

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.903/2
DU 22 MAI 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 24 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant modification de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et portant diverses dispositions transitoires", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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}, 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.

Examen du projet

Dispositif

Article 1^{er} en projet

La définition figurant au point 4/ renvoie à

"(...) la direction générale des ressources humaines, visée à l'article 11 de l'arrêté royal du 3 septembre 2000 concernant le commissaire général et les directions générales de la police fédérale".

.../...

Cet arrêté a été abrogé par l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, qui a supprimé, depuis le 1^{er} mars 2007, la direction générale des ressources humaines et a confié ses missions à une nouvelle direction générale, la direction générale de l'appui et de la gestion ⁽¹⁾.

Le point 4/ doit donc être modifié afin de renvoyer à la direction générale de l'appui et de la gestion instituée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 novembre 2006, précité.

Article 5 en projet

Plutôt que de renvoyer aux articles VII.II.11, alinéa 2, et VII, II.12, alinéa 2, PJPOL, mieux vaut renvoyer aux articles correspondants 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, à savoir les articles 40 et 41.

Une observation similaire vaut pour :

- 1/ l'article 16, alinéa 2, 2/, en projet, dans lequel la référence à l'article IV.I.1^{er} PJPOL doit être remplacée par une référence au chapitre III de la loi du 26 avril 2002;
- 2/ l'article 20, alinéa 1^{er}, en projet, dans lequel la référence aux articles IV.I.8 et IV.I.9 PJPOL doit être remplacée par une référence aux articles 16 et 17 de la loi du 26 avril 2002;
- 3/ l'article 20, alinéa 2, en projet, où la référence à l'article IV.I.1^{er} PJPOL doit être remplacée par une référence au chapitre III de la loi du 26 avril 2002;
- 4/ l'article 26, alinéa 1^{er}, en projet, où la référence à l'article IV.I.10 PJPOL doit être remplacée par une référence à l'article 18 de la loi du 26 avril 2002;

⁽¹⁾ Voir les articles 1^{er}, 16, 17 et 20 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006, précité.

- 5/ l'article 26, alinéa 3, en projet, où la référence à l'article IV.I.1^{er} PJPol doit être remplacée par une référence au chapitre III de la loi du 26 avril 2002;
- 6/ l'article 11 du projet, où la référence à l'article VII.II.11, alinéa 2, PJPol doit être remplacée par une référence à l'article 40 de la loi du 26 avril 2002.

Article 12

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, comme c'est le cas en l'espèce, elle 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.

Il appartiendra à l'auteur du projet de s'assurer que la rétroactivité se justifie en l'espèce. À défaut, il conviendra d'adapter l'article 12.

Observation finale de légistique

L'article 1^{er} du projet remplace les articles 1^{er} à 60 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police et portant diverses dispositions transitoires par des articles numérotés de 1 à 47. Cet arrêté comporte actuellement d'autres articles, numérotés de 61 à 78.

Il résulte du procédé utilisé par l'auteur du projet que l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, ne comprendrait plus la mention, entre les articles 47 et 61, de l'existence antérieure d'une numérotation, de 48 à 60.

Compte tenu des usages de la légistique, pareil procédé n'est pas admissible ⁽²⁾.

Il convient, par une première disposition, de remplacer les articles 1^{er} à 47 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, par les articles 1^{er} à 47, en projet et, par une seconde disposition, d'abroger les articles 48 à 60 du même arrêté royal.

⁽²⁾ Voir le point 8.6.9 de la circulaire de légistique formelle disponible sur le site du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.903/2
VAN 22 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 april 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 "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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

Dispositief

Ontworpen artikel 1

In de definitie onder punt 4/ wordt verwezen naar

"(...) de algemene directie van het personeel, bedoeld in artikel 11 van het koninklijk besluit van 3 september 2000 met betrekking tot de commissaris-generaal en de algemene directies van de federale politie".

.../...

Dat besluit is opgeheven bij het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie, waarbij de algemene directie van het personeel wordt afgeschaft met ingang van 1 maart 2007 en de opdrachten ervan worden toevertrouwd aan een nieuwe algemene directie, namelijk de algemene directie van de ondersteuning en het beheer. ⁽¹⁾

Onderdeel 4/ dient dus gewijzigd te worden, teneinde daarin te verwijzen naar de algemene directie van de ondersteuning en het beheer ingesteld bij artikel 1 van het voornoemde koninklijk besluit van 14 november 2006.

Ontworpen artikel 5

In plaats van te verwijzen naar de artikelen VII.II.11, tweede lid, en VII.II.12, tweede lid, RPPol, is het verkieslijk te verwijzen naar de daarmee overeenstemmende artikelen 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, namelijk de artikelen 40 en 41.

Een soortgelijke opmerking geldt voor :

- 1/ het ontworpen artikel 16, tweede lid, 2/, waarin de verwijzing naar artikel IV.I.1 RPPol vervangen moet worden door een verwijzing naar hoofdstuk III van de wet van 26 april 2002;
- 2/ het ontworpen artikel 20, eerste lid, waarin de verwijzing naar de artikelen IV.I.8 en IV.I.9 RPPol vervangen moet worden door een verwijzing naar de artikelen 16 en 17 van de wet van 26 april 2002;

⁽¹⁾ Zie de artikelen 1, 16, 17 en 20 van het voornoemde koninklijk besluit van 14 november 2006.

- 3/ het ontworpen artikel 20, tweede lid, waarin de verwijzing naar artikel IV.I.1 RPPol vervangen moet worden door een verwijzing naar hoofdstuk III van de wet van 26 april 2002;
- 4/ het ontworpen artikel 26, eerste lid, waarin de verwijzing naar artikel IV.I.10 RPPol vervangen moet worden door een verwijzing naar artikel 18 van de wet van 26 april 2002;
- 5/ het ontworpen artikel 26, derde lid, waarin de verwijzing naar artikel IV.I.1 RPPol vervangen moet worden door een verwijzing naar hoofdstuk III van de wet van 26 april 2002;
- 6/ artikel 11 van het ontwerp waarin de verwijzing naar artikel VII.II.11, tweede lid, RPPOL vervangen moet worden door een verwijzing naar artikel 40 van de wet van 26 april 2002.

Artikel 12

In de regel hebben bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan echter gewettigd zijn indien ze door de wet wordt toegestaan. Wanneer dat - zoals in dezen - niet het geval is, is terugwerkende kracht 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 feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

De steller van het ontwerp moet zich ervan vergewissen dat de terugwerkende kracht in het onderhavige geval gewettigd is. Als dat niet zo is, moet artikel 12 worden aangepast.

Slotopmerking betreffende de wetgevingstechniek

Artikel 1 van het ontwerp vervangt de artikelen 1 tot 60 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten en houdende diverse overgangsbepalingen door artikelen met de nummers 1 tot 47. Dat besluit omvat thans nog andere artikelen met de nummers 61 tot 78.

Uit de werkwijze van de steller van het ontwerp volgt dat in het voornoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 tussen de artikelen 47 en 61 geen melding meer zou worden gemaakt van de vroegere nummering van 48 tot 60.

Gelet op hetgeen in de wetgevingstechniek gebruikelijk is, kan zulk een werkwijze niet worden toegestaan ⁽²⁾.

Derhalve dienen in een eerste bepaling de artikelen 1 tot 47 van het voornoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 vervangen te worden door de ontworpen artikelen 1 tot 47 en in een tweede bepaling de artikelen 48 tot 60 van hetzelfde koninklijk besluit opgeheven te worden.

⁽²⁾ Zie punt 8.6.9 van de circulaire inzake wetgevingstechniek op de site van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAVEBECK, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS