CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.575/2
du 7 octobre 2019

sur

un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 24 septembre 2015 portant le règlement des études et des examens relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.575/2
van 7 oktober 2019

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 september 2015 houdende het onderwijs- en examenreglement betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten'

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡

Le 10 septembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 24 septembre 2015 portant le règlement des études et des examens relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 octobre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 octobre 2019.

*

Op 10 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 24 september 2015 houdende het onderwijs- en examenreglement betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 7 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, 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 Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 oktober 2019.

*

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡

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, § 1er, alinéa 1er, 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

L'alinéa 6 du préambule vise un avis du Conseil des bourgmestres du 13 mars 2019.

Il ressort des pièces du dossier que la formalité a été effectuée pour le projet d'arrêté royal 'modifiant divers textes relatifs à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police', qui a fait l'objet, ce jour, de l'avis n° 66.574/2. Par ailleurs, la remarque formulée par ce Conseil sur le projet d'arrêté royal semble confirmer l'absence de consultation de celui-ci sur le projet d'arrêté ministériel à l'examen.

Conformément à l'article 8, alinéa 1er, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', il appartient à l'auteur du texte de vérifier que cette formalité est accomplie pour le texte en projet.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 4

L'article 4 du projet prévoit l'abrogation de la section 4 du chapitre 4 de l'arrêté ministériel du 24 septembre 2015 'portant le règlement des études et des examens relatif à la formation de base des membres du personnel du cadre de base des services de police', laquelle section comporte les articles 25 et 26.

Par conséquent, il y a sans doute lieu de prévoir non seulement l'abrogation de l'article 25 mais aussi celle de l'article 26.

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡

L'article 4 du projet sera revu en ce sens.

Article 13

L'article 13, alinéa 3, du projet est rédigé de la manière suivante :

« Les articles 7 à 12 entrent en vigueur (lire : produisent leurs effets) le 1er octobre 2019 ».

Dans la note explicative accompagnant le texte en projet et le projet d'arrêté royal ayant fait l'objet de l'avis n° 66.574/2 donné ce jour, il est précisé ce qui suit :

« Les dispositions contenues dans les présents projets de textes seront d'application pour le futur, à savoir : – dès le 1er octobre 2019 pour les dispositions permettant au jury ou au directeur général de délibérer un aspirant et les dispositions relatives à l'adaptation de la procédure en cas de proposition d'échec définitif en cours de formation ; […] ».

Eu égard à la portée des dispositions visées par l'article 13, alinéa 3, du projet et à la date à laquelle le texte en projet sera adopté, l'auteur du texte doit pouvoir justifier la rétroactivité envisagée pour chacune des dispositions concernées.

En effet, il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité 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.

*

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡

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 onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

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

Het zesde lid van de aanhef verwijst naar een advies van de raad van burgemeesters d.d. 13 maart 2019.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat het vormvereiste vervuld is voor het ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van verschillende teksten betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten' waarover vandaag advies 66.574/2 uitgebracht is. De opmerking die die raad over het ontwerp van koninklijk besluit heeft geformuleerd, lijkt echter te bevestigen dat hij niet geraadpleegd is over het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit.

Overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' dient de steller van de tekst na te gaan of dat vormvereiste vervuld is voor de ontworpen tekst.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerp strekt tot opheffing van afdeling 4 van hoofdstuk 4 van het ministerieel besluit van 24 september 2015 'houdende het onderwijs- en examenreglement betreffende de basisopleiding van de personeelsleden van het basiskader van de politiediensten'. Die afdeling bestaat uit de artikelen 25 en 26.

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡

Daaruit volgt dat wellicht niet alleen artikel 25, maar ook artikel 26 moet worden opgeheven.

Artikel 4 van het ontwerp moet in die zin herzien worden.

Artikel 13

Artikel 13, derde lid, van het ontwerp luidt als volgt:

"De artikelen 7 tot 12 treden in werking op (lees: hebben uitwerking met ingang van) 1 oktober 2019."

In de toelichtende nota bij de ontworpen tekst en bij het ontwerp van koninklijk besluit waarover vandaag advies 66.574/2 uitgebracht is, wordt het volgende gepreciseerd:

"Les dispositions contenues dans les présents projets de textes seront d'application pour le futur, à savoir : – dès le 1er octobre 2019 pour les dispositions permettant au jury ou au directeur général de délibérer un aspirant et les dispositions relatives à l'adaptation de la procédure en cas de proposition d'échec définitif en cours de formation ; (…)."

Gelet op de strekking van de in artikel 13, derde lid, van het ontwerp bedoelde bepalingen en op de datum waarop de ontworpen tekst aangenomen zal worden, moet de steller van de tekst de voorgenomen terugwerking kunnen verantwoorden voor elk van de bepalingen in kwestie.

Er wordt immers op 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.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-BGKTIFEDH-GGFHFQW‡