

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.157/2
39.158/2
39.159/2
39.160/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 27 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- 1° un projet d'arrêté royal "relatif à l'uniforme de la police intégrée, structurée à deux niveaux" (39.157/2);
- 2° un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'équipement de base et à l'équipement fonctionnel général des membres du cadre opérationnel de la police intégrée, structurée à deux niveaux" (39.158/2);
- 3° un projet d'arrêté ministériel "relatif à la tenue de maintien de l'ordre public de la police intégrée, structurée à deux niveaux" (39.159/2);
- 4° un projet d'arrêté ministériel "relatif à la tenue de motocycliste de la police intégrée, structurée à deux niveaux" (39.160/2),

a donné le 19 octobre 2005 l'avis suivant :

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 des projets, 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, les projets appellent les observations ci-après.

Formalités préalables

1. Plusieurs dispositions des projets d'arrêtés déterminent d'une manière très détaillée les couleurs de l'équipement de base et de certains équipements fonctionnels spécifiques (article 5 et annexe G du projet qui fait l'objet de la demande d'avis 39.157/2, article 4 et annexe B du projet 39.159/2, article 4 et annexe B du projet 39.160/2) et prévoient l'approbation par le Ministre de l'Intérieur d'un cahier de normes relatif aux normes techniques des pièces d'uniforme et de certains équipements fonctionnels spécifiques (article 4 du projet 39.157/2, article 3 du projet 39.159/2 et article 3 du projet 39.160/2).

En vertu de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, chaque État membre a un devoir d'information vis-à-vis de la Commission européenne lorsqu'il décide d'introduire dans son ordonnancement juridique une règle technique, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, 11), de cette directive, qui pourrait constituer une entrave à la libre circulation des produits.

L'article premier, 11), de cette directive définit la notion de "règle technique" comme étant, soit une "spécification technique", soit une "autre exigence". Selon l'article premier, 3), la "spécification technique" est "une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions, (...)". D'après l'article premier, 4), l'expression "autre exigence" désigne "une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, (...) lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation".

Eu égard à la formulation assez générale de ces dispositions, les projets 39.157/2, 39.159/2 et 39.160/2 doivent, avant leur adoption, être notifiés à la Commission européenne conformément à l'article 8 de la directive 98/34/CE, précitée, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres États membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9 de cette directive.

2. Il ressort du dossier que l'avis du 2 février 2005 du Conseil consultatif des bourgmestres n'a pas été donné par un organe consultatif valablement réuni au sens de l'article 6 de l'arrêté royal du 6 avril 2000 relatif au Conseil consultatif des bourgmestres.

En application de l'article 9, dernier alinéa, du même arrêté, l'alinéa 5 (projet 39.157/2) et l'alinéa 3 du préambule (projets 39.158/2, 39.159/2 et 39.160/2) doivent donc chaque fois être remplacés par un considérant rédigé comme suit :

"Considérant que l'avis du Conseil consultatif des bourgmestres n'a pas été régulièrement donné dans le délai fixé et qu'aucune demande de prolongation n'a été formulée; qu'en conséquence, il a été passé outre;"

3. Selon le protocole du 29 décembre 2000 relatif à la gestion concertée de la police fédérale par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice, pris en application de l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, le Ministre de l'Intérieur doit recueillir l'avis du Ministre de la Justice ou organiser une concertation avec celui-ci pour la prise de décisions dans la matière des normes d'équipement d'infrastructure (y compris armement, uniformes et moyens d'identification) (point 2.3.4° du protocole).

Il ne ressort pas du dossier que ces avis, sollicités à la date du 16 septembre 2005, ont été effectivement donnés. Il appartient à l'auteur des projets de veiller à l'accomplissement de cette formalité ¹.

⁽¹⁾ Dans le préambule, il convient, par ailleurs, de mentionner les dates de tous les avis, protocoles et accords.

4. Certaines dispositions des arrêtés en projet règlent l'emploi des langues sur les mentions devant apparaître sur les uniformes, brassards, etc, de la police. Suivant l'article 61, § 2, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, la Commission permanente de contrôle linguistique doit être consultée par les ministres "sur toutes les affaires d'ordre général qui concernent l'application de ces lois coordonnées". Il convient à l'auteur des projets de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

Observations particulières

1. Le projet d'arrêté royal (projet 39.157/2) trouve son fondement juridique dans l'article 141 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, lequel dispose comme suit :

"Le Roi détermine l'uniforme, les insignes, les cartes de légitimation et autres moyens d'identification. Il arrête également les normes en matière d'équipement et l'armement des services de police en vue de garantir la compatibilité et la coopération entre les services de police et, si nécessaire, l'opérationnalité d'une intervention commune."

Le projet d'arrêté royal pris en application de cet article 141 (projet 39.157/2) vise à procurer un fondement juridique aux trois projets d'arrêtés ministériels (projets 39.158/2, 39/159/2 et 39/160/2). En effet, le projet d'arrêté royal contient diverses dispositions qui accordent plusieurs délégations au ministre.

Toutefois :

a) Les délégations prévues à l'article 12, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté royal, concernant l'attribution d'un certain nombre de points aux membres du personnel à titre de remplacement progressif de leur équipement de base, et à l'article 20 du projet d'arrêté royal, concernant les éventuelles augmentations ou réserves temporaires du nombre de points afin de garantir l'acquisition de l'équipement de base par les membres actuels du personnel, sont excessives; elles ne portent en effet pas sur des mesures secondaires et accessoires que pourrait prendre le ministre.

Les dispositions du projet 39.158/2 qui trouvent leur fondement juridique dans les articles 12, alinéa 1^{er}, et 20 de ce projet d'arrêté royal, à savoir les articles 3 à 6 et les annexes F et G ainsi que les articles 9 à 11 de ce projet, doivent dès lors être intégrées dans le projet d'arrêté royal.

De même, les projets d'arrêtés ministériels 39.159/2 et 39.160/2 se fondent sur les articles 2, § 2, et 3, § 2, du projet d'arrêté royal 39.157/2 qui habilite le ministre à fixer "les équipements fonctionnels spécifiques". Ces habilitations sont, elles aussi, excessives, la fixation de la "tenue de maintien de l'ordre public" et de "la tenue de motocycliste" ne pouvant non plus être considérées comme des questions accessoires et de détail que le Roi pourrait déléguer au ministre.

b) Pour les autres dispositions du projet 39.158/2, aucune délégation n'a été accordée au ministre. Il s'ensuit que les articles 2, 7, 8, 12 et 13 de ce projet ainsi que les annexes y relatives doivent, à défaut d'habilitation expresse, être intégrées dans le projet d'arrêté royal 39.157/2.

2. Les projets 39.157/2, 39.159/2 et 39.160/2 prévoient des mentions en néerlandais, en français, en néerlandais/français, en français/néerlandais et en français/allemand qui apparaissent sur l'équipement de base ou qui sont apposées sur certains équipements fonctionnels spécifiques (articles 2, 3 et 6 et annexes D et H du projet 39.157/2, article 5 et annexe C du projet 39.159/2, article 5 et annexe C du projet 39.160/2).

Ces mentions doivent être apposées dans l'une ou l'autre des deux langues nationales ou dans deux langues, conformément aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Or, dans les cas visés par les articles 11, § 2, alinéa 1^{er}, et 34, § 1^{er}, alinéa 3, de ces lois coordonnées, les mentions doivent être apposées en allemand/français et non pas en français/allemand. Il convient dès lors de remplacer les mentions "Police Polizei" par les mentions "Polizei Police".

Il est par ailleurs renvoyé à l'observation 4 formulée sous les formalités préalables.

3. À défaut de justification particulière, il n'y a pas lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires.

4. Sous réserve de l'observation particulière n° 1 ci-avant, les annexes doivent porter, in fine, les mentions "Vu pour être annexé à l'arrêté ..." et être revêtues des mêmes dates que celles figurant sur les textes auxquels elles sont annexées.

Observations particulières sur le projet 39.157/2

Préambule

Dans le préambule du projet d'arrêté royal 39.157/2, il n'y a pas lieu de viser les arrêtés royaux des 26 mars 2001 et 4 septembre 2002, qui ne constituent pas le fondement juridique de l'arrêté en projet et qui ne sont, par ailleurs, pas modifiés par le présent projet.

Les alinéas 2 et 3 du préambule doivent donc être omis.

DispositifArticle 10

Selon l'alinéa 2 de l'article 10 du projet, l'autorité concernée doit récupérer l'équipement fonctionnel général ² et l'équipement fonctionnel spécifique en cas de retrait définitif d'emploi ou de cessation des fonctions. Le Conseil d'État se demande s'il ne convient pas de viser également le sort de l'équipement de base ³.

⁽²⁾ et non pas "l'équipement fonctionnel général de base" comme indiqué à tort dans la version française de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, du projet.

⁽³⁾ Voir à ce sujet l'article 7 du projet d'arrêté ministériel 39.158/2.

La chambre était composée de

Messieurs	P. QUERTAINMONT,	conseiller d'État, président,
Mesdames	J. JAUMOTTE, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

P. QUERTAINMONT

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.157/2
39.158/2
39.159/2
39.160/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 september 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de regeling van het uniform van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (39.157/2);
- 2° een ontwerp van ministerieel besluit "inzake de basisuitrusting en de algemene functieuitrusting van de leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (39.158/2);
- 3° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de ordehandhavingskledij van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (39.159/2);
- 4° een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de motorrijderskledij van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus" (39.160/2),

heeft op 19 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is 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 de ontwerpen, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geven de ontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

1. In verschillende bepalingen van de ontwerpen van besluit worden de kleuren van de basisuitrusting en van bepaalde specifieke functie-uitrustingen op een zeer gedetailleerde wijze bepaald (artikel 5 en bijlage G van het ontwerp waarover adviesaanvraag 39.157/2 handelt, artikel 4 en bijlage B van ontwerp 39.159/2, artikel 4 en bijlage B van ontwerp 39.160/2) en wordt voorzien in de goedkeuring door de Minister van Binnenlandse Zaken van een normenboek inzake de technische normen van de uniformstukken en van bepaalde specifieke functie-uitrustingen (artikel 4 van ontwerp 39.157/2, artikel 3 van ontwerp 39.159/2 en artikel 3 van ontwerp 39.160/2).

Krachtens richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij is iedere lidstaat ertoe gehouden de Europese Commissie op de hoogte te brengen wanneer hij besluit in zijn rechtsorde een technisch voorschrift op te nemen, zoals dit omschreven is in artikel 1, 11, van die richtlijn, dat een belemmering van het vrije verkeer van producten zou kunnen vormen.

Artikel 1, 11), van de richtlijn omschrijft het begrip "technisch voorschrift" als een "technische specificatie" of "andere eis". Volgens artikel 1, 3), is de "technische specificatie" een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen (...). Volgens artikel 1, 4), betekenen de woorden "andere eis" "een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd (...) wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden".

Gelet op de vrij algemene formulering van deze bepalingen, moeten de ontwerpen 39.157/2, 39.159/2 en 39.160/2, vóór ze aangenomen worden, ter kennis worden gebracht van de Europese Commissie overeenkomstig artikel 8 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG, opdat de Commissie en de andere lidstaten in voorkomend geval kunnen reageren, volgens de voorschriften bepaald in artikel 9 van die richtlijn.

2. Uit het dossier blijkt dat het advies van 2 februari 2005 van de Adviesraad van burgemeesters niet verstrekt is door een adviesorgaan dat rechtsgeldig heeft vergaderd in de zin van artikel 6 van het koninklijk besluit van 6 april 2000 met betrekking tot de Adviesraad van burgemeesters.

Met toepassing van artikel 9, laatste lid, van hetzelfde besluit, moeten het vijfde lid (ontwerp 39.157/2) en het derde lid van de aanhef (ontwerpen 39.158/2, 39.159/2 en 39.160/2) dus telkens vervangen worden door een als volgt geredigeerde overweging :

"Overwegende dat het advies van de Adviesraad van burgemeesters niet regelmatig binnen de voorgeschreven termijn gegeven is en dat geen verzoek om verlenging van de termijn gedaan is; dat er bijgevolg aan is voorbijgegaan;"

3. Volgens het protocol van 29 december 2000 inzake het gezamenlijk beheer van de federale politie door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie, opgesteld met toepassing van artikel 98 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dient de Minister van Binnenlandse Zaken het advies van de Minister van Justitie in te winnen of met hem een overleg te organiseren met het oog op de besluitvorming wat betreft de normen inzake de uitrusting (met inbegrip van bewapening, uniformen en middelen van identificatie) (punt 2.3.4° van het protocol).

Uit het dossier blijkt niet dat deze adviezen, die op 16 september 2005 gevraagd zijn, ook daadwerkelijk zijn uitgebracht. De steller van de ontwerpen dient erop toe te zien dat dit vormvereiste vervuld is ¹.

4. Sommige bepalingen van de ontworpen besluiten regelen het gebruik van de talen voor de vermeldingen die moeten voorkomen op de uniformen, armbanden, enz. van de politie. Volgens artikel 61, § 2, van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, behoort de Vaste Commissie voor taaltoezicht te worden geraadpleegd door de ministers "over alle zaken van algemene aard die de toepassing van deze gecoördineerde wetten betreffen". De steller van het ontwerp behoort erop toe te zien dat aan dit vormvereiste is voldaan.

Bijzondere opmerkingen

1. Het ontwerp van koninklijk besluit (ontwerp 39.157/2) ontleent zijn rechtsgrond aan artikel 141 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, dat luidt als volgt :

"De Koning bepaalt het uniform, de kentekens, de legitimatiekaarten en andere middelen van identificatie. Hij bepaalt eveneens de normen inzake de uitrusting en de bewapening van de politiediensten, teneinde de compatibiliteit en de samenwerking tussen de politiediensten en, indien nodig, de operationaliteit van een gezamenlijk optreden te waarborgen."

⁽¹⁾ In de aanhef dient bovendien bij elk advies, protocol en akkoord de datum ervan te worden vermeld.

Het ontwerp van koninklijk besluit dat zal worden uitgevaardigd met toepassing van dat artikel 141 (ontwerp 39.157/2) strekt ertoe een rechtsgrond te verlenen aan de drie ontwerpen van ministeriële besluiten (ontwerpen 39.158/2, 39.159/2 en 39.160/2). Het ontwerp van koninklijk besluit omvat immers verschillende bepalingen waarmee een aantal bevoegdheden aan de minister worden opgedragen.

Er dient evenwel het volgende te worden opgemerkt :

a) De bevoegdheidsopdrachten waarin voorzien wordt in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp van koninklijk besluit, en die betrekking hebben op de toekenning van een bepaald aantal punten aan de personeelsleden ter progressieve vervanging van hun basisuitrusting, en die waarin voorzien wordt in artikel 20 van het ontwerp van koninklijk besluit, en die betrekking hebben op een eventuele tijdelijke verhoging of reservering van het puntenaantal ter vrijwaring van de beoogde opbouw van de basisuitrusting van de actuele personeelsleden, gaan te ver; ze hebben immers geen betrekking op bijkomstige of aanvullende maatregelen die door de Minister kunnen worden genomen.

De bepalingen van ontwerp 39.158/2 die hun rechtsgrond ontleen aan de artikelen 12, eerste lid, en 20 van dat ontwerp van koninklijk besluit, namelijk de artikelen 3 tot 6 en de bijlagen F en G, alsook de artikelen 9 tot 11 van dat ontwerp, dienen derhalve opgenomen te worden in het ontwerp van koninklijk besluit.

De ontwerpen van ministeriële besluiten 39.159/2 en 39.160/2 ontleen eveneens hun rechtsgrond aan de artikelen 2, § 2, en 3, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit 39.157/2, op grond waarvan de minister gemachtigd wordt om de "specifieke functieuitrustingen" te bepalen. Ook die machtigingen gaan te ver, aangezien de bepaling van de "ordehandhavingskledij" en de "motorrijderskledij" ook niet beschouwd kan worden als een bijkomstige maatregel of detailkwestie die door de Koning aan de minister kan worden opgedragen.

b) Voor de overige bepalingen van ontwerp 39.158/2 is geen enkele machtiging verleend aan de minister. Daaruit vloeit voort dat de artikelen 2, 7, 8, 12 en 13 van dat ontwerp, alsook de bijlagen die daarop betrekking hebben, bij gemis aan uitdrukkelijke machtiging, opgenomen moeten worden in het ontwerp van koninklijk besluit 39.157/2.

2. In de ontwerpen 39.157/2, 39.159/2 en 39.160/2 wordt voorzien in Nederlandse, Franse, Nederlands/Franse, Frans/Nederlandse en Frans/Duitse vermeldingen op de basisuitrusting of op bepaalde specifieke functie-uitrustingen (artikelen 2, 3 en 6 en bijlagen D en H van ontwerp 39.157/2, artikel 5 en bijlage C van ontwerp 39.159/2, artikel 5 en bijlage C van ontwerp 39.160/2).

Die vermeldingen moeten aangebracht worden in de ene of de andere van beide landstalen of in twee talen, overeenkomstig de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966. In de gevallen bedoeld in de artikelen 11, § 2, eerste lid, en 34, § 1, derde lid, van die gecoördineerde wetten, moeten de vermeldingen in Duits/Frans worden aangebracht en niet in Frans/Duits. De vermeldingen "Police Polizei" moeten dan ook vervangen worden door de vermeldingen "Polizei Police".

Voorts wordt verwezen naar opmerking 4 die geformuleerd is onder de voorafgaande vormvereisten.

3. Zonder bijzondere rechtvaardiging, is er geen grond om af te wijken van de gebruikelijke regel inzake de inwerkingtreding van verordeningsteksten.

4. Onder voorbehoud van de eerder geformuleerde bijzondere opmerking nr. 1, dient in fine van de bijlagen de vermelding "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit..." te worden ingevoegd en dienen op die bijlagen dezelfde data te worden vermeld als die welke aangebracht zijn op de teksten waarop die bijlagen betrekking hebben.

Bijzondere opmerkingen over ontwerp 39.157/2Aanhef

In de aanhef van het ontwerp van koninklijk besluit 39.157/2 is er geen grond om te verwijzen naar de koninklijke besluiten van 26 maart 2001 en 4 september 2002, die niet de rechtsgrond uitmaken van het ontworpen besluit en die bovendien niet gewijzigd worden door het onderhavige ontwerp.

Het tweede en derde lid van de aanhef dient dus te vervallen.

DispositiefArtikel 10

Volgens de bewoordingen van het tweede lid van artikel 10 van het ontwerp zamelt de betrokken overheid de algemene ² en specifieke functie-uitrusting in in geval van definitieve ambtsontheffing of ambtsneerlegging. De Raad van State vraagt zich af of ook niet bepaald moet worden wat er met de basisuitrusting dient te geschieden ³.

⁽²⁾ en niet "l'équipement fonctionnel général de base" zoals verkeerdelijk vermeld wordt in de Franse versie van artikel 2, § 1, derde lid, van het ontwerp.

⁽³⁾ Zie in dat verband artikel 7 van het ontwerp van ministerieel besluit 39.158/2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. QUERTAINMONT,	staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

P. QUERTAINMONT