



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.551/2
du 30 septembre 2019

advies 66.551/2
van 30 september 2019

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'déterminant la composition et
les modalités de
fonctionnement de la
commission chargée du
contrôle de la qualité de la
formation policière'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot vaststelling van de
samenstelling en de nadere
werkingsregels van de
commissie belast met de
controle op de kwaliteit van de
politieopleiding'

Le 5 septembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant la composition et les modalités de fonctionnement de la commission chargée du contrôle de la qualité de la formation policière'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 septembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2019.

*

Op 5 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van de samenstelling en de nadere werkingsregels van de commissie belast met de controle op de kwaliteit van de politionele opleiding'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 30 september 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du Ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet a pour objet de déterminer la composition et les modalités de fonctionnement de la commission chargée du contrôle de la qualité de la formation policière.

Le préambule vise, à titre de fondements juridiques, d'une part, l'article 5, alinéa 5, de la loi du 15 mai 2007 'sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police' et, d'autre part, l'article 10bis, alinéa 3, de l'arrêté royal du 6 avril 2008 'relatif aux standards de qualité, aux normes pédagogiques et d'encadrement des écoles de police et au collège des directeurs des écoles de police et modifiant l'arrêté royal du 28 février 2002 relatif à la mise à la 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'.

Dans son avis n° 57.805/2/V donné le 18 août 2005¹, la section de législation faisait observer ce qui suit :

« L'article 10bis en projet de l'arrêté royal du 6 avril 2008 'relatif aux standards de qualité, aux normes pédagogiques et d'encadrement des écoles de police et au collège des directeurs des écoles de police et modifiant l'arrêté royal du 28 février 2002 relatif à la mise à la 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' tend à créer au sein de l'Inspection générale une commission qui exercerait un contrôle sur la qualité de la formation. Cette commission, dont la composition serait déterminée par le ministre, comprendrait en tout cas des représentants des organisations syndicales.

¹ Avis n° 57.805/2/V donné le 18 août 2015 sur un projet devenu l'arrêté royal du 24 septembre 2015 'relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57805.pdf>).

Interrogée sur le fondement juridique de cette disposition, la déléguée du ministre a précisé qu'il s'agissait de l'article 5, alinéa 5, de la loi du 15 mai 2007 'sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police', selon lequel :

'L'Inspection générale exerce ses compétences en matière d'évaluation du personnel et de formation'.

Cette disposition n'habilite toutefois pas le Roi à créer une commission telle que celle qui est prévue dans l'article 10*bis* en projet.

L'article 48 du projet sera donc omis ».

Cette disposition a néanmoins été adoptée pour devenir l'article 50 de l'arrêté royal du 24 septembre 2015 'relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police', qui a inséré un article 10*bis* dans l'arrêté royal du 6 avril 2008.

Celui-ci est rédigé de la manière suivante :

« Il est créé, au sein de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, une commission dans laquelle les organisations syndicales représentatives sont représentées, compétente pour exercer un contrôle sur la qualité de la formation, eu égard aux missions de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

Cette commission établit annuellement un rapport sur ses activités dans le cadre du contrôle de qualité.

Le ministre de l'Intérieur détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission ».

La critique formulée à l'encontre de l'article 10*bis* de l'arrêté royal du 6 avril 2008 quant au défaut d'habilitation au Roi pour créer une telle commission fragilise le fondement juridique de l'arrêté ministériel en projet.

C'est sous cette importante réserve que le présent avis est donné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

L'article 2 doit être complété par un alinéa mentionnant l'autorité chargée de désigner les assesseurs syndicaux dont il est question à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o.

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il convient que l'arrêté fixe lui-même le montant du jeton de présence auquel les assesseurs concernés auront droit.

Par conséquent, les mots « ne peut être supérieur à » seront remplacés par les mots « est égal à » ou par toute autre formule équivalente.

Article 5

L'alinéa 2 doit être omis car il ne revient pas au ministre, sur la base d'une habilitation le chargeant de déterminer la composition et les modalités de fonctionnement d'une commission, d'imposer des obligations à du personnel (en l'espèce le personnel des services de police et les membres du personnel enseignant, d'encadrement et dirigeant des écoles de police) dont la fixation des droits et devoirs ne relève pas de ses compétences.

Cette observation illustre l'observation générale quant à la fragilité du cadre juridique dans lequel est conçu l'arrêté en projet.

Article 6

La seconde phrase est inutile et doit être omise et ce, d'autant plus qu'elle pourrait être lue comme conférant des pouvoirs excessifs à la commission lorsqu'elle établit son règlement d'ordre intérieur.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerp strekt tot vaststelling van de samenstelling en de nadere werkingsregels van de commissie belast met de controle op de kwaliteit van de politionele opleiding.

In de aanhef wordt bij wijze van rechtsgrond enerzijds verwezen naar artikel 5, vijfde lid, van de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’ en anderzijds naar artikel 10bis, derde lid, van het koninklijk besluit van 6 april 2008 ‘betreffende de kwaliteitsstandaarden, de pedagogische- en omkaderingsnormen van de politiescholen en het college van de directeurs van de politiescholen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 2002 betreffende de terbeschikkingstelling van opleiders van de federale politie in de erkende politiescholen en betreffende de nadere regels voor de toekenning van een financiële tussenkomst voor de organisatie van selectieproeven en van beroepsopleidingen door de erkende politiescholen’.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 57.805/2/V, gegeven op 18 augustus 2005,¹ het volgende opgemerkt:

“Het ontworpen artikel 10bis van het koninklijk besluit van 6 april 2008 ‘betreffende de kwaliteitsstandaarden, de pedagogische- en omkaderingsnormen van de politiescholen en het college van de directeurs van de politiescholen en tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 2002 betreffende de terbeschikkingstelling van opleiders van de federale politie in de erkende politiescholen en betreffende de nadere regels voor de toekenning van een financiële tussenkomst voor de organisatie van selectieproeven en van beroepsopleidingen door de erkende politiescholen’ strekt tot de

¹ Advies 57.805/2/V, op 18 augustus 2015 verstrekt over een ontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot het koninklijk besluit van 24 september 2015 ‘betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten’ (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57805.pdf>).

oprichting bij de Algemene Inspectie van een commissie die een controle zou uitoefenen op de kwaliteit van de opleiding. In die commissie, waarvan de samenstelling door de minister zou worden bepaald, zouden in ieder geval vertegenwoordigers van de vakorganisaties zijn opgenomen.

Op de vraag naar de rechtsgrond van die bepaling heeft de gemachtigde van de minister aangegeven dat het gaat om artikel 5, vijfde lid 5, van de wet van 15 mei 2007 'op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten', dat als volgt luidt:

'De Algemene Inspectie oefent haar bevoegdheden uit betreffende de evaluatie en de opleiding van het personeel.'

Die bepaling machtigt de Koning evenwel niet om een commissie op te richten zoals die bedoeld in het ontworpen artikel 10bis.

Artikel 48 van het ontwerp dient derhalve te vervallen".

Die bepaling is evenwel aangenomen als artikel 50 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 'betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten', waarbij een artikel 10bis ingevoegd is in het koninklijk besluit van 6 april 2008.

Dat artikel is gesteld als volgt:

"Gelet op de opdrachten van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie wordt er binnen de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie een commissie opgericht, waarin de representatieve vakorganisaties vertegenwoordigd zijn, die bevoegd is om een controle op de kwaliteit van de opleiding uit te oefenen.

Die commissie stelt jaarlijks een verslag op omtrent haar activiteiten in het raam van de kwaliteitscontrole.

De minister van Binnenlandse Zaken bepaalt de samenstelling en de nadere werkingsregels van die commissie."

De kritiek in verband met artikel 10bis van het koninklijk besluit van 6 april 2008 wat betreft het ontbreken van een machtiging aan de Koning om een dergelijke commissie op te richten, zet de rechtsgrond van het ontworpen ministerieel besluit op losse schroeven.

Dit advies wordt gegeven onder dat belangrijke voorbehoud.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Artikel 2 moet aangevuld worden met een lid waarin de overheid vermeld wordt die belast is met het aanwijzen van de bijzitters van de vakorganisaties van wie sprake is in artikel 1, eerste lid, 2°.

Artikel 3

Wat het eerste lid betreft, wordt erop gewezen dat het bedrag van het presentiegeld waarop de bijzitters in kwestie recht zullen hebben bij het besluit zelf vastgesteld dient te worden.

Bijgevolg moeten de woorden “niet meer mag bedragen dan” vervangen worden door de woorden “gelijk is aan” of door een andere formulering met dezelfde strekking.

Artikel 5

Het tweede lid moet weggelaten worden want het staat niet aan de minister om, op basis van een machtiging waarbij hij belast wordt met de vaststelling van de samenstelling en de nadere werkingsregels van een commissie, verplichtingen op te leggen aan personeel (*in casu* het personeel van de politiediensten en de leden van het onderwijzend, omkaderend en leidinggevend personeel van de politiescholen) waarvoor hij niet bevoegd is de rechten en plichten vast te stellen.

Deze opmerking illustreert de algemene opmerking in verband met het op losse schroeven staande rechtskader waarin het ontworpen besluit tot stand is gekomen.

Artikel 6

De tweede zin is nutteloos en moet weggelaten worden, en dat des te meer daar ze aldus geïnterpreteerd zou kunnen worden dat daarbij aan de commissie buitensporige bevoegdheden verleend worden voor het opstellen van haar huishoudelijk reglement.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT