

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.143/2
DU 14 FÉVRIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 22 janvier 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 février 2002 relatif à la mise à 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 et modifiant l'arrêté royal du 26 mars 2005 portant réglementation des détachements structurels de membres du personnel des services de police et de situations similaires et introduisant des mesures diverses", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, 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 ci-après.

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 121 et 142^{ter}, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. L'alinéa 1^{er} du préambule doit dès lors être adapté.

À l'alinéa 2 du préambule, il n'y a pas lieu de mentionner l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police. En effet, cet arrêté ne constitue pas le fondement légal du projet et il n'est ni modifié ni abrogé par celui-ci.

Dispositif

Article 4

Selon l'article 8, alinéa 4, en projet, le "montant fixe (octroyé en début d'année) reste garanti dans son entièreté" même lorsqu'il est supérieur au montant annuel pour la formation de base du cadre de base, calculé en application des alinéas 1^{er} à 3 de l'article 8 en projet.

Cet alinéa 4 doit être revu car il pose problème au regard des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, comme le relève l'inspecteur des finances dans son avis du 23 décembre 2005 :

"la non-récupération d'un excédent éventuel par rapport à laquelle le nombre de participants à la formation du cadre de base donne droit (effet cliquet) (...) semble

.../...

peu conforme aux principes contenus dans les articles 55 à 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État : en principe, toute somme non utilisée pour la fin pour laquelle la subvention est accordée doit être remboursée.

Or, en l'occurrence, la seule justification réclamée aux écoles de police concerne le nombre d'heures/participants, car la subvention est présumée couvrir les frais d'organisation des cours que l'État est disposé à prendre à sa charge, et tout excédent par rapport au niveau auquel donne droit le nombre d'heures/participants constitue par définition une somme non justifiée (dont l'octroi introduit une inégalité entre les écoles).

Il conviendrait donc de prévoir des modalités de justification particulières pour les écoles qui se trouveraient bénéficier de l'effet « cliquet », pour autant qu'on veuille malgré tout maintenir celui-ci (car il serait infiniment plus simple de prévoir que l'excédent sera récupéré sur la subvention de l'année suivante)".

Article 11

Les articles 1^{er}, 4/, 2, 3, 1/ et 2/, 4 et 8 du projet d'arrêté (articles 2, alinéa 3, 3, 5, alinéa 1^{er}, 1/, littéra h, et alinéa 2, 8 et 12 en projet) sont appelées à produire leurs effets le 1^{er} janvier 2006.

En vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. En l'absence d'une disposition 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 sécurité juridique et les droits individuels.

Il appartient à l'auteur du projet de vérifier si ces conditions exceptionnelles sont réunies. Dans l'affirmative, il convient de compléter le projet par des dispositions transitoires pour couvrir la période antérieure car les règles de procédure prévues à l'article 3, 1/ et 2/, du projet (article 5, alinéa 1^{er}, 1/, littéra h, et alinéa 2, en projet) ne peuvent valoir que pour l'avenir ¹.

¹Pour rappel, selon l'article 6 de l'arrêté royal du 28 février 2002 relatif à la mise à 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, "le non-respect des conditions reprises à l'article 5 entraîne la perte du droit à

À défaut, il n'y a pas lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

AW

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.143/2
VAN 14 FEBRUARI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 22 januari 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "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 en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 2005 tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen", heeft het volgende advies gegeven :

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.

Aanhef

Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 121 en 142ter, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Het eerste lid van de aanhef moet derhalve worden aangepast.

In het tweede lid van de aanhef is er geen reden om melding te maken van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten. Dit besluit vormt immers niet de rechtsgrond van het ontwerp en wordt er niet door gewijzigd of opgeheven.

Dispositief

Artikel 4

Volgens het ontworpen artikel 8, vierde lid, "blijft (het) vaste bedrag (toegekend aan het begin van het jaar) in zijn geheel gewaarborgd", zelfs wanneer het hoger ligt dan het jaarbedrag voor de basisopleiding van het basiskader, berekend met toepassing van het eerste tot derde lid van het ontworpen artikel 8.

Dit vierde lid moet worden herzien, daar het een probleem doet rijzen in het licht van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, zoals de inspecteur van Financiën opmerkt in zijn advies van 23 december 2005:

"la non-récupération d'un excédent éventuel par rapport à laquelle le nombre de participants à la formation du cadre de base donne droit (effet cliquet) (...) semble peu conforme aux principes contenus dans les articles 55 à 57 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État : en principe, toute somme non utilisée pour la fin pour laquelle la subvention est accordée doit être remboursée.

Or, en l'occurrence, la seule justification réclamée aux écoles de police concerne le nombre d'heures/participants, car la subvention est présumée couvrir les frais d'organisation des cours que l'État est disposé à prendre à sa charge, et tout excédent par rapport au niveau auquel donne droit le nombre d'heures/participants constitue par définition une somme non justifiée (dont l'octroi introduit une inégalité entre les écoles).

Il conviendrait donc de prévoir des modalités de justification particulières pour les écoles qui se trouveraient bénéficier de l'effet «cliquet», pour autant qu'on veuille malgré tout maintenir celui-ci (car il serait infiniment plus simple de prévoir que l'excédent sera récupéré sur la subvention de l'année suivante)".

Artikel 11

De artikelen 1, 4/, 2, 3, 1/ en 2/, 4 en 8 van het ontwerp van besluit (ontworpen artikelen 2, derde lid, 3, 5, eerste lid, 1/, h, en tweede lid, 8 en 12) moeten uitwerking hebben met ingang van 1 januari 2006.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht.

Bij gebrek aan een wetsbepaling is terugwerkende kracht 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 feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van het ontwerp dient te onderzoeken of aan deze uitzonderlijke voorwaarden is voldaan. Indien dit het geval is, moet het ontwerp worden aangevuld met overgangsbepalingen om de voorgaande periode te overbruggen, daar de procedureregels bepaald in artikel 3, 1/ en 2/, van het ontwerp (ontworpen artikel 5, eerste lid, 1/, h, en tweede lid) slechts voor de toekomst kunnen gelden ¹.

Zo niet is er geen reden om af te wijken van de gebruikelijke regel van de inwerkingtreding van verordeningsteksten.

¹Er wordt aan herinnerd dat volgens artikel 6 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, "het niet naleven van de voorwaarden vermeld in artikel 5 (...) het verlies van het recht op de financiële tussenkomst met zich mee(brengt)".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS