CC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 46.288/2
DU 6 MAI 2009

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 23 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 8 mai 2009 (*), sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'allocation «Région Bruxelles-Capitale» du personnel des services de police", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 25 mars 2009.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

Observation générale

L'arrêté en projet tend principalement à modifier le régime et les conditions d'octroi des allocations allouées aux membres du personnel des services de police exerçant un emploi situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les modifications essentielles apportées par l'arrêté en projet peuvent être résumées comme suit :

1/ le champ d'application de l'article XI.III.28 PJPol est élargi : il concerne tant les membres du personnel de la police fédérale que ceux de la police locale, qu'ils relèvent du cadre opérationnel ou du cadre logistique et administratif;

2/ tous les membres du personnel du cadre logistique et administratif bénéficient de l'allocation prévue par l'article XI.III.28 PJPol en projet et non plus uniquement les membres du personnel statutaire et les contractuels bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée à temps plein;

3/ cette allocation est due dès la première année de présence dans un emploi situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, sans que les membres du personnel ne doivent s'engager à rester un certain temps dans leur emploi;

4/ l'allocation est augmentée chaque année jusqu'à la cinquième année de temps de présence; après 5 années de temps de présence, l'allocation est uniquement augmentée si les membres du personnel s'engagent à respecter un temps de présence de cinq ans dans, selon le cas, leur corps de police locale, au sein des services de la police fédérale ou dans un service qui dépend directement d'une autre autorité (article XI.III.28*bis* PJPol en projet);

.../...

5/ l'allocation complémentaire prévue par l'article XI.III.28*ter* PJPol en faveur des inspecteurs de police nommés dans un corps de la police locale de la Région de Bruxelles-Capitale dont les effectifs sont déficitaires est dorénavant accordée aux inspecteurs de police qui s'engagent à respecter dans la zone concernée un temps de présence de sept ans (premier engagement) ou de cinq ans (engagement renouvelé);

6/ les conditions dans lesquelles l'allocation complémentaire doit être remboursée sont assouplies : aucun remboursement n'est dû par le membre du personnel dont le temps de présence s'élève à plus de dix ans et qui est désigné dans un autre emploi sur le territoire bruxellois.

En ce qui concerne l'allocation complémentaire au bénéfice des inspecteurs de police de la police locale de zones déficitaires, il est renvoyé à l'observation faite par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 36.065/2 :

> "L'allocation prévue par l'article XI.III.28*ter*, en projet, ne serait effectivement payée qu'aux inspecteurs des zones de police locale bruxelloise «dont les effectifs (seraient) déficitaires par rapport au cadre du personnel de la zone». Toutefois une telle notion de «zone de police déficitaire» n'est pas claire. Une nomination résulte, en effet, en principe d'une place vacante au cadre : la zone qui procède à un recrutement serait donc toujours en principe «déficitaire». Le critère serait donc pratiquement inopérant.
>
> (...)
>
> Afin de mieux rencontrer l'intention de l'auteur du projet tout en respectant tant le principe d'égalité que le principe de l'obligation de statut unique telle que celle-ci est formulée par l'article 119 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, il convient donc :
>
> - d'une part, de définir, selon des critères susceptibles de justifier une différence de traitement au regard des principes précités, la notion de zone de police locale «déficitaire»;
>
> (...)" [1].

---

(1) Avis 36.065/2, donné le 24 novembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 février 2004 portant modification de divers textes relatifs à la position juridique du personnel des services de police.

Observation particulière

Dispositif

Articles 12 et 13

Il ressort de ces dispositions que les membres du personnel du cadre administratif et logistique bénéficieront de l'allocation prévue par l'article XI.III.28 PJPol en projet, de manière rétroactive, à partir du 1er janvier 2008.

Il est rappelé que 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.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M.	BAGUET,	
Monsieur	G.	KEUTGEN,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS

CC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.288/2
VAN 6 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 maart 2009 door de 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 de toelage «Brussels Hoofdstedelijk gewest» van het personeel van de politiediensten", heeft het volgende advies gegeven :

(*) Bij e-mail van 25 maart 2009.

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.

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit strekt er in hoofdzaak toe de regeling en de voorwaarden voor de toekenning van toelagen aan de personeelsleden van de politiediensten die aangewezen zijn voor een betrekking op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te wijzigen.

De belangrijkste wijzigingen die door het ontworpen besluit worden aangebracht kunnen als volgt worden samengevat :

1/ de werkingssfeer van artikel XI.III.28 RPPol wordt verruimd : hij betreft zowel de personeelsleden van de federale politie als die van de lokale politie, ongeacht of ze tot het operationeel kader dan wel tot het logistiek en administratief kader behoren;

2/ alle personeelsleden van het logistiek en administratief kader genieten de toelage bepaald bij het ontworpen artikel XI.III.28 RPPol en niet meer uitsluitend de leden van het vastbenoemde personeel en de arbeidscontractanten met een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;

3/ deze toelage is verschuldigd vanaf het eerste aanwezigheidsjaar in een betrekking op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zonder dat de personeelsleden zich ertoe moeten verbinden gedurende een bepaalde tijd hun betrekking te blijven uitoefenen;

4/ de toelage wordt elk jaar verhoogd tot het vijfde aanwezigheidsjaar; na 5 aanwezigheidsjaren wordt de toelage uitsluitend verhoogd indien de personeelsleden zich ertoe verbinden een aanwezigheidstermijn van vijf jaar na te komen, naargelang van het geval, in hun korps van lokale politie, binnen de diensten van de federale politie of in een dienst die rechtstreeks afhangt van een andere overheid (ontworpen artikel XI.III.28*bis* RPPol);

5/ de aanvullende toelage waarin artikel XI.III.28*ter* RPPol voorziet voor inspecteurs van politie benoemd in een korps van lokale politie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarvan de personeelsbezetting "deficitair" is, wordt voortaan toegekend aan de inspecteurs van politie die zich ertoe verbinden in de betrokken zone een aanwezigheidstermijn van zeven jaar (eerste verbintenis) of van vijf jaar (vernieuwde verbintenis) na te komen;

6/ de voorwaarden waaronder de aanvullende toelage moet worden terugbetaald worden versoepeld: het personeelslid is geen terugbetaling verschuldigd indien zijn aanwezigheidstermijn meer dan tien jaar bedraagt en indien het wordt aangewezen voor een andere betrekking op het Brussels grondgebied.

Wat betreft de aanvullende toelage voor inspecteurs van politie bij de lokale politie in "deficitaire" zones, wordt verwezen naar de opmerking die de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies 36.065/2 heeft gemaakt :

> "De toelage waarin het ontworpen artikel XI.III.28*ter* voorziet, zou alleen betaald worden aan de inspecteurs van de Brusselse zones van lokale politie «waarvan de personeelsbezetting deficitair (zou zijn) ten aanzien van de personeelsformatie van de zone». Het begrip «politiezone met deficitaire personeelsbezetting» is evenwel niet duidelijk. Een benoeming is immers in principe het gevolg van een vacante betrekking in de personeelsformatie : een zone die aanwerft, zou dus in principe altijd «een deficitaire personeelsbezetting» hebben. Dat criterium zou dus praktisch niet werkbaar zijn.
>
> (...)

Om de bedoeling van de steller van het ontwerp beter weer te geven en daarbij zowel het gelijkheidsbeginsel in acht te nemen als het beginsel dat er slechts één statuut mag zijn zoals dat voorgeschreven is in artikel 119 van de genoemde wet van 7 december 1998, dient bijgevolg :

- enerzijds, het begrip «deficitaire» zone van lokale politie gedefinieerd te worden aan de hand van criteria die een verschil in behandeling ten aanzien van de genoemde beginselen kunnen rechtvaardigen;

(...)" [1].

Bijzondere opmerking

Dispositief

Artikelen 12 en 13

Uit deze bepalingen volgt dat de personeelsleden van het administratief en logistiek kader de bij het ontworpen artikel XI.III.28 RPPol bepaalde toelage met terugwerking met ingang van 1 januari 2008 genieten.

Er wordt aan herinnerd dat als algemeen rechtsbeginsel geldt dat administratieve handelingen geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien er geen wet is die terugwerkende kracht toestaat, kan terugwerking alleen uitzonderlijk worden aanvaard wanneer ze meer bepaald noodzakelijk is voor de continuïteit van de overheidsdienst of om een feitelijke of rechtelijke situatie te regulariseren en voor zover hierbij de vereisten inzake rechtszekerheid en de individuele rechten in acht worden genomen.

---

(1) Advies 36.065/2, gegeven op 24 november 2003, over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 februari 2004 tot wijziging van verschillende teksten betreffende de rechtspositie van het personeel van de politiediensten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y.	KREINS,	kamervoorzitter,
	P.	VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M.	BAGUET,	
de Heer	G.	KEUTGEN,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, 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