

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.025/2
DU 11 FÉVRIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 18 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant modification de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002 portant règlement général des études relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police", 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.

Observations générales

1. L'arrêté en projet tend notamment à exécuter les articles 4, alinéa 2, et 47 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police tels qu'ils ont été remplacés par l'arrêté royal du 20 décembre 2007 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.

L'article 13 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007, précité, a fixé l'entrée en vigueur de l'arrêté comme suit :

"Le présent arrêté royal produit ses effets le 1^{er} février 2007 pour toute formation de base entamée après cette date, à l'exception de la formation de base du cadre d'officiers pour laquelle le présent arrêté royal entrera en vigueur à une date fixée par le ministre."

Le ministre n'a pas encore fixé l'entrée en vigueur pour ce qui concerne la formation de base du cadre d'officiers. En conséquence, l'arrêté en projet ne peut, actuellement, concerner la formation de base du cadre d'officiers. L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

2. L'article 5 de l'arrêté en projet vise à insérer, dans l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002 portant règlement général des études relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police, un chapitre VIbis ("Les mesures éducatives d'école"), comprenant les articles 29bis et 29ter.

.../...

Interrogé sur le fondement de ces dispositions, le délégué du ministre a précisé que ces dispositions trouvaient leur fondement dans l'article 30, 4/, d'un projet d'arrêté "relatif aux standards de qualité, aux normes pédagogiques et d'encadrement des écoles de police et au collège des directeurs des écoles de police", à propos duquel la section de législation a donné, le 9 janvier 2008, l'avis 43.937/2. Cette disposition impose aux directions des écoles de police de "rédiger un règlement d'ordre intérieur en y incluant les mesures éducatives d'école fixées par le Ministre".

Sous réserve de la question de savoir si, telle qu'elle est rédigée, cette disposition peut être considérée comme habilitant le ministre à fixer des mesures éducatives d'écoles, il convient de constater qu'il s'agit d'une disposition en projet, qui n'a pas encore adoptée par le Roi. Elle ne peut donc pas servir de fondement aux articles 29*bis* et 29*ter*, en projet, qui doivent dès lors être omis.

Par voie de conséquence, les articles 29*quater* à 29*nonies*, en projet, l'article 7, 3/, du projet, qui insère un point 25 dans l'article 30 de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002, précité, et l'article 10 du projet, qui insère une annexe 25 dans le même arrêté ministériel, doivent également être omis, dans la mesure où ils concernent les mesures éducatives d'école.

Observations particulières

Préambule

Nouvel alinéa 1^{er}

Il convient de viser les articles 121, 142*ter* et 142*sexies* de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Ces articles constituent en effet le fondement légal des dispositions des arrêtés royaux visés au préambule dont le projet tend à assurer l'exécution.

Alinéa 2 (devenant l'alinéa 3)

L'article 40 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, ne procure pas de fondement à l'arrêté en projet.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser la date de l'arrêté royal qui a remplacé les articles 4, alinéa 2, et 47 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité.

En conséquence, l'alinéa 2 du préambule doit être rédigé comme suit :

"Vu l'arrêté royal du 20 novembre 2001 relatif aux formations de base des membres du personnel du cadre opérationnel des services de police, notamment les articles 4, alinéa 2, et 47, remplacés par l'arrêté royal du 20 décembre 2007;"

Dispositif

Article 1^{er}

(article 2*bis*, en projet)

La disposition en projet habilite la direction de la formation à fixer annuellement le nombre d'heures de cours pour chaque module de formation.

Selon l'article 47, 2/, de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, le ministre fixe, dans le règlement général des études, les modalités relatives aux modules de formation.

Cette disposition permet au ministre de fixer le nombre d'heures de cours pour chaque module de formation. Elle ne l'autorise toutefois pas à déléguer ce pouvoir réglementaire à son administration. En conséquence, la disposition en projet sera omise.

Article 6

(Article 29*decies*, en projet)

L'article 29*decies*, alinéa 1^{er}, en projet, paraphrase l'article 40 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, précité, en y ajoutant l'obligation pour le directeur de notifier la proposition d'échec définitif à l'aspirant concerné.

Il est de règle dans un texte de nature législative ou réglementaire d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure, soit en les reproduisant, soit en les paraphrasant.

De telles mentions sont certes superflues, mais davantage que celui de double emploi, c'est le reproche de dénaturation de la norme qui doit être adressé à de telles pratiques. L'auteur du texte doit en effet rester dans la sphère de ses compétences.

En reproduisant, même fidèlement, une disposition de force obligatoire supérieure, il agit comme s'il était compétent pour arrêter, donc aussi modifier la norme supérieure reproduite, celle-ci étant alors en quelque sorte rétrogradée dans la hiérarchie des normes.

En conséquence, l'article 29*decies*, alinéa 1^{er}, sera revu afin de se limiter à prévoir l'obligation, pour le directeur, de notifier la proposition d'échec définitif à l'aspirant concerné.

Article 11

Selon l'article 11,

"L'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des articles 1^{er}, 2, 3, 7, 8 et 9 qui produisent leurs effets le 1^{er} février 2007 pour toute formation de base entamée après cette date."

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.

Par ailleurs, à moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, 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, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

L'article 11 sera réexaminé en conséquence.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.025/2
VAN 11 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 januari 2008 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 houdende het algemeen studiereglement betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

Algemene opmerkingen

1. Het ontworpen besluit strekt er onder meer toe uitvoering te verlenen aan de artikelen 4, tweede lid, en 47 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, zoals ze vervangen zijn bij het koninklijk besluit van 20 december 2007 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.

Artikel 13 van het voornoemde koninklijk besluit van 20 december 2007 heeft de inwerkingtreding van het besluit vastgesteld als volgt :

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2007 voor alle basisopleidingen die aanvangen na die datum, met uitzondering van de basisopleiding van het officierskader waarvoor dit besluit in werking zal treden op een door de minister bepaalde datum."

Wat de basisopleiding van het officierskader betreft, heeft de minister nog geen inwerkingtreding vastgesteld. Het ontworpen besluit kan thans bijgevolg geen betrekking hebben op de basisopleiding van het officierskader. Het ontworpen besluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Artikel 5 van het ontworpen besluit strekt ertoe, in het ministerieel besluit van 24 oktober 2002 houdende het algemeen studiereglement betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, een hoofdstuk *VIbis* ("De educatieve schoolmaatregelen") in te voegen, dat de artikelen *29bis* en *29ter* omvat.

Op de vraag naar de rechtsgrond van deze bepalingen heeft de gemachtigde van de minister gepreciseerd dat deze bepalingen hun rechtsgrond ontleen aan artikel 30, 4/, van een ontwerpbesluit "betreffende de kwaliteitsstandaarden de pedagogische- en omkaderingsnormen van de politiescholen en het college van de directeurs van de politiescholen", waarover de afdeling wetgeving op 9 januari 2008 advies 43.937/2 heeft uitgebracht. Deze bepaling verplicht de schooldirecties tot "het opstellen van het reglement van inwendige orde waarin omvat de educatieve schoolmaatregelen vastgesteld door de Minister worden opgenomen".

Onder voorbehoud van de vraag of deze bepaling, zoals ze is gesteld, geacht kan worden de minister te machtigen om "educatieve schoolmaatregelen" vast te stellen, dient te worden vastgesteld dat het gaat om een ontworpen bepaling, die nog niet door de Koning is goedgekeurd. Ze kan dus niet als rechtsgrond dienen voor de ontworpen artikelen *29bis* en *29ter*, die bijgevolg moeten vervallen.

In aansluiting daarop moeten de ontworpen artikelen *29quater* tot *29nonies*, artikel 7, 3/, van het ontwerp, dat een punt 25 invoegt in artikel 30 van het voormelde ministerieel besluit van 24 oktober 2002, en artikel 10 van het ontwerp, dat een bijlage 25 opneemt in hetzelfde ministerieel besluit, eveneens vervallen, in zoverre ze betrekking hebben op de "educatieve schoolmaatregelen".

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Nieuw eerste lid

Er dient te worden verwezen naar de artikelen 121, 142^{ter} en 142^{sexies} van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Deze artikelen vormen immers de rechtsgrond van de bepalingen van de koninklijke besluiten waarnaar wordt verwezen in de aanhef en waaraan het ontwerp uitvoering beoogt te verlenen.

Tweede lid (dat het derde lid wordt)

Artikel 40 van het voornoemde koninklijk besluit van 20 november 2001 levert geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

Daarenboven dient de datum te worden gepreciseerd van het koninklijk besluit waarbij de artikelen 4, tweede lid, en 47 van het voormelde koninklijk besluit van 20 november 2001 zijn vervangen.

Het tweede lid van de aanhef moet bijgevolg geredigeerd worden als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 20 november 2001 betreffende de basisopleidingen van de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten, inzonderheid op de artikelen 4, tweede lid, en 47, vervangen bij het koninklijk besluit van 20 december 2007;"

Dispositief

Artikel 1

(ontworpen artikel 2bis)

De ontworpen bepaling machtigt de directie van de opleiding om jaarlijks het aantal lesuren per opleidingsmodule vast te stellen.

Volgens artikel 47, 2/, van het voormelde koninklijk besluit van 20 november 2001, bepaalt de minister in het algemeen studiereglement de nadere regels betreffende de opleidingsmodules.

Op grond van deze bepaling kan de minister het aantal lesuren vaststellen voor elke opleidingsmodule. De bepaling machtigt hem evenwel niet om deze verordeningsbevoegdheid te delegeren aan zijn administratieve diensten. De ontworpen bepaling moet bijgevolg vervallen.

Artikel 6

(ontworpen artikel 29*decies*)

Het ontworpen artikel 29*decies*, eerste lid, parafraseert artikel 40 van het voormelde koninklijk besluit van 20 november 2001, doch voegt er de verplichting aan toe voor de directeur om het voorstel tot definitieve afwijzing ter kennis te brengen van de betrokken aspirant.

Als regel geldt dat bepalingen die alleen maar hogere normen in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, niet thuishoren in een regeling.

Zulke vermeldingen zijn weliswaar overbodig, maar het grootste bezwaar ertegen is niet zozeer dat ze voor overlappingen zorgen, dan wel dat ze de regel uithollen. De regelgever moet namelijk binnen zijn bevoegdheidssfeer blijven.

Door een hogere regel - zelfs getrouw - over te nemen, handelt hij alsof hij bevoegd is om de overgenomen hogere regel vast te stellen en dus ook te wijzigen, waardoor die regel als het ware een lagere rangorde verkrijgt binnen de hiërarchie van de normen.

Artikel 29*decies*, eerste lid, moet bijgevolg worden herzien opdat het zich ertoe bepaalt alleen te voorzien in de verplichting voor de directeur om het voorstel tot definitieve afwijzing ter kennis te brengen van de betrokken aspirant.

Artikel 11

Artikel 11 luidt :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt met uitzondering van de artikelen 1, 2, 3, 7, 8 en 9 die uitwerking hebben met ingang van 1 februari 2007 voor alle basisopleidingen die aanvangen na die datum."

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.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door 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 voorts in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

Artikel 11 moet dienovereenkomstig worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

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

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS