ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.959/2
DU 14 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 17 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal « relatif à la désignation des fonctionnaires et agents habilités à surveiller l'application de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, et ses arrêtés d'exécution », a donné l'avis suivant :

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

Examen du projet

Préambule

À l'alinéa 4, le Secrétaire d'État qui propose le projet avec la Ministre de l'Intérieur ne doit être identifié que par la mention de la matière en vertu de laquelle il agit en l'espèce [1], à savoir, semble-t-il, celle de la mobilité.

Dispositif

Article 2

L'alinéa 3 habilite les « capitaines et capitaines adjoints visés à l'article 3 de la loi du 5 mai 1936 fixant le statut des capitaines de port » à surveiller le respect des dispositions de la loi du 10 avril 1990 'réglementant la sécurité privée et particulière'et de ses arrêtés d'exécution sur des lieux soumis à la loi du 5 février 2007 'relative à la sûreté maritime'.

Certains des capitaines et capitaines adjoints sont toutefois des agents relevant de la Région flamande. En effet, l'article 3 de la loi du 5 mai 1936, tel qu'il a été modifié par le décret flamand du 16 juin 2006 [2], précise que les capitaines et capitaines adjoints sont « nommés par le Gouvernement flamand » selon les modalités déterminées dans cette disposition.

---

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 41.

[2] Décret flamand du 16 juin 2006 'relatif à l'assistance à la navigation sur les voies d'accès maritimes et à l'organisation du « Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum » (Centre de coordination et de sauvetage maritimes)'. Sur la compétence régionale exercée par la Communauté flamande dans ce cadre, voir l'avis 38.901/3 donné le 20 septembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret précité (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 746/1, pp. 57 et sv.).

L'alinéa 3 ne peut dès lors concerner que les capitaines et les capitaines adjoints qui ne dépendent pas de la Région flamande.

Il y a lieu de rappeler que le principe de l'autonomie réciproque de l'État fédéral, des communautés et des régions fait notamment obstacle à ce que l'État fédéral confie de manière unilatérale des missions à des agents dépendant d'une entité fédérée. Des règles en la matière pourraient néanmoins faire l'objet d'un accord de coopération conclu entre l'État fédéral et la Communauté flamande, en application de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [3].

Article 3

L'article 3 prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 17 décembre 1990 'relatif à la désignation des fonctionnaires habilités à surveiller l'application de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage' ainsi que l'abrogation de ses arrêtés d'exécution.

Cette façon de faire pose plusieurs problèmes.

L'abrogation générale des arrêtés d'exécution, sans que ces arrêtés ne soient identifiés, ne permet pas de connaître avec certitude les arrêtés qui sont ainsi abrogés. Il y a lieu de les identifier plus précisément en mentionnant leur date ainsi que leur intitulé.

Par ailleurs, prévoir l'abrogation de tous les arrêtés d'exécution de l'arrêté royal du 17 décembre 1990 en même temps que l'abrogation de cet arrêté risque de créer un vide juridique. En effet, parmi ces arrêtés d'exécution, certains sont vraisemblablement susceptibles de trouver un nouveau fondement juridique dans l'arrêté en projet. S'ils sont abrogés, les fonctionnaires qu'ils désignaient ne pourront plus exercer leur mission de surveillance aussi longtemps que de nouveaux arrêtés d'exécution ne seront pas adoptés et entrés en vigueur.

Mieux vaudrait dès lors se contenter d'abroger les arrêtés d'exécution qui ne pourraient plus trouver de fondement juridique dans l'article 2 de l'arrêté en projet.

L'article 3 du projet sera revu en conséquence.

[3] Voir notamment l'avis 43.776/VR donné le 11 décembre 2007 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 30 mai 2008 'relatif à l'établissement, au recouvrement et à la procédure contentieuse des taxes provinciales et communales' (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2007-2008, nr. 1585/1, p. 27).

Article 4

Il ne convient pas de désigner un Secrétaire d'État pour l'exécution d'un arrêté royal.

Il n'est en effet pas certain que les Gouvernements prochains comprendront en leur sein un secrétaire d'État chargé de la matière faisant l'objet de l'arrêté ou d'une partie de cette matière.

Comme l'objet de cette disposition consiste à confier l'exécution de l'arrêté royal en projet au membre du Gouvernement qui a, semble-t-il, la mobilité dans ses attributions, il convient de désigner « le ministre qui a la mobilité dans ses attributions », étant entendu que, si, dans la répartition des compétences opérée au sein du Gouvernement, c'est un secrétaire d'État qui est chargé de cette matière, c'est lui qui peut et qui pourra l'exercer et qui exécutera l'arrêté en projet, vu l'accord du Ministre auquel il est adjoint [4].

---

[4] Article 3 de l'arrêté royal du 24 mars 1972 'relatif aux Secrétaires d'État'.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditrice.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.959/2
VAN 14 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 17 februari 2012 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp koninklijk besluit "betreffende de aanwijzing van de ambtenaren en agenten gemachtigd om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, en van de besluiten tot uitvoering van die wet", heeft 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 het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

In het vierde lid dient de staatssecretaris die het ontwerp samen met de minister van Binnenlandse Zaken voordraagt, slechts met de bevoegdheid krachtens welke hij ter zake handelt te worden vermeld[1], te weten, naar het zich laat aanzien, de bevoegdheid inzake mobiliteit.

Dispositief

Artikel 2

In het derde lid worden de “havenkapiteins en adjunct-havenkapiteins, bedoeld in artikel 3 van de wet van 5 mei 1936 tot regeling van het statuut der havenkapiteins” bevoegd verklaard voor het toezicht op de naleving van de bepalingen van de wet van 10 april 1990 ‘tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ en van haar uitvoeringsbesluiten op plaatsen die onderworpen zijn aan de wet van 5 februari 2007 ‘betreffende de maritieme beveiliging’.

Sommige kapiteins en adjunct-kapiteins zijn evenwel ambtenaren die onder het Vlaams Gewest ressorteren. Artikel 3 van de wet van 5 mei 1936, zoals gewijzigd door het Vlaams decreet van 16 juni 2006[2], bepaalt immers dat de kapiteins en adjunct-kapiteins “door

---

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", aanbeveling 41.

[2] Vlaams decreet van 16 juni 2006 ‘betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum’. Over de gewestbevoegdheid uitgeoefend door de Vlaamse Gemeenschap in dit kader, zie advies 38.901/3, gegeven op 20 september 2005 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het voornoemde decreet (*Parl.St.* Vl. Parl. 2005-06, nr. 746/1, 57 e.v.).

de Vlaamse Regering [worden] benoemd” volgens de nadere regels die in deze bepaling zijn vastgelegd.

Het derde lid kan derhalve enkel betrekking hebben op de kapiteins en de adjunct-kapiteins die niet onder het Vlaams Gewest ressorteren.

Er dient te worden gememoreerd dat het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale staat, van de gemeenschappen en van de gewesten er met name aan in de weg staat dat de federale staat eenzijdig opdrachten toewijst aan ambtenaren die onder een deelentiteit ressorteren. Tussen de federale staat en de Vlaamse Gemeenschap kan echter een samenwerkingsovereenkomst gesloten worden betreffende regels dienaangaande, met toepassing van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.[3]

Artikel 3

Artikel 3 voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 17 december 1990 ‘betreffende de aanwijzing van de ambtenaren gemachtigd om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten’, alsook in de opheffing van de besluiten tot uitvoering van die wet.

Deze handelwijze doet meerdere problemen rijzen.

De algemene opheffing van de uitvoeringsbesluiten maakt het onmogelijk met zekerheid te weten welke besluiten aldus worden opgeheven, indien niet wordt bepaald om welke besluiten het gaat. De besluiten moeten nauwkeuriger worden aangeduid door de vermelding van hun datum en hun opschrift.

Door de opheffing van al de besluiten tot uitvoering van het koninklijk besluit van 17 december 1990, gelijktijdig met de opheffing van dit besluit, dreigt voorts een juridisch vacuüm te ontstaan. Sommige van deze uitvoeringsbesluiten kunnen immers waarschijnlijk een nieuwe rechtsgrond vinden in het ontworpen besluit. Indien de uitvoeringsbesluiten worden opgeheven, kunnen de ambtenaren die bij deze besluiten zijn aangewezen hun toezichtstaak niet meer uitvoeren zolang geen nieuwe uitvoeringsbesluiten zijn aangenomen en in werking zijn getreden.

[3] Zie inzonderheid advies 43.776/VR, gegeven op 11 december 2007 over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het Vlaams decreet van 30 mei 2008 ‘betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen’ (*Parl.St.* Vl. Parl. 2007-08, nr. 1585/1, 27).

Het verdient derhalve de voorkeur zich ermee te vergenoegen de uitvoeringsbesluiten op te heffen die geen rechtsgrond meer zouden kunnen ontlenen aan artikel 2 van het ontworpen besluit.

Artikel 3 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 4

Een staatssecretaris mag niet worden aangewezen om een koninklijk besluit uit te voeren.

Het staat immers niet vast dat de volgende regeringen een staatssecretaris zullen hebben die belast is met de aangelegenheid, of met een gedeelte van de aangelegenheid, die door het besluit wordt geregeld.

Aangezien deze bepaling ertoe strekt de uitvoering van het ontworpen koninklijk besluit op te dragen aan het regeringslid dat, naar het zich laat aanzien, bevoegd is inzake de mobiliteit, dient “de minister bevoegd voor Mobiliteit” te worden aangewezen, waarbij het zo is dat, indien bij de bevoegdheidsverdeling in de regering een staatssecretaris hiermee belast is, deze staatssecretaris de bevoegdheid kan en zal kunnen uitoefenen en het ontworpen besluit dient uit te voeren, met de instemming van de minister aan wie hij is toegevoegd[4].

---

[4] Artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 ‘betreffende de Staatssecretarissen’.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	Y. DE CORDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. L. VANCRAYEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

B. VIGNERON Y. KREINS