



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.175/2
du 19 septembre 2018

advies 64.175/2
van 19 september 2018

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant certaines
dispositions concernant
certaines fonctions dirigeantes
des services de police'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
sommige bepalingen
betreffende bepaalde leidende
ambten bij de politiediensten'

Le 22 août 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant certaines dispositions concernant certaines fonctions dirigeantes des services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

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

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

*

Op 22 augustus 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van sommige bepalingen betreffende bepaalde leidende ambten bij de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 19 september 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

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

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

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

RECEVABILITÉ

L'article 14 du projet à l'examen tend à fixer le statut pécuniaire du directeur-chef de service du Secrétariat de la police intégrée, structurée à deux niveaux, en abrégé « SSGPI ».

Conformément à l'article 149^{septies}, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des règles statutaires spécifiques pour la fonction de directeur-chef de service.

En l'occurrence, il ne ressort d'aucun élément du dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, qu'une telle délibération a eu lieu.

La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des ministres ne peut être assimilée à une « formalité préalable » au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003¹. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté et de collaborer à la rédaction de celui-ci. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

Il ne revient pas à un ministre de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

Par conséquent, pour ce qui concerne l'article 14 du projet, la demande d'avis est prématurée et, partant, irrecevable.

EXAMEN DU PROJET

1. Certaines dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Par conséquent, il convient de compléter l'alinéa 1^{er} du préambule en ce sens.

¹ Cette disposition prévoit en son alinéa 2 que, « [l]orsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites ».

2. Compte tenu de l'effet rétroactif attaché à l'arrêté en projet, mieux vaudrait, à l'article 16, remplacer les mots « la veille du jour de l'entrée en vigueur du présent arrêté » par les mots « la veille du jour où le présent arrêté produit ses effets ».

3. Il résulte de l'article 17 du projet que l'arrêté en projet aura un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2017.

Il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement ou la continuité des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de l'arrêté en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses précitées, ce que l'auteur du texte vérifiera.

Certes, l'article 47*bis* de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police', inséré par l'article 20 de la loi du 19 juillet 2018, permet à l'auteur du projet de fixer les conditions en vertu desquelles les officiers supérieurs qui exercent certaines fonctions dirigeantes peuvent bénéficier d'un traitement ou d'une échelle de traitement plus élevé lié à leur grade, à partir du 1^{er} janvier 2017 ².

Néanmoins, seules certaines dispositions de l'arrêté en projet puisent leur fondement juridique dans cet article.

*

² En vertu d'une lecture combinée des articles 20 et 34, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 2018. Sur les articles 21 et 35, alinéa 2, de l'avant-projet de loi 'modifiant des dispositions diverses relatives aux services de police et relative aux institutions romaines', devenus les articles 20 et 34, alinéa 3, de la loi du 19 juillet 2018, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 35 dans l'avis n° 63.093/2 donné le 29 mars 2018 sur cet avant-projet.

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.

ONTVANKELIJKHEID

Artikel 14 van het voorliggende ontwerp strekt ertoe de bezoldigingsregeling vast te stellen van de directeur-diensthooft van het secretariaat van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, afgekort als “SSGPI”.

Overeenkomstig artikel 149septies, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ kan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, specifieke statutaire regels bepalen voor het ambt van directeur-diensthooft.

In casu blijkt uit geen enkel gegeven van het dossier dat is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat een dergelijk overleg heeft plaatsgevonden.

Het voorgeschreven collegiaal overleg dat plaats moet vinden in de Ministerraad mag niet worden gelijkgesteld met een “voorafgaand vormvereiste” in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’, zoals dat artikel vervangen is bij de wet van 2 april 2003.¹ Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de mogelijkheid te bieden van gedachten te wisselen over een ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus is bereikt, kan een ontwerp van koninklijk besluit geacht worden gereed te zijn om voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State te worden voorgelegd.

Een minister kan dat advies niet vragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit is overlegd in de Ministerraad en voordat het ontwerp, in voorkomend geval, als gevolg van dat overleg is aangepast.

Wat artikel 14 van het ontwerp betreft, is de adviesaanvraag bijgevolg voorbarig en derhalve niet-ontvankelijk.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Een aantal bepalingen van het ontworpen besluit ontleen hun rechtsgrond aan de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

¹ Het tweede lid van die bepaling luidt als volgt: “Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld.”

Het eerste lid van de aanhef dient bijgevolg in die zin aangevuld te worden.

2. Gelet op de terugwerkende kracht die aan het ontworpen besluit verleend wordt, zou het beter zijn om in artikel 16 de woorden “daags voor de inwerkingtreding van dit besluit” te vervangen door de woorden “daags voor dit besluit uitwerking heeft”.

3. Uit artikel 17 van het ontwerp volgt dat het ontworpen besluit met ingang van 1 januari 2017 terugwerkende kracht zal hebben.

Aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden terugwerkende kracht verleend worden, met name indien daarvoor een wettelijke grondslag bestaat, indien de terugwerkende kracht betrekking heeft op een regeling die met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel voordelen toekent of in zoverre de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en in beginsel geen verkregen situaties aantast.

De terugwerkende kracht van het ontworpen besluit is alleen dan verantwoord indien ze in één van de voornoemde gevallen ingepast kan worden. De steller van de tekst dient na te gaan of aan die voorwaarde voldaan is.

Weliswaar kan de steller van het ontwerp op basis van artikel 47*bis* van de wet van 26 april 2002 ‘houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten’, dat bij artikel 20 van de wet van 19 juli 2018 ingevoegd is, vanaf 1 januari 2017 de voorwaarden bepalen waaronder de hogere officieren die bepaalde leidende ambten uitoefenen, een aan hun graad verbonden hogere wedde of loonschaal kunnen genieten.²

Niettemin ontlenen slechts een aantal bepalingen van het ontworpen besluit hun rechtsgrond aan dat artikel.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

² Ingevolge de combinatie van de artikelen 20 en 34, derde lid, van de wet van 19 juli 2018. Met betrekking tot de artikelen 21 en 35, tweede lid, van het voorontwerp van wet ‘tot wijziging van diverse bepalingen die betrekking hebben op de politiediensten en betreffende de Romeinse instellingen’, die de artikelen 20 en 34, derde lid, van de wet van 19 juli 2018 geworden zijn, wordt verwezen naar de opmerking over artikel 35 in advies 63.093/2, dat op 29 maart 2018 over dat voorontwerp gegeven is.