



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.429/2
du 17 juin 2013

advies 53.429/2
van 17 juni 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'article 25 de
l'arrêté royal du 3 juin 2007
relatif à l'armement de la
police intégrée, structurée à
deux niveaux, ainsi qu'à
l'armement des membres des
Services d'Enquêtes des
Comités permanents P et R et
du personnel de l'Inspection
générale de la police fédérale
et de la police locale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
artikel 25 van het koninklijk
besluit van 3 juni 2007
betreffende de bewapening van
de geïntegreerde politie,
gestructureerd op twee niveaus,
alook de bewapening van de
leden van de Diensten
Enquêtes bij de Vaste Comités
P en I en van het personeel van
de Algemene inspectie van de
federale politie en van de
lokale politie'

Le 27 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'article 25 de l'arrêté royal du 3 juin 2007 relatif à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, ainsi qu'à l'armement des membres des Services d'Enquêtes des Comités permanents P et R et du personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 juin 2013. La chambre était composée de Yves Kreins, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 17 juin 2013.

*

Op 27 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van artikel 25 van het koninklijk besluit van 3 juni 2007 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, alsook de bewapening van de leden van de Diensten Enquêtes bij de Vaste Comités P en I en van het personeel van de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 17 juni 2013.

*

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

FONDEMENT JURIDIQUE

Interrogée sur les fondements juridiques de l'arrêté royal en projet au regard des différentes catégories de membres du personnel concernées, la fonctionnaire déléguée a précisé ce qui suit :

« - Pour les membres du personnel des services de police locaux et fédéraux : art. 141, alinéa 2 LPI (Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux) qui dispose que '[...] [Le Roi] 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' ;

- Pour les membres de l'Inspection générale (AIG) : la même disposition (art. 141, alinéa 2 LPI), puisqu'en application des articles 4, § 3 et 14 de la loi relative à l'AIG (Loi du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police), le personnel de l'AIG se compose de fonctionnaires de police issus de la police fédérale ou d'un corps de police locale et ces derniers restent soumis aux dispositions qui fixent le statut et la position juridique des membres du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale. [...] ;

- Pour les membres policiers des Comités P et R (les autres membres ne portant pas d'armement) : la même disposition (art. 141, alinéa 2 LPI) puisque ces policiers sont détachés auprès de ces services et non pas nommés au sein de ces services (articles 20 et 44 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace). Leur détachement est de durée déterminée et ils restent membres du personnel des services de police »¹.

¹ À noter que l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 3 juin 2007 'relatif à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, ainsi qu'à l'armement des membres des Services d'enquêtes des Comités permanents P et R et du personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale' fait notamment référence, quant à son champ d'application, à l'article 1^{er}, 5^o, de l'arrêté royal du 26 juin 2002 'relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique', qui vise « les chefs et les membres des services d'enquêtes des Comités permanents de contrôle des services de police et des services de renseignements ». Selon les explications fournies par la déléguée du ministre, il serait utile de modifier cette dernière disposition afin de préciser qu'elle s'applique aux membres policiers de ces deux Comités.

Eu égard au fait que l'arrêté royal en projet trouve son fondement juridique, pour toutes les catégories de membres du personnel concernées, dans l'article 141, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', il y a lieu de faire les observations suivantes :

1. À l'alinéa 1^{er} du préambule, la référence à l'article 149, alinéa 2, de la loi du précitée 7 décembre 1998 doit être omise.

En effet, cette disposition légale a été abrogée par l'article 28 de la loi du 15 mai 2007 'sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police'.

2. Les alinéas 2 et 3 du préambule visent respectivement l'article 27 de la loi du 8 juin 2006 'régulant des activités économiques et individuelles avec des armes' et les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 26 juin 2002 'relatif à la détention et au port d'armes par les services de l'autorité ou de la force publique'.

En ce qui concerne ces dispositions, la section de législation a formulé les observations suivantes dans son avis 41.666/2 donné le 11 décembre 2006 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 juin 2007 'relatif à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, ainsi qu'à l'armement des membres des Services d'enquêtes des Comités permanents P et R et du personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale', modifié par le projet à l'examen :

« III. Examen du projet d'arrêté royal au regard du cadre juridique rappelé au point II.

[...]

2.4. Les articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, ne constituent pas non plus le fondement juridique de l'arrêté en projet et ne sont pas modifiés par celui-ci (sous réserve de ce qui est exposé ci-après). L'article 1^{er} ne pourrait en toute hypothèse être modifié que par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, comme le requiert l'article 27, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 8 juin 2006, précitée. L'alinéa 4 du préambule doit également être omis.

[...]

2.5.6. [...] les articles 141, alinéa 2, et 149, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, habilitent directement le Roi à fixer, par arrêté royal non délibéré en Conseil des ministres, les normes en matière d'armement pour les membres tant des services de police, en ce compris les membres qui appartiennent au cadre administratif et logistique, que de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, attribue, à tort, cette compétence au Ministre de l'Intérieur, sur avis conforme du Ministre de la Justice. Il s'indique donc, préalablement à l'adoption de l'arrêté royal en projet, de lever cette contradiction relevée entre la loi du 7 décembre 1998, précitée, et l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, tant en ce qui concerne l'autorité compétente en la matière que la procédure à suivre par celle-ci pour adopter les dispositions réglementaires pertinentes ².

² Note de bas de page 11 de l'avis cité : Pour rappel, alors que l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, a été adopté après délibération en Conseil des ministres et que l'arrêté ministériel d'exécution ne peut être pris par le Ministre de

2.6. Le préambule se réfère à l'avis conforme du Ministre de la Justice, donné le 13 avril 2005. Or, pour les raisons indiquées ci-dessus, cette formalité n'est pas requise dès lors que l'autorité compétente est le Roi, et non un Ministre en application de l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité. Il ne doit en conséquence pas être renvoyé à l'avis 'conforme' du Ministre de la Justice dans le préambule de l'arrêté royal en projet³. La référence à l'avis de ce Ministre suffit, en exécution des dispositions applicables en la matière⁴ ».

Il résulte de ce qui précède, d'une part, que les alinéas 2 et 3 du préambule doivent être omis ou, si l'auteur du projet entend néanmoins y faire référence, il doit le faire non pas sous la forme d'un visa mais bien sous celle d'un « considérant » après la mention des formalités obligatoires et facultatives et, d'autre part, que le texte en projet ne doit pas être proposé, exécuté et signé par le Ministre qui a la Justice dans ses attributions mais que le préambule doit faire mention de l'avis recueilli auprès de ce Ministre⁵.

*

l'Intérieur que sur avis conforme du Ministre de la Justice, l'arrêté royal à prendre en exécution de l'article 141, alinéa 2, de la loi du 7 décembre 1998, ne doit pas être délibéré en Conseil des ministres et ne doit par ailleurs recueillir que le simple avis du Ministre de la Justice, en application de l'article 98 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et de l'article 2.3., 4°, du protocole conclu entre le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice le 29 décembre 2000 et relatif à la gestion concertée de la police fédérale par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Justice (*Moniteur belge* du 10 février 2001, 2^e Éd.).

³ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : En écho à la difficulté de rédaction d'un seul texte applicable à l'ensemble des services visés, le Conseil d'État observe que, tout en ayant suivi la procédure de l'avis conforme instituée par cette dernière disposition, l'arrêté en projet fait toutefois abstraction de l'habilitation accordée au Ministre de l'Intérieur par l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 26 juin 2002, précité, pour tous les agents visés à l'article 1^{er}, 2° à 5°, de cet arrêté royal.

⁴ *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Voir les références citées en note 11.

⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvstconsetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 40, 166 et 34.

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.

RECHTSGROND

De gemachtigde ambtenaar heeft, toen haar gevraagd is naar de rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit ten aanzien van de verschillende betrokken categorieën personeelsleden, heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende verklaard:

“- Pour les membres du personnel des services de police locaux et fédéraux : art. 141, alinéa 2 LPI (Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux) qui dispose que ‘[...] [Le Roi] 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’ ;

- Pour les membres de l’Inspection générale (AIG) : la même disposition (art. 141, alinéa 2 LPI), puisqu’en application des articles 4, § 3 et 14 de la loi relative à l’AIG (Loi du 15 mai 2007 sur l’Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police), le personnel de l’AIG se compose de fonctionnaires de police issus de la police fédérale ou d’un corps de police locale et ces derniers restent soumis aux dispositions qui fixent le statut et la position juridique des membres du cadre opérationnel de la police fédérale et de la police locale. [...] ;

- Pour les membres policiers des Comités P et R (les autres membres ne portant pas d’armement) : la même disposition (art. 141, alinéa 2 LPI) puisque ces policiers sont détachés auprès de ces services et non pas nommés au sein de ces services (articles 20 et 44 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l’Organe de coordination pour l’analyse de la menace). Leur détachement est de durée déterminée et ils restent membres du personnel des services de police”.¹

¹ Er moet worden opgemerkt dat artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 3 juni 2007 ‘betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, alsook de bewapening van de leden van de Diensten Enquêtes bij de Vaste Comités P en I en van het personeel van de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie’, wat de werkingssfeer ervan betreft, inzonderheid verwijst naar artikel 1, 5°, van het koninklijk besluit van 26 juni 2002 ‘betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht’. In dat artikel 1, 5°, is er sprake van “de hoofden en de leden van de Diensten Enquêtes van de Vaste Comités van toezicht op de politiediensten en op de inlichtingendiensten”. Volgens de toelichting van de gemachtigde van de minister zou het nuttig zijn deze bepaling te wijzigen teneinde aan te geven dat ze geldt voor de politiepersoneelsleden van deze twee comités.

Gelet op het feit dat het ontworpen koninklijk besluit voor alle betrokken categorieën personeelsleden rechtsgrond ontleent aan artikel 141, tweede lid, van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus', moeten de volgende opmerkingen worden geformuleerd:

1. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 149, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 worden weggelaten.

Deze wettelijke bepaling is immers opgeheven bij artikel 28 van de wet van 15 mei 2007 'op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten'.

2. Het tweede en het derde lid van de aanhef verwijzen respectievelijk naar artikel 27 van de wet van 8 juni 2006 'houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens' en naar de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 26 juni 2002 'betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht'.

Over deze bepalingen heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerkingen geformuleerd in haar advies 41.666/2, dat ze op 11 december 2006 heeft gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 3 juni 2007 'betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, alsook de bewapening van de leden van de Diensten Enquêtes bij de Vaste Comités P en I en van het personeel van de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie', dat door het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd:

"III. Onderzoek van het ontwerp van koninklijk besluit in het licht van het juridisch kader waaraan in punt II is herinnerd.

(...)

2.4. De artikelen 1 en 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002 vormen evenmin de rechtsgrond van het ontworpen besluit, terwijl ze niet gewijzigd worden bij het ontwerp (onder voorbehoud van hetgeen hierna uiteengezet wordt). Artikel 1 zou hoe dan ook alleen gewijzigd kunnen worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, zoals vereist is krachtens artikel 27, § 1, derde lid, van de voornoemde wet van 8 juni 2006. Het vierde lid van de aanhef behoort eveneens te vervallen.

(...)

2.5.6. (...)met de artikelen 141, tweede lid, en 149, tweede lid, van de voornoemde wet van 7 december 1998 [wordt] de Koning (...) rechtstreeks gemachtigd om bij een niet in ministerraad overlegd koninklijk besluit, de regels vast te leggen inzake bewapening van de leden van zowel de politiediensten, met inbegrip van de leden die deel uitmaken van het administratief en logistiek kader, als van de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie, terwijl artikel 2, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002, die bevoegdheid ten onrechte toekent aan de Minister van Binnenlandse Zaken, na eensluidend advies van de Minister van Justitie. Het is dus raadzaam dat, nog voor het ontworpen koninklijk besluit aangenomen wordt, die tegenstelling tussen de voornoemde wet van 7 december 1998 en het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002, wordt opgeheven, zowel op het vlak van de overheid

die ter zake bevoegd is, als op het vlak van de procedure die deze overheid dient te volgen om de relevante verordeningsbepalingen aan te nemen.²

2.6. In de aanhef wordt verwezen naar het eensluidend advies van de Minister van Justitie, gegeven op 13 april 2005. Wegens de hierboven vermelde redenen is dit vormvereiste echter niet vereist, aangezien overeenkomstig artikel 2, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002 de Koning de bevoegde overheid is en niet een minister. In de aanhef van het ontworpen koninklijk besluit dient bijgevolg niet verwezen te worden naar het “eensluidend” advies van de Minister van Justitie.³ De verwijzing naar het advies van die Minister is voldoende, ingevolge de bepalingen die ter zake van toepassing zijn.⁴”

Uit het voorgaande volgt enerzijds dat het tweede en het derde lid van de aanhef moeten worden weggelaten; indien de steller van het ontwerp toch daarnaar wil verwijzen, moet hij dat niet in de vorm van een aanhefverwijzing doen maar in de vorm van een “overweging” na de vermelding van de verplichte en facultatieve vormvereisten. Anderzijds volgt uit het voorgaande dat de ontworpen tekst niet hoeft te worden voorgedragen, ten uitvoer gelegd en ondertekend door de minister die bevoegd is voor Justitie maar dat het advies dat bij deze minister is ingewonnen in de aanhef moet worden vermeld.⁵

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS

² Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Ter herinnering dient erop gewezen te worden dat terwijl het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002 goedgekeurd is na overleg in de Ministerraad en het ministerieel uitvoeringsbesluit door de Minister van Binnenlandse Zaken enkel uitgevaardigd mag worden na eensluidend advies van de Minister van Justitie, met betrekking tot het koninklijk besluit dat uitgevaardigd moet worden ter uitvoering van artikel 141, tweede lid, van de wet van 7 december 1998, geen overleg gepleegd dient te worden in de Ministerraad en bovendien enkel het advies ingewonnen moet worden van de Minister van Justitie, overeenkomstig artikel 98 van de voornoemde wet van 7 december 1998 en artikel 2.3., 4°, van het protocol gesloten tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie op 29 december 2000 inzake het gezamenlijk beheer van de federale politie door de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie (Belgisch Staatsblad van 10 februari 2001, 2^{de} editie).

³ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: In verband met de moeilijkheid om één enkele tekst op te stellen die van toepassing is op alle beoogde diensten, merkt de Raad van State op dat, ondanks het feit dat voldaan is aan het vereiste van het eensluidend advies, dat opgelegd wordt door laatstgenoemde bepaling, in het ontworpen besluit evenwel geen rekening gehouden wordt met de machtiging die verleend wordt aan de Minister van Binnenlandse Zaken krachtens artikel 2, derde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 26 juni 2002, voor alle agenten bedoeld in artikel 1, 2° tot 5°, van dat koninklijk besluit.

⁴ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zie de verwijzingen vermeld in voetnoot 11.

⁵ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 40, 166 en 34.