



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.860/2
du 15 février 2017

sur

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.860/2
van 15 februari 2017

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging 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'

Le 17 janvier 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant 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 15 février 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, 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 Wanda VOGEL.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 février 2017.

*

Op 17 januari 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging 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 tweede kamer onderzocht op 15 februari 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, 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 Wanda VOGEL.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 februari 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 1^{er} du projet tend à insérer un article 14*bis* dans 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'.

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet pose les questions suivantes.

1° Quant à l'autorisation ministérielle qui peut être donnée « sans préjudice des décisions individuelles dérogatoires dûment motivées et prises par les fonctionnaires visés à l'article 16 »

La question se pose de la compatibilité de cette autorisation ministérielle à portée « uniforme » avec les décisions prises en application de l'article 13, alinéas 1^{er} et 2 (autorisation de port de l'armement individuel en dehors du service), et de l'article 14, seconde phrase (autorisation de port de l'armement individuel pour ce qui concerne le trajet du domicile vers le lieu de travail et *vice versa*, découlant de directives particulières), de l'arrêté royal du 3 juin 2007 puisque ces décisions contiennent respectivement « une période de validité [et des] modalités pratiques » ou des « directives particulières » qui pourraient être différentes des « directives particulières » édictées par le ministre en application de l'article 14*bis* en projet.

Selon la fonctionnaire déléguée, les différentes modalités et directives particulières doivent se cumuler.

Une telle interprétation ne ressort pas assez clairement du texte en projet.

En outre, il appartient à l'auteur du projet de fixer dans celui-ci quelles sont les directives particulières qui s'appliquent aux membres du personnel concernés lorsqu'ils sont autorisés à porter leur armement individuel en dehors du service sur la base de l'article 14*bis* en projet.

Le texte en projet doit être complété sur ce point.

Quant aux décisions individuelles prises en application de l'article 16, il est renvoyé, ci-après, au 4°, à l'observation relative au caractère « prioritaire » de l'autorisation ministérielle.

2° Quant à la notion de « phénomènes supralocaux »

La notion de « phénomènes supralocaux » n'est pas définie dans le texte en projet, ce qui aura pour conséquence qu'il pourra avoir une large portée puisque de nombreux « phénomènes » n'ont pas un caractère local.

On peut s'interroger sur la nécessité de donner une telle autorisation de port d'armement individuel en dehors du service pour tous types de phénomènes supralocaux et s'il ne serait pas plus judicieux de donner une typologie de ces phénomènes dans le texte en projet eu égard au fait qu'il s'agit d'une dérogation à l'interdiction de principe contenue dans l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 juin 2007. Ce faisant, l'auteur du projet devra veiller à ce que les « phénomènes » retenus dans cette typologie soient d'une gravité suffisante pour qu'il soit dérogé à l'article 13, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal, qui, fondé sur un mécanisme d'autorisation individuelle temporaire prise par le supérieur du membre du personnel concerné, paraît adapté à la nécessité de tenir compte des circonstances spécifiques à l'origine de pareille autorisation et à celle de se fonder sur une connaissance adéquate du destinataire de l'autorisation par l'auteur de celle-ci.

3° Quant au fait que l'autorisation ministérielle est donnée de « façon uniforme » mais concerne « l'ensemble » ou « une partie des membres du personnel de la police intégrée »

Interrogée sur cette éventuelle contradiction, la fonctionnaire déléguée a expliqué que l'uniformité doit se comprendre, par exemple, pour l'ensemble du personnel ou une partie de celui-ci sur un territoire déterminé comme le territoire d'une ville ou d'une commune.

Une telle précision doit figurer dans le texte en projet.

4° Quant au caractère « prioritaire » de l'autorisation ministérielle

La question se pose de la compatibilité de cette autorisation ministérielle par rapport aux décisions individuelles qui ont été refusées sur la base de l'article 13, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté royal du 3 juin 2007.

Interrogée sur ce que signifie cette priorité, la fonctionnaire déléguée a expliqué que, dans la mesure où l'autorisation ministérielle est générale, elle s'impose par rapport à d'éventuelles décisions individuelles négatives qui auraient été prises sur la base de l'article 13 de l'arrêté royal du 3 juin 2007.

Le texte en projet doit être plus clairement rédigé en ce sens.

Par contre, la fonctionnaire déléguée a confirmé que les décisions individuelles de retrait de l'armement par mesure de sécurité, prises sur la base de l'article 16 du même arrêté royal, restent d'application même lorsque le ministre prend une autorisation sur la base de l'article 14^{bis} en projet.

Afin de mieux refléter cette intention, le début de la disposition pourra être rédigée comme suit, compte tenu également de ce qu'il n'y a pas lieu de rappeler l'obligation de motivation formelle des actes administratifs : « Sans préjudice des décisions de retrait prises en vertu de l'article 16, ».

5° Sur la question de savoir si l'autorisation ministérielle impose aux membres du personnel concernés de porter leur armement individuel

À cette question, la fonctionnaire déléguée a répondu par la négative en ajoutant qu'il s'agit d'une autorisation et non d'une obligation.

Elle a précisé que la distinction doit se comprendre par le fait que l'autorisation est délivrée à l'initiative du membre du personnel sur la base de l'article 13 de l'arrêté royal modifié, à l'initiative du chef de corps, du commissaire général ou du directeur général sur la base de l'article 14, seconde phrase, et enfin à l'initiative du ministre sur la base de l'article 14*bis* en projet.

En conclusion, il appartient à l'auteur du texte de revoir l'article 1^{er} de celui-ci (article 14*bis* en projet).

En tout état de cause, vu l'objet du projet et l'ampleur des habilitations envisagées, celles-ci devraient être octroyées au Roi plutôt qu'au seul ministre de l'Intérieur.

Ces questions devraient en outre faire l'objet d'un rapport au Roi.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe in 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’ een artikel 14*bis* in te voegen.

Zoals de ontworpen tekst gesteld is, doet hij de volgende vragen rijzen.

1° Wat de ministeriële machtiging betreft die gegeven kan worden “onverminderd andersluidende gemotiveerde individuele beslissingen getroffen door de ambtenaren bedoeld in artikel 16”

De vraag rijst of die “op eenvormige wijze” gegeven ministeriële machtiging verenigbaar is met de beslissingen genomen met toepassing van artikel 13, eerste en tweede lid (de machtiging om de individuele bewapening buiten de dienst te dragen), en artikel 14, tweede zin (de uit bijzondere richtlijnen voortvloeiende machtiging om de individuele bewapening te dragen tijdens het traject van huis naar de plaats van tewerkstelling en *vice versa*), van het koninklijk besluit van 3 juni 2007, aangezien die beslissingen respectievelijk voorzien in “een geldigheidsperiode [en] praktische modaliteiten” of in “bijzondere richtlijnen” die zouden kunnen verschillen van de “bijzondere richtlijnen” uitgevaardigd door de minister met toepassing van het ontworpen artikel 14*bis*.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moeten de verschillende modaliteiten en bijzondere richtlijnen naast elkaar bestaan.

Uit de ontworpen tekst blijkt niet duidelijk genoeg dat hij in die zin geïnterpreteerd zou moeten worden.

Bovendien staat het aan de steller van het ontwerp om daarin te bepalen welke bijzondere richtlijnen op de betrokken personeelsleden van toepassing zijn, wanneer zij op basis van het ontworpen artikel 14*bis* gemachtigd worden om hun individuele bewapening buiten de dienst te dragen.

De ontworpen tekst moet op dat punt aangevuld worden.

In verband met de individuele beslissingen genomen met toepassing van artikel 16, wordt verwezen naar de opmerking die hierna, onder 4°, gemaakt wordt over het feit dat de ministeriële machtiging “bij voorrang” gegeven wordt.

2° Wat het begrip “bovenlokale fenomenen” betreft

Het begrip “bovenlokale fenomenen” wordt niet gedefinieerd in de ontworpen tekst, wat ertoe zal leiden dat het ontwerp een ruime strekking zal kunnen hebben, aangezien heel wat “fenomenen” niet lokaal van aard zijn.

Men kan zich afvragen of het nodig is om een dergelijke machtiging tot het dragen van de individuele bewapening buiten de dienst te geven voor alle soorten bovenlokale fenomenen en of men er niet beter aan zou doen in de ontworpen tekst een typering van die fenomenen te geven, gelet op het feit dat afgeweken wordt van het principieel verbod dat vervat is in artikel 14, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juni 2007. Daarbij moet de steller van het ontwerp erop toezien dat de aldus beschreven “fenomenen” ernstig genoeg zijn opdat afgeweken kan worden van artikel 13, eerste lid, van het koninklijk besluit dat, aangezien het steunt op een regeling van tijdelijke individuele machtiging door de meerdere van het betrokken personeelslid, aangepast lijkt te zijn aan het feit dat rekening gehouden moet worden met de specifieke omstandigheden die aan de basis liggen van een dergelijke machtiging en aan het feit dat degene die de machtiging verleent de begunstigde van de machtiging goed moet kennen.

3° Wat het feit betreft dat de ministeriële machtiging “op eenvormige wijze” gegeven wordt, maar betrekking heeft op “het geheel” of “een deel van de personeelsleden van de geïntegreerde politie”

Naar aanleiding van een vraag over die mogelijke tegenstrijdigheid heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat “op eenvormige wijze” aldus begrepen dient te worden dat de machtiging bijvoorbeeld geldt voor het voltallige personeel of voor een deel van het personeel op een welbepaald grondgebied, zoals het grondgebied van een stad of een gemeente.

Een precisering in die zin moet in de ontworpen tekst opgenomen worden.

4° Wat het feit betreft dat de ministeriële machtiging “bij voorrang” gegeven wordt

De vraag rijst of die ministeriële machtiging verenigbaar is met de individuele weigeringsbeslissingen genomen op basis van artikel 13, eerste en tweede lid, van het koninklijk besluit van 3 juni 2007.

Naar aanleiding van een vraag over de betekenis van “bij voorrang” heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat de ministeriële machtiging, in zoverre zij een algemene machtiging is, opweegt tegen eventuele negatieve individuele beslissingen die genomen zouden zijn op basis van artikel 13 van het koninklijk besluit van 3 juni 2007.

De ontworpen tekst moet in die zin duidelijker gesteld worden.

De gemachtigde ambtenaar heeft daarentegen bevestigd dat de individuele beslissingen tot ontneming van de bewapening bij wijze van veiligheidsmaatregel genomen op basis van artikel 16 van hetzelfde besluit, van toepassing blijven, zelfs wanneer de minister een machtiging verleent op basis van het ontworpen artikel 14*bis*.

Teneinde die bedoeling beter weer te geven, kan het begin van de bepaling als volgt gesteld worden mede gelet op het feit dat niet herinnerd behoort te worden aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen: “Onverminderd de beslissingen tot ontneming genomen krachtens artikel 16,”.

5° Over de vraag of de ministeriële machtiging voor de betrokken personeelsleden de verplichting inhoudt om hun individuele bewapening te dragen

Op die vraag heeft de gemachtigde ambtenaar ontkennend geantwoord en zij heeft eraan toegevoegd dat het om een machtiging gaat en niet om een verplichting.

Ze heeft gepreciseerd dat het onderscheid aldus begrepen dient te worden dat de machtiging verleend wordt op initiatief van het personeelslid op basis van artikel 13 van het gewijzigde koninklijk besluit, op initiatief van de korpschef, de commissaris-generaal of de directeur-generaal op basis van artikel 14, tweede zin, en ten slotte op initiatief van de minister op basis van het ontworpen artikel 14*bis*.

Het besluit is dan ook dat het aan de steller van de tekst staat om artikel 1 ervan (ontworpen artikel 14*bis*) te herzien.

Gelet op de strekking van het ontwerp en het groot aantal in het vooruitzicht gestelde machtigingen, zou de bevoegdheid ter zake hoe dan ook door de Koning uitgeoefend moeten worden in plaats van door de minister van Binnenlandse Zaken alleen.

Bovendien zouden die aangelegenheden behandeld moeten worden in een verslag aan de Koning.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT