



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 66.574/2
du 7 octobre 2019

advies 66.574/2
van 7 oktober 2019

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant divers textes relatifs
à la formation de base des
membres du personnel du
cadre de base des services de
police'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
verschillende teksten
betreffende de basisopleiding
van de personeelsleden van het
basiskader van de
politiediensten '

Le 10 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 royal 'modifiant divers textes relatifs à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 octobre 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 7 octobre 2019.

*

Op 10 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 koninklijk besluit 'tot wijziging van verschillende teksten betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 oktober 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 7 oktober 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 de celui-ci 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 Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

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

Les articles 32 et 34 en projet 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' consacrent le pouvoir des jurys de sanctionner la « réussite » des épreuves de la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police. Le même pouvoir est désormais attribué au ministre ou au directeur général qu'il désigne par l'article IV.II.44, 1°, en projet du PjPol, inséré par l'article 1^{er} du projet à l'examen, et ce, lorsque les jurys ont constaté que les intéressés n'ont pas satisfait aux critères de réussite prévus par le projet.

Outre l'ambiguïté de pareil dispositif, qui pourrait laisser à penser qu'un même pouvoir est attribué à deux autorités différentes, cette innovation appelle l'observation suivante.

Lorsqu'un texte réglementaire prévoit l'existence de jurys investis d'un pouvoir d'appréciation objectivé quant à la sanction des conditions de réussite d'un examen, il y a lieu de considérer que les égards dus aux décisions de ces jurys participent du respect du principe d'égalité, sauf, afin de respecter ce principe, à encadrer l'exercice du pouvoir de l'autorité pouvant contredire la décision de ces jurys. Pareil encadrement contribuera par la même occasion à assurer la prévisibilité des critères mis en œuvre au niveau de l'exercice de ce dernier pouvoir.

Or, en l'espèce, l'article IV.II.44, 1°, en projet du PjPol, est entièrement muet sur l'énoncé d'éventuels critères quant aux conditions d'exercice de ce pouvoir.

Le dispositif sera fondamentalement revu sur ce point ¹.

¹ Si l'intention consiste à permettre, par l'intervention éventuelle du ministre ou du directeur général, d'assurer l'harmonisation de la mise en œuvre des critères de réussite par l'ensemble des jurys, c'est en ce sens que le texte doit être revu.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 10

À l'article 32, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu, comme à l'article 34, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 12 du projet), d'insérer les mots « visé à l'article 38, alinéa 1^{er}, » entre les mots « le jury » et les mots « est convoqué ».

Article 15

À l'article 39, a) et b), troisième tiret, en projet, les prérogatives du ministre ou du directeur général, telles qu'elles sont énoncées à l'article IV.II.44, 3^o et 4^o, du PjPol seraient mieux respectées, compte tenu également des articles 32, § 3, et 34, § 3, en projet, si les *litteras* a) et b), troisième tiret, de l'article 39 en projet étaient rédigés comme suit :

« [...] pour statuer sur la réussite ou donner l'avis motivé visé à l'article 32, § 3, et à l'article 34, § 3 ».

Article 17

L'article 17, alinéa 1^{er}, du projet est rédigé de la manière suivante :

« Les articles 1^{er}, 10 et 12 à 16 entrent en vigueur (lire : produisent leurs effets) le 1^{er} octobre 2019 ».

Dans la note explicative accompagnant le texte en projet et l'arrêté ministériel enrôlé sous le numéro 66.575/2, il est précisé ce qui suit :

« Les dispositions contenues dans les présents projets de textes seront d'application pour le futur, à savoir : – dès le 1^{er} octobre 2019 pour les dispositions permettant au jury ou au directeur général de délibérer un aspirant et les dispositions relatives à l'adaptation de la procédure en cas de proposition d'échec définitif en cours de formation ; [...] ».

Eu égard à la portée des dispositions visées par l'article 17, alinéa 1^{er}, du projet et à la date à laquelle le texte en projet sera adopté, l'auteur du texte doit pouvoir justifier la rétroactivité envisagée pour chacune des dispositions concernées.

En effet, 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.

*

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 deze laatste 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 regering in aanmerking kan nemen als zij 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

In de ontworpen artikelen 32 en 34 van het koninklijk besluit van 24 september 2015 ‘betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten’ wordt de bevoegdheid verankerd van de jury’s om “het slagen” voor de proeven van de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten te bekrachtigen. Bij het ontworpen artikel IV.II.44, 1°, van het RPPol, dat bij artikel 1 van het voorliggende ontwerp ingevoegd wordt, wordt dezelfde bevoegdheid voortaan toegekend aan de minister of aan de door hem aangewezen directeur-generaal, en dit wanneer de jury’s vastgesteld hebben dat de betrokkenen niet voldeden aan de slaagcriteria waarin het ontwerp voorziet.

Niet alleen is een dergelijk dispositief dubbelzinnig, waardoor de indruk zou kunnen ontstaan dat eenzelfde bevoegdheid aan twee verschillende autoriteiten toegekend wordt, maar die nieuwe regeling geeft ook aanleiding tot de volgende opmerking.

Wanneer een regelgevende tekst voorschrijft dat er jury’s moeten zijn die over een objectieve beoordelingsbevoegdheid beschikken betreffende de bekrachtiging van de voorwaarden om voor een examen te slagen, dient ervan uitgegaan te worden dat de vereiste inachtneming van de beslissingen van die jury’s voortvloeit uit de inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, tenzij, met het oog op de inachtneming van dat beginsel, de uitoefening van de bevoegdheid van de autoriteit die de beslissing van die jury’s kan tegenspreken, wordt afgebakend. Een dergelijke afbakening zal er tegelijkertijd toe bijdragen dat de voorzienbaarheid gewaarborgd wordt van de criteria die gehanteerd worden bij de uitoefening van die laatste bevoegdheid.

In casu zegt het ontworpen artikel IV.II.44, 1°, van het RPPol echter helemaal niets over de vermelding van eventuele criteria inzake de voorwaarden voor de uitoefening van die bevoegdheid.

Het dispositief moet op dat punt grondig herzien worden.¹

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 10

In het ontworpen artikel 32, § 2, eerste lid, dienen, net als in het ontworpen artikel 34, § 1, eerste lid (artikel 12 van het ontwerp), de woorden “in artikel 38, eerste lid, bedoelde” ingevoegd te worden tussen het woord “de” en de woorden “jury bijeengeroepen”.

Artikel 15

Het ontworpen artikel 39, a) en b), derde streepje, zou de prerogatieven van de minister of van de directeur-generaal, zoals ze geformuleerd worden in artikel IV.II.44, 3° en 4°, van het RPPol, beter in acht nemen, gelet eveneens op de ontworpen artikelen 32, § 3, en 34, § 3, indien het als volgt gesteld zou zijn:

“(…) om uitspraak te doen over het slagen of om het gemotiveerd advies te verstrekken bedoeld in artikel 32, § 3, en in artikel 34, § 3”.

Artikel 17

Artikel 17, eerste lid, van het ontwerp luidt als volgt:

“De artikelen 1, 10 en 12 tot 16 treden in werking [op] (lees: hebben uitwerking met ingang van) 1 oktober 2019.”

In de toelichtende nota bij de ontworpen tekst en bij het ministerieel besluit met rolnummer 66.575/2 staat het volgende:

“Les dispositions contenues dans les présents projets de textes seront d’application pour le futur, à savoir: – dès le 1^{er} octobre 2019 pour les dispositions permettant au jury ou au directeur général de délibérer un aspirant et les dispositions relatives à l’adaptation de la procédure en cas de proposition d’échec définitif en cours de formation; (...)”

Gelet op de strekking van de in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp genoemde bepalingen en op de datum waarop de ontworpen tekst aangenomen zal worden, moet de steller van de tekst de voorgenomen terugwerking kunnen verantwoorden voor elk van de bepalingen in kwestie.

¹ Indien het de bedoeling is dat door de eventuele tussenkomst van de minister of van de directeur-generaal kan worden gezorgd voor de harmonisering van de slaagcriteria die door alle jury's gehanteerd worden, moet de tekst in die zin herzien worden.

Er wordt immers op gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze alleen aanvaardbaar bij wijze van uitzondering, inzonderheid wanneer dat nodig is voor de continuïteit van de openbare dienst of voor de regularisatie van een rechtstoestand of een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT