

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.639/2
DU 5 JANVIER 2009

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 11 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "relatif aux formations de maître-chien de secours et d'instructeur en secours cynophiles, à l'accréditation des équipes de secours cynophiles et à la fonction de coordinateur des opérations de secours cynophiles", 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.

Examen du projet

Dispositif

Article 2

L'article 2 du projet désigne l'organisme compétent pour assurer la formation de maître-chien de secours, en application de l'article 4 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002 portant organisation d'équipes de secours cynophiles.

Ce faisant, la disposition en projet ne présente pas de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle n'est donc pas de celles qui doivent être soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et ne sera dès lors pas examinée.

Articles 5 à 7 et annexes 1 à 4

Selon l'article 7, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité, le test préliminaire "a pour but d'évaluer, lors d'un parcours unique, la sociabilité du chien, son obéissance, son agilité ainsi que sa capacité à la désignation".

Telles qu'elles sont rédigées, les dispositions en projet indiquent que le test préliminaire est composé de quatre épreuves (sociabilité, obéissance, agilité, désignation) distinctes l'une de l'autre et évaluées séparément ¹, sans qu'il soit certain qu'il s'agisse bien d'épreuves constituant un parcours unique.

Les dispositions en projet seront revues afin qu'il apparaisse clairement que le test préliminaire est organisé sous la forme d'un parcours unique.

Article 8

L'article 8, § 2, alinéa 3, indique que "chaque certification est valable cinq ans, à partir de la date de la délibération de l'examen relatif au module dont elle atteste la réussite".

En vertu de l'article 12 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002 précité, le ministre est habilité à fixer les cotes minimales requises pour l'obtention du certificat. L'article 14 du même arrêté précise en outre que le certificat obtenu n'est valable que pour l'équipe de secours cynophiles qui a réussi la session d'examen et que le titulaire du certificat ne peut le faire valoir que dans le cadre des équipes de secours cynophiles organisées par l'arrêté royal du 11 octobre 2002 précité. Par contre, aucune disposition du même arrêté n'habilite le ministre à fixer la durée de validité du certificat attestant de la réussite de la formation de maître-chien de secours.

Dépourvu de fondement juridique, l'article 8, § 2, alinéa 3, doit être omis.

La même observation vaut pour l'article 22 qui fixe la durée de validité de la carte d'accréditation ².

(1) Sauf pour l'épreuve de sociabilité à propos de laquelle l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, et l'annexe 1 distinguent deux types d'évaluation : l'une durant l'ensemble du test préliminaire, l'autre durant un exercice particulier.

(2) Et ce d'autant plus qu'en ce qui concerne les détenteurs de cette carte, l'article 18 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité, prévoit qu'en cas d'absence ou de mauvaises prestations à la formation continue que doivent suivre les détenteurs de la carte d'accréditation, celle-ci peut leur être temporairement ou définitivement retirée "selon les modalités fixées par le Ministre".

Article 10

Cet article prévoit que les décisions du ministre en matière d'équivalence sont prises sur avis de "la Commission des équivalences et des dispenses visée par l'arrêté royal du 4 avril 2003 créant un Conseil supérieur de formation pour les services publics d'incendie et deux Conseils supraprovinciaux de formation pour les services publics d'incendie", laquelle doit consulter au préalable le Comité technique créé par l'article 35 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité.

Ce faisant, l'article 10 du projet n'exécute que partiellement l'article 10 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité, selon lequel,

"...[l]e candidat maître-chien qui justifie d'une formation théorique équivalente à celle dispensée en application du présent arrêté peut obtenir une dispense de tout ou partie de la formation théorique, aux conditions et selon les modalités fixées par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions."

En effet, la disposition en projet est en défaut de fixer les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier d'une dispense.

L'article 10 du projet sera complété afin d'exécuter totalement l'habilitation faite au Roi par l'article 10 de l'arrêté du 11 octobre 2002 précité.

Articles 19 à 21

Les articles 19 à 21, en prévoyant l'organisation d'un test fédéral dont la réussite permet d'être accrédité comme équipe de secours cynophiles, déterminent une condition d'octroi de la carte d'accréditation.

Le ministre n'est toutefois pas habilité à prévoir de telles conditions. En effet, selon l'article 15 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002 précité,

"[...]ne carte d'accréditation est délivrée au titulaire du certificat de maître-chien de secours selon les modalités fixées par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions."

Une telle habilitation ne permet pas au ministre de fixer des conditions d'octroi de la carte d'accréditation, mais uniquement des modalités relatives à cet octroi.

Dépourvus de fondement juridique, les articles 19 à 21 seront donc omis.

Article 35

L'article 35 précise les modalités d'organisation du séminaire d'actualisation et prévoit en outre que ce séminaire fait l'objet d'une évaluation (paragraphe 3) dont la réussite conditionne la prolongation du certificat d'instructeur en secours cynophiles (paragraphe 1^{er} et 4).

Selon l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté du 11 octobre 2002 précité, le certificat d'instructeur "peut être renouvelé par périodes de cinq ans moyennant la participation à un séminaire dont les modalités sont fixées par le Ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions".

L'habilitation faite au ministre par cette disposition ne lui permet pas de prévoir, comme condition de la prolongation du certificat d'instructeur, la réussite d'une épreuve d'évaluation du séminaire. En outre, l'article 26 de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité, semble interdire une telle évaluation, puisqu'il conditionne le renouvellement du certificat à la seule "participation à un séminaire".

L'article 35 sera, dès lors, revu afin de ne plus prévoir d'épreuve d'évaluation du séminaire qu'il organise.

Article 36

Plutôt que de reproduire les conditions fixées par l'article 31, 1/ et 2/, de l'arrêté royal du 11 octobre 2002 précité, ce qui pourrait laisser penser que l'auteur du projet est en mesure de fixer lui-même de telles conditions, mieux vaudrait rédiger l'article 36 du projet comme suit :

"Le candidat à la fonction de coordinateur des opérations de secours cynophiles introduit sa candidature auprès du Comité technique chargé de vérifier que le candidat remplit les conditions fixées par l'article 31, 1/ et 2/".

Article 40

L'article 40, alinéa 1^{er}, se contente de reproduire l'article 32, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 octobre 2002, précité.

Il doit donc être omis.

Article 42

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, 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 appartient à l'auteur du projet soit de s'assurer que la rétroactivité se justifie en l'espèce, soit d'adapter l'article 42 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	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 PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.639/2
VAN 5 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 11 december 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de opleidingen van hulphondengeleider en van instructeur in de kynologenhulpverlening, de accreditering van de kynologenhulpverleningsteams en de functie van coördinator van de kynologenhulpverleningsoperaties", 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.

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp wijst de instelling aan die bevoegd is om de opleiding van hondengeleider te verzorgen krachtens artikel 4 van het koninklijk besluit van 11 oktober 2002 tot organisatie van kynologenhulpverleningsteams.

Zodoende is de ontworpen bepaling niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Het is dus geen bepaling die ter fine van advies moet worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State en ze zal bijgevolg niet worden onderzocht.

Artikelen 5 tot 7 en bijlagen 1 tot 4

Volgens artikel 7, tweede lid, van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002, heeft de voorafgaande test "tot doel, tijdens een eenmalig parcours, de sociabiliteit van de hond, zijn gehoorzaamheid, zijn behendigheid en zijn vermogen tot aanwijzing te evalueren".

.../...

Zoals de ontworpen bepalingen zijn gesteld, geven ze aan dat de voorafgaande test bestaat uit vier toetsen (sociabiliteit, gehoorzaamheid, behendigheid, aanwijzing) die losstaan van elkaar en afzonderlijk worden geëvalueerd ¹, zonder dat het vaststaat dat het gaat om onderdelen die één enkel parcours vormen.

De ontworpen bepalingen moeten worden herzien opdat duidelijk blijkt dat de voorafgaande test wordt georganiseerd in de vorm van één enkel parcours.

Artikel 8

In artikel 8, § 2, derde lid, wordt gesteld: "Elk certificaat is vijf jaar geldig, vanaf de deliberatiedatum van het examen betreffende de module waarvoor het certificaat geldt."

Krachtens artikel 12 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002 is de minister bevoegd om de minimumcijfers vast te stellen die vereist zijn voor het verkrijgen van het getuigschrift. In artikel 14 van hetzelfde besluit wordt bovendien gepreciseerd dat het verkregen getuigschrift alleen geldig is voor het kynologenhulpverleningsteam dat geslaagd is voor de examensessie en dat de houder van het getuigschrift het uitsluitend mag gebruiken in het kader van de kynologenhulpverleningsteams die bij voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002 georganiseerd worden. Geen enkele bepaling van hetzelfde besluit machtigt daarentegen de minister om de geldigheidsduur voor te schrijven van het getuigschrift waaruit het geslaagd zijn voor de opleiding tot hulphondengeleider blijkt.

Aangezien artikel 8, § 2, derde lid, geen rechtsgrond heeft, dient het te vervallen.

⁽¹⁾ Behalve voor de toets sociabiliteit, in verband waarmee artikel 6, § 1, tweede lid, en bijlage 1 een onderscheid maken tussen twee types van evaluatie: de ene geschiedt de gehele voorafgaande test lang, de andere tijdens een specifieke oefening.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 22, waarin de geldigheidsduur wordt vastgesteld van de accrediteringskaart ².

Artikel 10

Dit artikel bepaalt dat de beslissingen van de minister inzake gelijkstelling genomen worden na advies van "de Commissie voor gelijkstelling en vrijstelling, bedoeld door het koninklijk besluit van 4 april 2003 tot instelling van een Hoge Raad voor de opleiding voor de openbare brandweerdiensten en twee Supraprovinciale Opleidingsraden voor de openbare brandweerdiensten", die vooraf het advies moet inwinnen van het technisch comité dat is opgericht bij artikel 35 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002.

Artikel 10 van het ontwerp geeft zodoende slechts gedeeltelijk uitvoering aan artikel 10 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002, dat als volgt luidt :

"De kandidaat-hondengeleider die bewijst een gelijkwaardige theoretische opleiding gevolgd te hebben als die welke gegeven wordt in toepassing van dit besluit, kan een vrijstelling voor de hele of gedeeltelijke theoretische opleiding krijgen, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten die bepaald zijn door de Minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken."

De ontworpen bepaling stelt immers niet de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om een vrijstelling te kunnen krijgen.

Artikel 10 van het ontwerp moet worden aangevuld om volkomen uitvoering te geven aan de machtiging die bij artikel 10 van voornoemd besluit van 11 oktober 2002 aan de Koning is verleend.

(2) Zulks geldt des te meer daar artikel 18 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002, met betrekking tot de houders van deze kaart bepaalt dat bij afwezigheid of slechte prestaties tijdens de permanente opleiding die de houders van de accrediteringskaart moeten volgen, deze kaart tijdelijk of definitief ingetrokken kan worden, "volgens de modaliteiten bepaald door de Minister".

Artikelen 19 tot 21

Door te voorzien in de organisatie van een federale test, na het slagen waarvoor men kan worden geaccrediteerd als kynologenhulpverleningsteam, stellen de artikelen 19 tot 21 een voorwaarde voor het verlenen van de accreditatiekaart.

De minister is evenwel niet gemachtigd om zulke voorwaarden te stellen. Artikel 15 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002 luidt immers als volgt :

"Er wordt een accrediteringskaart uitgereikt aan de houder van een getuigschrift van hulphondengeleider volgens de modaliteiten die bepaald zijn door de Minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken."

Op de grondslag van een zodanige machtiging kan de minister geen voorwaarden stellen voor de toekenning van de accreditatiekaart, doch alleen regels met betrekking tot deze toekenning.

Aangezien de artikelen 19 tot 21 geen rechtsgrond hebben, moeten ze vervallen.

Artikel 35

Artikel 35 preciseert de nadere regels voor het organiseren van het actualiseringsseminarie en bepaalt bovendien dat dit seminarie wordt geëvalueerd (paragraaf 3) en dat slagen hiervoor een voorwaarde is voor de verlenging van het getuigschrift van instructeur in de kynologenhulpverlening (paragrafen 1 en 4).

Luidens artikel 26, tweede lid, van voornoemd besluit van 11 oktober 2002, "kan het getuigschrift van instructeur hernieuwd worden voor een periode van vijf jaar op voorwaarde dat er wordt deelgenomen aan een seminarie waarvan de modaliteiten bepaald worden door de Minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken."

De minister kan op basis van de hem bij deze bepaling verleende machtiging niet als voorwaarde voor het verlengen van het getuigschrift van instructeur als voorwaarde stellen geslaagd te zijn voor een evaluatietoets van het seminarie. Het laat zich bovendien aanzien dat artikel 26 van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002 een zodanige evaluatie verbiedt, aangezien het de vernieuwing van het getuigschrift alleen afhankelijk stelt van de voorwaarde "dat er wordt deelgenomen aan een seminarie".

Artikel 35 moet bijgevolg worden herzien opdat niet meer wordt voorzien in een evaluatie van het seminarie dat het organiseert.

Artikel 36

In plaats van de voorwaarden over te nemen die gesteld worden in artikel 32, 1/ en 2/, van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002, wat de indruk zou kunnen wekken dat de steller van het ontwerp zelf zulke voorwaarden kan stellen, zou het beter zijn artikel 36 van het ontwerp te redigeren als volgt:

"De kandidaat voor de functie van coördinator van de kynologenhulpverleningsoperaties dient zijn kandidatuur in bij het technisch Comité dat ermee belast is na te gaan of de kandidaat voldoet aan de voorwaarden gesteld in artikel 31, 1/ en 2/".

Artikel 40

Artikel 40, eerste lid, bepaalt zich ertoe artikel 32, eerste lid, van voornoemd koninklijk besluit van 11 oktober 2002 weer te geven.

Het moet dus vervallen.

Artikel 42

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 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 42 worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van Staat,
	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 EERSTE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN