

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Entreprises publiques, le 6 juin 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "concernant les fouilles et les contrôles de sécurité effectués dans le cadre de la liaison par train à grande vitesse (TGV) entre la Belgique et le Royaume-Uni", a donné le 12 octobre 1994 l'avis suivant:

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 6 juni 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de veiligheidsfouilleringen en - controles verricht in het kader van de hoge snelheidstrein (HST) - verbinding tussen België en het Verenigd Koninkrijk", heeft op 12 oktober 1994 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté ministériel en projet établit une distinction entre les "fouilles" et les "contrôles" de sécurité. La notion de "contrôle de sécurité" n'est définie nulle part et le fonctionnaire délégué n'a pas pu fournir d'explication satisfaisante quant à sa portée.

Il va de soi qu'une notion aussi fondamentale doit être définie avec précision. En l'absence d'une telle définition, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier si le Ministre des Communications est habilité à prescrire des "contrôles de sécurité".

Si le contrôle de sécurité est une forme atténuée de fouilles de sécurité, l'article 28, § 4, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police pourrait constituer le fondement légal requis. Dans la négative, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle pourrait être la disposition accordant un tel pouvoir au ministre.

2. Le Ministre des Communications puise dans l'article 34, § 3, de la loi précitée, le pouvoir de prescrire des contrôles d'identité dans les situations qu'il détermine. Cette disposition doit être visée au préambule.

Le ministre ne peut cependant faire usage de cette habilitation, pas plus que de celle que lui confère l'article 28, § 4, de la même loi, que s'il détermine les circonstances dans lesquelles il peut être recouru aux fouilles de sécurité et aux contrôles de sécurité.

.../...

Force est toutefois de constater que l'arrêté en projet, singulièrement en son article 3, laisse un pouvoir d'appréciation quasiment illimité aux fonctionnaires compétents et reste en défaut de déterminer ces circonstances avec le minimum de clarté.

3. Plutôt que d'utiliser la forme passive, le texte doit être rédigé sous la forme active, ceci afin que soient définis, avec la précision requise, quels sont les différents fonctionnaires de police compétents pour exécuter les diverses tâches qui leur sont confiées.

C'est sous réserve expresse de ces trois observations générales que le présent projet est examiné.

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé.

L'intitulé néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Préambule.

1. L'alinéa 1er doit être omis. En effet, la loi du 25 juillet 1891 révisant la loi du 15 avril 1843 sur la

.../...

police des chemins de fer ne constitue pas le fondement légal de l'arrêté examiné.

2. L'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, devrait être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, notamment les articles 28, § 4, et 34, § 3;"

Dispositif.

Article 2.

Paragraphe 1er.

1. A l'alinéa 1er, il convient de désigner plus précisément quels sont les fonctionnaires de la Société nationale des chemins de fer belges visés, la notion de "fonctionnaire de police" n'étant pas, par elle-même, suffisamment explicite (1).

2. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas clairement la manière dont les alinéas 1er et 2 se combinent. Le texte doit être revu en apportant les éclaircissements nécessaires.

(1) Il est rappelé qu'en vertu de l'article 3, 3^o, de la loi du 5 août 1992, est un fonctionnaire de police, "un membre d'un service de police habilité par ou en vertu de la loi à prendre ou à exécuter certaines mesures de police et à accomplir des actes de police administrative ou judiciaire".

3. Il ressort de la note communiquée par le fonctionnaire délégué que l'alinéa 2 a été prévu afin de tenir compte des cas dans lesquels il peut être fait appel à d'autres services de police que la police des chemins de fer : en ce cas, les membres visés du corps de police de la Société nationale des chemins de fer belges ont la priorité sur les fonctionnaires relevant d'autres services de police.

Le texte doit, à cet égard, être beaucoup plus précis :

- a) il doit prévoir expressément que les fouilles de sécurité visées par l'arrêté en projet peuvent être accomplies par des membres d'autres services de police que la police des chemins de fer, et déterminer selon quelles règles il peut être fait appel à leur assistance;
- b) la portée de la "priorité" envisagée doit être définie plus précisément.

Sous réserve de cette observation, il y aurait lieu dans le texte néerlandais de remplacer le mot "politiecorps" par le mot "politiekorps".

Paragraphe 2.

Mieux vaut rédiger le texte en ce sens que les fonctionnaires visés peuvent uniquement accomplir les actes indiqués.

.../...

En outre, au 2., le membre de phrase inséré entre parenthèses est dépourvu de portée normative et doit donc être omis.

Paragraphe 3.

Le texte suivant est proposé :

"§ 3. La fouille de sécurité s'effectue conformément à l'article 28, § 1er, alinéa 2, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

Dans tous les cas, la fouille est exécutée sur ordre et sous la responsabilité d'un officier de police administrative. Elle est effectuée par un fonctionnaire de police du même sexe que la personne fouillée".

Article 3.

1. Le texte néerlandais du 3. du paragraphe 1er devrait être rédigé en tenant compte de l'observation qui est faite dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Le texte néerlandais du paragraphe 2 serait mieux rédigé ainsi qu'il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Articles 4 et 5.

Ces articles ne contiennent que des directives pour l'administration. Ces dispositions n'ont pas leur place dans l'arrêté en projet. Elles doivent être omises.

OBSERVATION FINALE.

Les subdivisions d'une phrase doivent se faire par 1º, 2º, 3º, etc. Cette observation vaut pour les articles 2, § 2, et 3, § 1er.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het ontworpen ministerieel besluit maakt een onderscheid tussen de "veiligheidsfouilleringen" en de "veiligheidscontroles". Het begrip "veiligheidscontrole" wordt nochtans nergens gedefinieerd en de gemachtigde ambtenaar heeft geen bevredigende uitleg kunnen verschaffen over de strekking ervan.

Het spreekt vanzelf dat een dermate fundamenteel begrip nauwkeurig moet worden gedefinieerd. Bij ontstentenis van zulk een definitie is de Raad van State niet in staat na te gaan of de Minister van Verkeerswezen gemachtigd is "veiligheidscontroles" voor te schrijven.

Indien de veiligheidscontrole een afgezwakte vorm van een veiligheidsfouillering is, zou artikel 28, § 4, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt de vereiste rechtsgrond van het besluit kunnen vormen. Zo niet, ziet de Raad van State niet in welke bepaling de minister zulk een bevoegdheid verleent.

2. De Minister van Verkeerswezen put uit artikel 34, paragraaf 3, van de wet van 5 augustus 1992 de bevoegdheid om identiteitscontroles voor te schrijven in de omstandigheden die hij bepaalt. Naar die bepaling dient in de aanhef te worden verwezen.

De minister kan echter slechts van die machtiging en van die welke hem wordt verleend door artikel 28,

.../...

paragraaf 4, van dezelfde wet, gebruik maken als hij bepaalt in welke omstandigheden op veiligheidsfouilleringen en veiligheidscontroles een beroep kan worden gedaan.

Men kan echter niet voorbijgaan aan de vaststelling dat het ontworpen besluit, en vooral artikel 3 ervan, een nagenoeg onbeperkte beoordelingsvrijheid laat aan de bevoegde ambtenaren en verzuimt die omstandigheden met een minimum aan duidelijkheid te bepalen.

3. In plaats van de passieve constructie zou de tekst beter de actieve constructie gebruiken, zodat met de vereiste duidelijkheid wordt bepaald welke onderscheiden politieambtenaren bevoegd zijn om de verschillende taken die hen worden toevertrouwd uit te voeren.

Het is onder uitdrukkelijk voorbehoud van deze drie algemene opmerkingen dat het onderhavige ontwerp wordt onderzocht.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.

Opschrift.

Men vervange de woorden "hoge snelheidstrein" door het woord "hoge-snelheidstrein".

.../...

Aanhef.

1. Het eerste lid dient te vervallen. De wet van 25 juli 1891 houdende herziening van de wet van 15 april 1843 op de politie der spoorwegen vormt immers niet de rechtsgrond van het onderzochte besluit.

2. Het tweede lid, dat het eerste lid wordt, zou als volgt moeten worden gesteld :

"Gelet op de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, inzonderheid op de artikelen 28, § 4, en 34, § 3;"

Bepalend gedeelte.Artikel 2.Paragraaf 1.

1. In het eerste lid dient nauwkeuriger te worden aangegeven welke ambtenaren van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen bedoeld zijn, aangezien het begrip "politieambtenaar" op zich niet expliciet genoeg is (2).

(2) Er wordt aan herinnerd dat krachtens artikel 3, 3^o, van de wet van 5 augustus 1992, een politieambtenaar "een lid (is) van een politiedienst door of krachtens de wet bevoegd om bepaalde politiemaatregelen te nemen of uit te voeren en daden van bestuurlijke of gerechtelijke politie te stellen".

2. De Raad van State ziet niet goed in hoe het eerste en het tweede lid samengaan. De tekst dient te worden herzien door er de noodzakelijke verduidelijkingen in aan te brengen.

3. Uit de door de gemachtigde ambtenaar medege-deelde nota blijkt dat het tweede lid bedoeld is om rekening te houden met de gevallen waarin er een beroep wordt gedaan op andere politiediensten dan de spoorwegpolitie : in dat geval hebben de in de tekst bedoelde leden van het politiekorps van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen voorrang op de ambtenaren van andere politiediensten.

De tekst dient op dat stuk veel nauwkeuriger te zijn :

- a) de tekst dient uitdrukkelijk te bepalen dat de in het ontworpen besluit bedoelde veiligheidsfouilleringen kunnen worden uitgevoerd door leden van andere politiediensten dan de spoorwegpolitie en volgens welke regels een beroep kan worden gedaan op de medewerking van die politiediensten;
- b) de strekking van de voorgenomen "voorrang" behoort nauwkeuriger te worden bepaald.

Onder voorbehoud van die opmerking vervange men het woord "politiecorps" door het woord "politiekorps".

.../...

Paragraaf 2.

Het verdient aanbeveling de tekst zo te redigeren dat de daden waarvan sprake is alleen door de bedoelde ambtenaren kunnen worden gesteld.

Bovendien heeft het zinsdeel dat in 2. tussen haakjes is ingevoegd geen regelgevende kracht en behoort het dan ook te vervallen.

Paragraaf 3.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"§ 3. De veiligheidsfouillering wordt verricht overeenkomstig artikel 28, § 1, tweede lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

In ieder geval wordt de fouillering uitgevoerd op bevel en onder de verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke politie. Zij wordt verricht door een politieambtenaar van hetzelfde geslacht als de gefouilleerde".

.../...

Artikel 3.Paragraaf 1.

In 3. vervange men het woord "kanaaltunneltreinen-terminal" door de woorden "terminal van de kanaaltunnel-treinen".

Paragraaf 2.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"§ 2. De veiligheidsfouilleringen en -controles geschieden in principe aan het begin en niet aan het einde van de reis.

De spoorwegpolitie kan vooraf de identiteit controleren van alle personen die voor een veiligheidscontrole in aanmerking komen.

De reizigers wier reserveringsbewijs is nagezien kunnen zich niet meer aan de controles waartoe zij werden aangewezen onttrekken door van hun reis af te zien.

De andere in aanmerking komende personen kunnen zich niet meer aan de controles waartoe zij werden verzocht onttrekken indien zij zich in de controlezones bevinden".

.../...

Artikelen 4 en 5.

Deze artikelen bevatten slechts richtlijnen voor het bestuur en zijn dan ook niet op hun plaats in het ontworpen besluit. Zij dienen te vervallen.

SLOTOPMERKING.

Een zin behoort te worden onderverdeeld in 1º, 2º, 3º, enzovoort. Deze opmerking geldt voor de artikelen 2, § 2 en 3, § 1.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : R. ANDERSEN,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

C. WETTINCK,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J.-M. FAVRESSE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.