in de eerste plaats in werking treedt.

De voorwaardelijke aard van de akkoordbevinding van de minister van Begroting moet leiden tot het sluiten van de overeenkomst tussen de federale overheid en BAC. Zolang die moeilijkheid niet van de baan is, kan het voorafgaand vormvereiste waarvoor de akkoordbevinding van de minister van Begroting onontbeerlijk is, niet als vervuld beschouwd worden.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikel 2

1. Artikel 106, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ luidt als volgt:

“De wet bepaalt elk jaar het effectief van het operationeel kader en van het administratief en logistiek kader van de federale politie.”

Artikel 117 van dezelfde wet bepaalt dat het operationeel kader met name een kader van beveiligingsassistenten van politie kan omvatten.

Artikel VI.II.2, vierde lid, RPPol, gewijzigd bij artikel 7 van het koninklijk besluit van 4 mars 2018 ‘tot wijziging van verschillende besluiten in het raam van de rechtspositie van de beveiligingsassistenten van politie en de beveiligingsagenten van politie’ luidt als volgt:

“De eerste aanwijzing van een beveiligingsassistent van politie geschiedt steeds in een betrekking van het kader van beveiligingsassistenten van politie.”

Artikel 5 van het ontwerp voorziet er dan weer in dat de geselecteerde veiligheidsinspecteurs van BAC overgeplaatst worden naar het kader van beveiligingsassistenten en benoemd worden tot statutair personeelslid van de federale politie, in de graad van beveiligingsassistent van politie.

Aangezien de kandidaten voor de overplaatsing benoemd moeten worden in betrekkingen van het kader van beveiligingsassistenten van politie van de federale politie, mogen ze alleen solliciteren naar vacante betrekkingen in dat kader.

Er dient in het ontworpen besluit in voorzien te worden dat de bevoegde overheid, per taalrol, vaststelt hoeveel vacante betrekkingen van beveiligingsassistent in aanmerking komen voor de overplaatsing.¹

2. Luidens het ontworpen artikel 2 staat BAC in voor de oproep tot kandidaatstelling alsook voor “de mededeling van de namen van de veiligheidsinspecteurs wier kandidatuur is aanvaard”. BAC heeft dus de bevoegdheid om kandidaatstellingen te aanvaarden – maar ook te weigeren.

Het beginsel van gelijke toegang tot de openbare ambten – dat gewoon een bijzondere toepassing is van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel, vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet – noopt ertoe dat de criteria voor de toegang en de selectie voor iedereen gelijk,² op voorhand vastgesteld³ en voldoende duidelijk, objectief en relevant zijn ten aanzien van de te vergeven betrekking.⁴ In artikel 122, eerste lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 wordt bevestigd dat, welke ook de overheid is die de benoemingsbevoegdheid heeft, het statuut van de leden van de politiediensten de objectiviteit waarborgt bij onder meer de aanwerving, de selectie, de aanwijzing in de betrekkingen.

In casu wordt in het ontworpen artikel 2 niet bepaald welke de criteria zijn op basis waarvan BAC kandidaatstellingen moet aanvaarden of weigeren. Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde ambtenaar verduidelijkt dat het toezicht door BAC alleen

¹ Zie in die zin artikel 2 van het koninklijk besluit van 1 maart 2018 ‘tot regeling van de overplaatsing van bepaalde militairen naar het kader van beveiligingsagenten van politie en het kader van beveiligingsassistenten van politie’ en artikel 2 van het koninklijk besluit van 6 september 2018 ‘tot regeling van de overplaatsing van bepaalde personeelsleden van de algemene directie van de civiele veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken naar het kader van beveiligingsagenten van politie van de federale politie’.

² Zie, onder andere, RvS (8^e k.), 19 oktober 2009, nr. 197.011, Collignon; RvS. (8^e k.), 21 januari 2013, nr. 222.249, Boute.

³ RvS (8^e k.), 25 juni 2009, nr. 194.667, Buelen; RvS (8^e k.), 6 april 2011, nr. 212.493, Demoncin; RvS (8^e k.), 11 februari 2014, nr. 226.362, Flamme.

⁴ RvS (8^e k.), 13 mei 2014, nr. 131.418, Brouillard.

betrekking heeft op de naleving van de voorwaarden opgenomen in artikel 3 van het ontwerp en dus op de ontvankelijkheid van de kandidaatstellingen. Ter wille van de duidelijkheid stelt hij voor om artikel 2 aldus te wijzigen dat daarin gepreciseerd wordt dat de kandidaatstelling aanvaard wordt op basis van de voorwaarden bedoeld in artikel 3.

Dat voorstel botst op het bezwaar dat voortvloeit uit het feit dat verschillende van de voorwaarden die vermeld worden in de artikelen 12 tot 14 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’, waarnaar in artikel 3 van het ontwerp verwezen wordt, van dien aard zijn dat ze een beoordeling vereisen vanwege een overheid en die dus niet verleend mag worden aan een privéonderneming zoals BAC.

Dat is inzonderheid het geval voor de voorwaarden die vermeld worden in de artikelen 12, eerste lid, 3°, en tweede lid, b) en c), en 13 van de wet van 26 april 2002.

Artikelen 5, 9 en 10

Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de veiligheidsinspecteurs bij hun overplaatsing naar het kader van beveiligingsassistenten van politie van de federale politie rechtstreeks “benoemd” worden in de graad van beveiligingsassistent van politie. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dan weer dat de overgeplaatste veiligheidsinspecteurs van BAC de basisopleiding van het kader van de beveiligingsagenten en van beveiligingsassistenten van politie volgen. Artikel 10 bepaalt dat die opleiding “zo snel mogelijk” gevolgd moet worden wanneer de betrokkene in het raam van een mobiliteitsprocedure aangewezen wordt voor een andere functionele betrekking van beveiligingsassistent.

De basisopleiding van het kader van de beveiligingsagenten en van beveiligingsassistenten van politie moet dienen om ‘de aspirant de professionele basiscompetenties bij te brengen zodat hij in staat is om de in artikel 44/16 van de wet op het politieambt opgesomde opdrachten te volbrengen en om de bevoegdheden van bestuurlijke politie, die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het politieambt binnen het kader van de beveiligingsagenten en binnen het kader van de beveiligingsassistenten, uit te oefenen’.⁵ Die basisopleiding wordt afgesloten met examens en een eindevaluatie van het professioneel functioneren. Na afloop van die procedure, moet de aspirant door een deliberatiejury geschikt of ongeschikt bevonden worden om de functie uit te oefenen.⁶

⁵ Koninklijk besluit van 22 juli 2018 ‘betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het kader van beveiligingsagenten van politie en van het kader van beveiligingsassistenten van politie en tot vaststelling van de inwerkingtreding van de artikelen 1, 9 tot 13, 15 tot 24, 33 tot 38 en 41 tot 49 van de wet van 12 november 2017 betreffende de beveiligingsassistenten en -agenten van politie en tot wijziging van sommige bepalingen met betrekking tot de politie’.

⁶ Het voornoemde koninklijk besluit van 22 juli 2018, artikelen 9 tot 17. Zie eveneens artikel 142*sexies*, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’, dat bepaalt wat volgt:

“De basisopleiding wordt, behoudens een vervroegde al dan niet vrijwillige beëindiging,³ afgesloten met een eindexamen. De aspiranten die slagen voor dit eindexamen en geschikt worden bevonden door de jury behalen een

Het is moeilijk denkbaar dat overgeplaatste veiligheidsinspecteurs van BAC die niet zouden slagen voor de basisopleiding van het kader van beveiligingsassistenten van politie – en die dus definitief ongeschikt bevonden zouden worden om de opdrachten van bestuurlijke politie te vervullen die de wet toekent aan de personeelsleden van dat kader – hun functie binnen dat kader zouden kunnen blijven uitoefenen.

Het systeem zal pas coherent zijn als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

– ofwel zijn de veiligheidsinspecteurs van BAC al adequaat opgeleid om de functie van beveiligingsassistent van politie uit te oefenen; in dat geval moeten ze vrijgesteld worden van het met vrucht volgen van de basisopleiding en kunnen ze meteen benoemd worden in die graad;

– ofwel zijn de veiligheidsinspecteurs van BAC niet adequaat opgeleid om de voornoemde functie uit te oefenen; in dat geval moeten ze de basisopleiding met vrucht volgen om benoemd te worden in de graad van beveiligingsassistent van politie, behalve wat betreft de modules waarvoor ze reeds over de vereiste beroepsbekwaamheden beschikken.

De artikelen 5, 9 en 10 van het ontwerp moeten herzien worden in het licht van die opmerking.

Artikel 11

Bij artikel 11 treedt het voorliggende ontwerp in werking op de dag dat het bekendgemaakt wordt in het *Belgisch Staatsblad*.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, dient te worden afgezien van die onmiddellijke inwerkingtreding.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT