

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.330/2
DU 23 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Intérieur, le 26 mai 2010, 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 :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

*

* *

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

1. L'alinéa 1^{er} du préambule doit citer l'article 121 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, lequel article constitue le fondement légal des arrêtés royaux visés au préambule dont le projet tend à assurer l'exécution.

Par contre, en l'espèce, les articles 142^{ter} et 142^{sexies} de la même loi ne donnent pas un fondement à l'arrêté ministériel en projet et, par conséquent, la référence à ces articles doit être omise.

.../...

2. L'arrêté ministériel en projet tend également à exécuter l'article 4, alinéa 2, 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 qui habilite le ministre à fixer le profil de compétences auquel doivent satisfaire les membres des différents cadres à l'issue de la formation de base ¹.

Il convient dès lors de compléter l'alinéa 3 du préambule par la mention de cette disposition.

Dispositif

Article 2

1. L'article 2 du projet prévoit que "le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} février 2008 pour toute la formation de base du cadre d'officiers entamée après cette date".

2. Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, la volonté de l'auteur du projet est non seulement de faire entrer en vigueur, à la date du 1^{er} février 2008, l'arrêté ministériel en projet, mais aussi 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

⁽¹⁾ Ainsi l'annexe 1 du projet, qui remplace l'annexe 15 de l'arrêté ministériel du 24 octobre 2002 précité, fixe le "profil de compétences du commissaire de police en fin de formation de base".

transitoires ² en ce qui concerne les modalités relatives aux modules de formation et aux stages de formation visées à l'article 47, 2/, de l'arrêté royal du 20 novembre 2001 ³.

Il convient dès lors de préciser, dans une disposition spécifique, cette volonté de l'auteur du projet.

3. En outre, en ce qu'il prévoit que "le présent arrêté" entre en vigueur à la date du 1^{er} février 2008, l'article 2 du projet a une portée rétroactive.

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 et, à défaut, il conviendra d'adapter l'article 2.

(2) L'article 13 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 est rédigé 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 des officiers pour laquelle le présent arrêté royal entrera en vigueur à une date fixée par le ministre".

(3) L'article 11 de l'arrêté ministériel du 17 décembre 2008 prévoit que : "Pour la formation de base du cadre d'officiers, 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, produit ses effets le 1^{er} février 2007 pour toute formation de base entamée après cette date, à l'exception des modalités relatives aux modules de formation et aux stages de formation visées à l'article 47, 2/, de l'arrêté royal du 20 novembre 2001".

Annexe 2

L'annexe 2, qui fixe le programme "formation de base commissaire de police", prévoit, conformément à l'article 28 de l'arrêté royal du 20 novembre 2001, quatorze modules pour la formation de base du cadre des officiers.

Néanmoins, il apparaît, d'une part, que le dixième module est relatif à l'"excellence dans la fonction de police", lequel n'est pas prévu par l'article 28, et, d'autre part, que le module prévu à l'article 28, j), à savoir celui de la "police de proximité", ne se retrouve pas dans les modules de la formation en projet.

Dans la mesure où les quatorze modules constituent un minimum requis par l'article 28, il appartiendra à l'auteur du projet de veiller à prévoir également le module "police de proximité".

L'annexe 2 sera revue en ce sens et les autres annexes du projet seront adaptées en conséquence.

La chambre était composée de

Monsieur	Y. KREINS,	président de chambre,
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
Messieurs	L. DETROUX,	
	G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	V. VANNES,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme V. SCHMITZ, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.330/2
VAN 23 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 26 mei 2010 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, 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 :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

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.

Aanhef

1. Het eerste lid van de aanhef moet artikel 121 vermelden van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, welk artikel de rechtsgrond vormt van de in de aanhef genoemde koninklijke besluiten waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt.

In het onderhavige geval bieden de artikelen 142^{ter} en 142^{sexies} van dezelfde wet daarentegen geen rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit en bijgevolg moet de verwijzing naar deze artikelen vervallen.

.../...

2. Het ontworpen ministerieel besluit strekt er eveneens toe artikel 4, tweede lid, uit te voeren 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, dat de minister machtigt om de competentieprofielen te bepalen waaraan de leden van de verschillende kaders op het einde van de basisopleiding moeten voldoen ¹.

Het derde lid van de aanhef behoort derhalve te worden aangevuld met de vermelding van deze bepaling.

Dispositief

Artikel 2

1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt : "Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 februari 2008 voor alle basisopleidingen van het officierskader die aanvangen na die datum".

2. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het de wil van de steller van het ontwerp is om op de datum van 1 februari 2008 niet alleen het ontworpen ministerieel besluit in werking te laten treden, maar ook 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 ², wat betreft de nadere

(1) Zo wordt in bijlage 1 van het ontwerp, die bijlage 15 van het voornoemde ministerieel besluit van 24 oktober 2002 vervangt, het "competentieprofiel voor de commissaris van politie op het einde van de basisopleiding" vastgesteld.

(2) Artikel 13 van het koninklijk besluit van 20 december 2007 is geredigeerd 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".

regels inzake de opleidingsmodules en de opleidingsstages bedoeld in artikel 47, 2/, van het koninklijk besluit van 20 november 2001 ³.

Deze wil van de steller van het ontwerp moet bijgevolg in een bijzondere bepaling worden gepreciseerd.

3. Bovendien heeft artikel 2 van het ontwerp terugwerkende kracht in zoverre het bepaalt dat "dit besluit" uitwerking heeft met ingang van 1 februari 2008.

Krachtens een algemeen rechtsbeginsel hebben bestuurshandelingen in de regel geen terugwerkende kracht. Terugwerkende kracht kan echter gewettigd zijn indien zij door de wet wordt toegestaan. Wanneer dat echter niet het geval is, zoals *in casu*, 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 behoort zich ervan te vergewissen dat terugwerking in casu gewettigd is en moet, indien dit niet het geval is, artikel 2 aanpassen.

Bijlage 2

Bijlage 2, die het programma "basisopleiding commissaris van politie" vaststelt, voorziet overeenkomstig artikel 28 van het koninklijk besluit van 20 november 2001 in veertien modules voor de basisopleiding van het officierskader.

⁽³⁾ Artikel 11 van het ministerieel besluit van 17 december 2008 is als volgt gesteld : "Voor wat de basisopleiding van het officierskader betreft, heeft 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, uitwerking met ingang van 1 februari 2007 voor alle basisopleidingen die aanvangen na die datum, met uitzondering van de modaliteiten betreffende de opleidingsmodules en de opleidingsstages bedoeld in artikel 47, 2/, van het koninklijk besluit van 20 november 2001".

Enerzijds blijkt echter dat de tiende module betrekking heeft op "excellente politiezorg", waarin artikel 28 niet voorziet, en anderzijds dat de module bepaald bij artikel 28, j), namelijk "gemeenschapsgerichte politiezorg", niet voorkomt bij de ontworpen opleidingsmodules.

Daar de veertien modules een minimum zijn dat bij artikel 28 voorgeschreven wordt, komt het aan de steller van het ontwerp toe eveneens te voorzien in de module "gemeenschapsgerichte politiezorg".

Bijlage 2 moet in die zin worden herzien en de andere bijlagen bij het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	M. BAGUET,	staatsraden,
de Heren	L. DETROUX,	
	G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
de Dames	V. VANNES,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. V. SCHMITZ, adjunct-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