



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.039/4
du 19 mars 2018

advies 63.039/4
van 19 maart 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
30 octobre 1996 désignant les
établissements scientifiques
fédéraux'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
30 oktober 1996 tot aanwijzing
van de federale
wetenschappelijke instellingen'

Le 26 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté, à l'Égalité des chances, aux Personnes handicapées, et à la Politique scientifique, chargée des Grandes villes adjointe au Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 30 octobre 1996 désignant les établissements scientifiques fédéraux'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 mars 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Marianne DONY, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 2018.

*

Op 26 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Gelijke Kansen, Personen met een beperking, en Wetenschapsbeleid, belast met Grote Steden, toegevoegd aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke instellingen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO, staatsraad, Marianne DONY, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', il convient d'ajouter au préambule un alinéa mentionnant le motif pour lequel il n'y a pas lieu de procéder à une analyse d'impact de la réglementation, à savoir le motif de dispense tiré de l'article 8, § 1^{er}, 4°, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' [l'autorégulation de l'autorité fédérale].

2. Il résulte de l'article 2, alinéas 1^{er} à 3, de l'arrêté royal du 20 avril 1965 'fixant le statut organique des établissements scientifiques fédéraux' que notamment la création, la fixation des missions et la suppression ou le transfert de compétences et d'attributions d'établissements scientifiques fédéraux doit se faire sur proposition du ministre compétent, après avis motivé de la Commission interministérielle de la Politique scientifique fédérale et par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

La circonstance que la Commission interministérielle de la Politique scientifique fédérale a donné son avis motivé le 31 octobre 2016 sur l'avant-projet devenu la loi du 28 avril 2017 'portant création du « War Heritage Institute » et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des vétérans - Institut national des invalides de guerre, anciens combattants et victimes de guerre, du Musée royal de l'Armée et d'Histoire militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk et du Pôle historique de la Défense' ne dispense pas l'auteur du texte de le requérir sur le texte en projet.

Il appartient à l'auteur du projet d'accomplir cette formalité préalable et d'en faire mention au préambule.

FONDEMENTS JURIDIQUES

Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 2 de l'arrêté royal du 20 avril 1965 servent également de fondements juridiques au texte en projet.

L'alinéa 3 du préambule sera complété en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 est rédigé comme suit :

« Produisent leurs effets le 1^{er} mai 2017 :

1° : les articles 4, § 2, 5°, 5, 4° et 5°, 7, § 3, alinéa 3, 2° et 3°, 9, 10 et 11, § 2, 2° de la loi du 28 avril 2017 portant création du 'War Heritage Institute' et portant intégration des missions, des moyens et du personnel de l'Institut des Vétérans - Institut National des Invalides de Guerre, Anciens Combattants et Victimes de Guerre, du Musée Royal de l'Armée et d'Histoire Militaire, du Mémorial national du Fort de Breendonk et du Pôle historique de la Défense ;

2° le présent arrêté ».

L'officier délégué a marqué son accord pour omettre de la liste des articles cités à l'article 2, 1°, du projet l'article 4, § 2, 5°, étant donné qu'il est déjà entré en vigueur à la date du 1^{er} mai 2017.

2. Il est en outre 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.

En l'espèce, le choix de la date du 1^{er} mai 2017 a été expliqué de la manière suivante par l'officier délégué :

« De terugwerkende kracht van dit KB tot de datum van oprichting van het WHI wordt uitzonderlijk gevraagd omdat dit noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienst, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis is een federale wetenschappelijke instelling en werd op datum van 1 mei 2017 geïntegreerd in het WHI, en het feit dat het wetenschappelijk onderzoek deel uitmaakt van de doelstellingen van het WHI (Art 4, § 2, 5°). Tot slot creëert een terugwerkende kracht van dit ontwerp KB geen nadelige effecten voor de burgers en/of voor het personeel van het WHI. Het biedt bovendien rechtszekerheid voor de wetenschappers die sinds 01 mei 2017 deel uitmaken van het WHI ».

Il résulte des informations reçues que la rétroactivité prévue ne pose pas de problème.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, dient aan de aanhef een lid toegevoegd te worden dat de reden vermeldt waarom geen regelgevingsimpactanalyse uitgevoerd hoeft te worden, te weten de vrijstellingsgrond ontleend aan artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ (de zelfregulering van de federale overheid).

2. Uit artikel 2, eerste tot derde lid, van het koninklijk besluit van 20 april 1965 ‘tot vaststelling van het organiek statuut van de federale wetenschappelijke instellingen’ vloeit voort dat onder meer het oprichten van federale wetenschappelijke instellingen, het vastleggen van de opdrachten ervan en het afschaffen of overdragen van de bevoegdheden en attributen ervan moet gebeuren op voorstel van de bevoegde minister, nadat de Federale interministeriële commissie voor wetenschapsbeleid erover een gemotiveerd advies uitgebracht heeft, en bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De omstandigheid dat de Federale interministeriële commissie voor wetenschapsbeleid op 31 oktober 2016 haar gemotiveerd advies uitgebracht heeft over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 28 april 2017 ‘tot oprichting van het “War Heritage Institute” en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor veteranen - Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie’, ontslaat de steller van de tekst niet van de verplichting om over de ontworpen tekst advies aan te vragen.

De steller van het ontwerp dient dat voorafgaande vormvereiste te vervullen en naar het betreffende advies te verwijzen in de aanhef.

RECHTSGRONDEN

Ook het eerste en het tweede lid van artikel 2 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 verlenen rechtsgrond aan de ontworpen tekst.

Het derde lid van de aanhef moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 2

1. Artikel 2 luidt als volgt:

“Hebben uitwerking met ingang van 1 mei 2017:

1°: de artikelen 4, § 2, 5°, 5, 4° en 5°, 7, § 3, derde lid, 2° en 3°, 9, 10 en 11, § 2, 2° van de wet van 28 april 2017 tot oprichting van het 'War Heritage Institute' en houdende integratie van de opdrachten, de middelen en het personeel van het Instituut voor Veteranen - Nationaal Instituut voor Oorlogsinvaliden, Oud-strijders en Oorlogsslachtoffers, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis, het Nationaal Gedenkteken van het Fort van Breendonk en de Historische Pool van Defensie;

2°: dit besluit.”

De gemachtigde officier heeft ermee ingestemd om artikel 4, § 2, 5°, te verwijderen uit de lijst van de artikelen die aangehaald worden in artikel 2, 1°, van het ontwerp. Dat artikel is immers reeds op 1 mei 2017 in werking getreden.

2. Voorts wordt erop gewezen dat bestuurshandelingen krachtens een algemeen rechtsbeginsel in de regel geen terugwerkende kracht hebben. Terugwerkende kracht kan evenwel gerechtvaardigd zijn indien de wet die toestaat. Indien ze niet bij de wet wordt toegestaan, is ze 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 een feitelijke toestand en voor zover de vereisten inzake rechtszekerheid vervuld zijn en de individuele rechten geëerbiedigd worden.

In dit geval heeft de gemachtigde officier de keuze voor de datum van 1 mei 2017 als volgt toegelicht:

“De terugwerkende kracht van dit KB tot de datum van oprichting van het WHI wordt uitzonderlijk gevraagd omdat dit noodzakelijk is voor de continuïteit van de openbare dienst, het Koninklijk Museum voor het Leger en de Krijgsgeschiedenis is een federale wetenschappelijke instelling en werd op datum van 1 mei 2017 geïntegreerd in het WHI, en het feit dat het wetenschappelijk onderzoek deel uitmaakt van de doelstellingen van het WHI (Art 4, § 2, 5°). Tot slot creëert een terugwerkende kracht van dit ontwerp KB geen nadelige effecten voor de burgers en/of voor het personeel van het WHI. Het biedt bovendien rechtszekerheid voor de wetenschappers die sinds 01 mei 2017 deel uitmaken van het WHI.”

Uit de verkregen informatie blijkt dat de voorgenomen terugwerkende kracht geen probleem oplevert.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Jacques JAUMOTTE