



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.705/1
van 12 december 2019

avis 66.705/1
du 12 décembre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
personeel van de proefbank
voor vuurwapens'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au personnel du banc
d'épreuves des armes à feu'

Op 12 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het personeel van de proefbank voor vuurwapens'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 december 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 2019.

*

Le 12 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au personnel du banc d'épreuves des armes à feu'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 décembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 décembre 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat een regeling met betrekking tot het personeel van de proefbank voor vuurwapens die bestemd is om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 30 juni 1924 ‘houdende algemeen reglement der te Luik gevestigde wapenproefbank’, waarvan artikel 6 van het ontwerp de opheffing beoogt.

De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’, en in artikel 5, tweede lid, van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar het akkoord dat de Minister van Ambtenarenzaken op 25 maart 2019 heeft betuigd met de ontworpen regeling. Sinds de vervanging van artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 bij artikel 445, 1°, van de Programmawet (I) van 24 december 2002, wordt de Koning in dat lid opgedragen om het statuut van het personeel van de betrokken instellingen te bepalen, op voorstel van de minister of de ministers onder wie ze ressorteren en wordt erin vermeld dat het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Begroting behoort vereist is voor de vaststelling van het geldelijk statuut.

Het vereiste inzake het akkoord van de minister tot wiens bevoegdheid de Ambtenarenzaken behoren, dat was ingeschreven in artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954 zoals dat gold voor het werd vervangen bij artikel 445, 1°, van de voornoemde

programmawet, werd door de wetgever doelbewust weggelaten.¹ Het verdient dan ook geen aanbeveling om in de aanhef van het ontwerp melding te maken van het akkoord dat de Minister van Ambtenarenzaken op 25 maart 2019 heeft betuigd met de ontworpen regeling en daarmee de indruk te wekken dat dergelijk akkoord nog steeds verplicht zou zijn. Rekening houdend met de specifieke bedoeling van de wetgever om de verwijzing naar het desbetreffende akkoord weg te laten in artikel 11, § 1, eerste lid, van de wet van 16 maart 1954, wordt in de aanhef van het ontwerp het best niet gerefereerd aan het betrokken akkoord.

Artikelen 1 en 2

5.1. In artikel 1, eerste lid, van het ontwerp, wordt de Raad van Bestuur van de proefbank opgedragen om het personeelsplan en de organogrammen van de proefbank op te stellen. De Raad van Bestuur moet overeenkomstig artikel 1, derde lid, van het ontwerp, tevens beslissen over de onderverdeling van de proefbank in operationele afdelingen “teneinde de opdrachten zoals bepaald in artikel 3 van de wet van 8 juli 2018 houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens uit te voeren”, waarbij het aantal, de samenstelling en de bevoegdheden van de operationele afdelingen door de Raad zullen worden bepaald (artikel 1, vierde lid, van het ontwerp). Ook de lonen van de personeelsleden van de proefbank worden door de Raad van Bestuur vastgelegd (artikel 2 van het ontwerp).

5.2. De *sub* 5.1 opgesomde bevoegdheden van de Raad van Bestuur van de proefbank zijn vrij algemeen omschreven en de precieze draagwijdte ervan is niet op alle punten duidelijk. De betrokken bevoegdheden lijken bovendien van verordenende aard te zijn. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“Ik wil toch nog verduidelijken dat men niet mag vergeten dat de Proefbank een zeer kleine organisatie is (een 16-tal personeelsleden, allen contractueel) waarvoor het belangrijk is dat de omkadering niet logger is dan nodig. De situatie is vergelijkbaar met die van het NBN, dat een vergelijkbare grootte heeft. De raad van bestuur van de Proefbank krijgt zeker geen vrijgeleide. Het feit dat er nog steeds een belangrijke vertegenwoordiging van de wapenhandelaars is, zal ervoor zorgen dat de lonen niet ontsporen. Uiteindelijk zijn het immers de wapenhandelaars die het personeel van de Proefbank betalen. Bovendien mag men van de onafhankelijke leden veronderstellen dat zij geen beslissingen steunen die niet door de beugel kunnen. Daarnaast zijn er ook de regeringscommissarissen die kunnen ingrijpen, wanneer het nodig is. De raad van bestuur heeft nu niet meer macht dan vroeger. Integendeel werden extra grendels ingebouwd door de wijziging in de samenstelling ervan (onafhankelijken + regeringscommissarissen).”

5.3. In artikel 3 van de wet van 8 juli 2018 worden de opdrachten van de proefbank opgesomd. Die opsomming omvat geen aspecten met betrekking tot de interne organisatie van de proefbank. Wat dit laatste aspect betreft, werd er tijdens de parlementaire voorbereiding van de voornoemde wet op gewezen dat de Raad van Bestuur en de directeur de bestaande organen van

¹ Zie *Parl.St.* Kamer, 2002-2003, nr. 50-2124/001 en nr. 50-2125/001, 222. De proefpuntbank voor vuurwapens valt daarenboven niet onder de toepassing van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 ‘tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut’ zodat de Minister die de Ambtenarenzaken onder zijn bevoegdheid heeft evenmin kan worden geacht te zijn opgetreden met toepassing van artikel 11, § 1, tweede lid, van de wet van 16 maart 1954.

de proefbank, zijnde het bestuur van de Wapenproefbank, de bestuursraad of de bestuurscommissie en de bestuurder, vervangen en dat in een uitvoeringsbesluit van de wet een precieze omschrijving van hun opdrachten zou worden opgenomen.² Dergelijk (algemener) uitvoeringsbesluit is tot op heden evenwel niet tot stand gekomen. Daardoor is de draagwijdte van bepaalde bevoegdheden die in het ontwerp aan de Raad van Bestuur van de proefbank worden toegekend onvoldoende duidelijk. Vooraf zouden immers het best de opdrachten van de Raad van Bestuur van de proefbank worden vastgesteld in het uitvoeringsbesluit dat in het vooruitzicht werd gesteld tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 juli 2018, waarna de bevoegdheden die in het ontwerp aan de Raad van Bestuur worden toegekend duidelijker zouden kunnen worden ingepast in het geheel van de opdrachten die het nog tot stand te brengen uitvoeringsbesluit aan de Raad van Bestuur zou voorbehouden. In de huidige stand van de regelgeving is het immers zo dat in het voorliggende ontwerp aan de Raad van Bestuur weliswaar (gefragmenteerde) bevoegdheden inzake personeelsaangelegenheden worden toegekend zonder dat evenwel het (algemene) kader van de opdrachten van de Raad en de werking van deze laatste al zijn vastgelegd.

Benevens de onduidelijkheid is er daarnaast nog het knelpunt inzake het verordenend karakter van de bevoegdheden die in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp aan de Raad van Bestuur van de proefbank worden toegekend.

5.4. Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling – en *a fortiori* aan een orgaan van een openbare instelling – is in principe niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en voor zover zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Het Grondwettelijk Hof wees er met betrekking tot de overdracht van verordenende bevoegdheden aan openbare instellingen die niet politiek verantwoordelijk zijn of aan organen ervan op dat “de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet (...) zich niet ertegen (verzetten) dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen”.³

5.5. Toetst men de bevoegdheden die in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp aan de Raad van Bestuur worden toegekend aan de *sub* 5.4 vermelde voorwaarden, dan kan bezwaarlijk worden aangenomen dat al die bevoegdheden kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige

² *Parl.St.* Kamer, 2017-2018, nr. 54-3111/001, 10.

³ GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4. Deze overweging werd bevestigd in GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4.

aangelegenheid. Het vaststellen van het personeelsplan, maar ook het regelen van de verloning, die een belangrijk element van de rechtspositie van het betrokken personeel uitmaakt, kunnen niet worden geacht dergelijke beperkte of technische draagwijdte te hebben. Bovendien waarborgt de door de gemachtigde in zijn toelichting aangehaalde vertegenwoordiging van de wapenhandelaars en onafhankelijken in de Raad van Bestuur van de proefbank op zich geen parlementaire of politieke controle, noch kan uit de aanwezigheid van regeringscommissarissen worden afgeleid dat er daardoor een afdoende politieke controle zou zijn verzekerd.

De door de gemachtigde verstrekte toelichting ten spijt en onder voorbehoud van hetgeen *sub* 5.3 is opgemerkt met betrekking tot de totstandkoming van een algemener uitvoeringsbesluit, zouden in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp minstens een aantal beginselen en criteria moeten worden ingeschreven op grond waarvan de Raad van Bestuur het personeelsplan en de lonen van de personeelsleden zal kunnen vaststellen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis contient un dispositif relatif au personnel du banc d'épreuves des armes à feu, destiné à se substituer aux règles contenues à ce jour dans les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 30 juin 1924 'portant règlement général du banc d'épreuves des armes à feu établi à Liège', dont l'article 6 du projet prévoit l'abrogation.

Le dispositif en projet peut être réputé trouver un fondement juridique dans l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', et dans l'article 5, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 2018 'portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu'.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le cinquième alinéa du préambule fait référence à l'accord que le Ministre de la Fonction publique a marqué le 25 mars 2019 sur le dispositif en projet. Depuis le remplacement de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 par l'article 445, 1^o, de la Loi-programme (I) du 24 décembre 2002, cet alinéa charge le Roi de fixer le statut du personnel des organismes concernés, sur la proposition du ou des ministres dont ils relèvent, et précise que l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions est en outre requis pour la fixation du statut pécuniaire.

L'exigence d'obtenir l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, qui était inscrite dans l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954 tel qu'il s'appliquait avant son remplacement par l'article 445, 1^o, de la loi-programme précitée, a été

délibérément omise par le législateur¹. Il n'est dès lors pas recommandé que le préambule du projet mentionne l'accord que le Ministre de la Fonction publique a marqué le 25 mars 2019 sur le dispositif en projet et donne ainsi l'impression que cet accord serait toujours obligatoire. Compte tenu de l'intention spécifique du législateur d'omettre la référence à l'accord en question à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1954, il serait préférable de ne pas viser cet accord dans le préambule du projet.

Articles 1^{er} et 2

5.1. L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet charge le Conseil d'administration du banc d'épreuves de dresser le plan du personnel et les organigrammes du banc d'épreuves. Conformément à l'article 1^{er}, alinéa 3, du projet, le Conseil d'administration doit également décider de la subdivision du banc d'épreuves en divisions opérationnelles « afin de réaliser les missions telles que fixées à l'article 3 de la loi du 8 juillet 2018 portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu », le nombre, la composition et les compétences des divisions opérationnelles étant définies par le Conseil (article 1^{er}, alinéa 4, du projet). Les salaires des membres du personnel du banc d'épreuves sont fixés par le Conseil d'administration (article 2 du projet).

5.2. Les compétences du Conseil d'administration du banc d'épreuves énumérées au point 5.1 sont définies d'une manière assez générale et leur portée précise n'apparaît pas toujours clairement. Ces compétences paraissent en outre être de nature réglementaire. À cet égard, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« Ik wil toch nog verduidelijken dat men niet mag vergeten dat de Proefbank een zeer kleine organisatie is (een 16-tal personeelsleden, allen contractueel) waarvoor het belangrijk is dat de omkadering niet logger is dan nodig. De situatie is vergelijkbaar met die van het NBN, dat een vergelijkbare grootte heeft. De raad van bestuur van de Proefbank krijgt zeker geen vrijgeleide. Het feit dat er nog steeds een belangrijke vertegenwoordiging van de wapenhandelaars is, zal ervoor zorgen dat de lonen niet ontsporen. Uiteindelijk zijn het immers de wapenhandelaars die het personeel van de Proefbank betalen. Bovendien mag men van de onafhankelijke leden veronderstellen dat zij geen beslissingen steunen die niet door de beugel kunnen. Daarnaast zijn er ook de regeringscommissarissen die kunnen ingrijpen, wanneer het nodig is. De raad van bestuur heeft nu niet meer macht dan vroeger. Integendeel werden extra grendels ingebouwd door de wijziging in de samenstelling ervan (onafhankelijken + regeringscommissarissen) ».

5.3. L'article 3 de la loi du 8 juillet 2018 énumère les missions du banc d'épreuves. Cette énumération ne comporte pas d'aspects concernant l'organisation interne du banc d'épreuves. En ce qui concerne ce dernier aspect, il a été souligné lors des travaux préparatoires de la loi précitée que le Conseil d'administration et le directeur remplacent les organes existants du banc d'épreuves, à savoir l'administration du banc d'épreuves des armes à feu, le conseil

¹ Voir *Doc. parl*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2124/001 et n° 50-2125/001, p. 222. En outre, le banc d'épreuves des armes à feu n'entre pas non plus dans le champ d'application de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 'fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public', de sorte que le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions ne peut pas non plus être réputé être intervenu en application de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 16 mars 1954.

d'administration ou la commission administrative et le directeur, et qu'un arrêté d'exécution de la loi contiendrait une description précise de leurs missions². Un tel arrêté d'exécution (plus général) n'a toutefois pas été pris à ce jour. Il en résulte que la portée de certaines compétences que le projet attribue au Conseil d'administration du banc d'épreuves n'est pas suffisamment précise. Mieux vaudrait fixer préalablement les missions du Conseil d'administration du banc d'épreuves dans l'arrêté d'exécution envisagé lors des travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 2018, ce qui permettrait ensuite d'intégrer plus précisément les compétences que le projet attribue au Conseil d'administration dans l'ensemble des missions que l'arrêté d'exécution qui doit encore être pris réserverait à ce Conseil. En effet, dans l'état actuel de la réglementation, le projet à l'examen attribue certes au Conseil d'administration des compétences (fragmentées) en matière de personnel, sans que le cadre (général) des missions du Conseil et le fonctionnement de ce dernier soient toutefois déjà fixés.

Outre le manque de clarté, reste encore la problématique du caractère réglementaire des compétences que les articles 1^{er} et 2 du projet attribuent au Conseil d'administration du banc d'épreuves.

5.4. L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public – et *a fortiori* à un organe d'un organisme public – n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et pour autant qu'elles ont une portée très limitée ou principalement technique et non politique et qu'il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

La Cour constitutionnelle a observé, en ce qui concerne le transfert de compétences réglementaires à des organismes publics sans responsabilité politique ou à leurs organes, que « [l]es articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire »³.

5.5. Si l'on examine les compétences attribuées au Conseil d'administration par les articles 1^{er} et 2 du projet au regard des conditions mentionnées au point 5.4, l'on peut difficilement admettre que toutes ces compétences peuvent être réputées concerner une matière très limitée ou principalement technique et non politique. L'établissement du plan du personnel, mais également le règlement de la rémunération, qui constitue un élément important du statut du personnel concerné, ne sauraient être réputés avoir une telle portée limitée ou technique. En

² Doc. Parl., Chambre, 2017-2018, n° 54-3111/001, p. 10.

³ C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4. Ce considérant a été confirmé dans C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4.

outre, la représentation des marchands d'armes et d'indépendants au Conseil d'administration du banc d'épreuves, invoquée par le délégué dans ses explications, ne garantit pas en soi un contrôle parlementaire ou politique, pas plus qu'il ne peut se déduire de la présence de commissaires du gouvernement qu'un contrôle politique adéquat serait ainsi assuré.

Nonobstant les explications fournies par le délégué et sous réserve de l'observation formulée au point 5.3. en ce qui concerne l'adoption d'un arrêté d'exécution plus général, il conviendrait à tout le moins d'inscrire dans les articles 1^{er} et 2 du projet un certain nombre de principes et de critères en vertu desquels le Conseil d'administration pourra fixer le plan du personnel et les salaires des membres du personnel.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME