



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.702/2/V
du 10 août 2020

advies 67.702/2/V
van 10 augustus 2020

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 4 novembre 1992 relatif aux
armes faisant partie de
l'équipement réglementaire des
agents de l'Administration des
douanes et accises et aux
dispositions particulières
concernant la détention, la
garde et le port de ces armes'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
4 november 1992 inzake de
wapens die behoren tot de
reglementaire uitrusting van de
ambtenaren van de
Administratie der douane en
accijnzen en inzake de
bijzondere bepalingen
betreffende het voorhanden
hebben, het bewaren en het
dragen van die wapens'

Le 1^{er} juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, chargé de la Lutte contre la fraude fiscale, et Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 17 août 2020, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992 relatif aux armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de l'Administration des douanes et accises et aux dispositions particulières concernant la détention, la garde et le port de ces armes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2020. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, conseiller d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2020.

*

Op 1 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude en Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 17 augustus 2020 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 november 1992 inzake de wapens die behoren tot de reglementaire uitrusting van de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen en inzake de bijzondere bepalingen betreffende het voorhanden hebben, het bewaren en het dragen van die wapens'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 10 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, staatsraad, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 augustus 2020.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

L'arrêté ministériel en projet tend à apporter diverses modifications à l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992 'relatif aux armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de l'administration des douanes et accises et aux dispositions particulières concernant la détention, la garde et le port de ces armes'.

Il trouve son fondement dans le pouvoir que l'article 2, alinéas 1^{er} et 3, 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' donne au ministre qui a l'administration des douanes et accises dans ses attributions – à savoir le ministre des Finances – de déterminer les armes et les munitions faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de cette administration et d'arrêter des dispositions relatives à l'acquisition, à la détention, à la garde, au port, à l'utilisation et à la cession de ces armes et munitions.

En vertu de l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 26 juin 2002, c'est sur avis conforme du ministre de la Justice qu'il incombe au ministre des Finances d'exercer ce pouvoir.

Il ressort des explications de la fonctionnaire déléguée qu'en l'espèce, le seul objet du projet de texte qui a été soumis à l'avis conforme du ministre de la Justice consistait à modifier l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992 pour inclure la matraque télescopique dans la liste des armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de l'administration des douanes et accises¹.

Dans un courrier du 25 février 2020, le ministre de la Justice a marqué son accord sur cette modification, en l'assortissant des réserves suivantes :

- « – niet alle douanebeambten mogen toegang hebben tot dit soort bewapening;
- het gebruik van deze wapens mag alleen worden toegestaan tijdens specifieke opdrachten;
- er moet een theoretische en praktische ad hoc opleiding worden voorzien vooraleer het gebruik van dit type wapen wordt toegestaan ».

Comme l'indique la lettre de demande d'avis du Conseil d'État, c'est « [a]u vu des remarques formulées » par le ministre de la Justice que le projet d'arrêté a été complété en vue d'insérer un article 9 et un article 10 nouveaux dans l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992.

¹ Et ce, en lieu en place de la matraque en caoutchouc d'une longueur de 45 cm maximum, qui, selon la version actuelle de l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992, fait partie de l'équipement réglementaire des agents de cette administration.

Ces dispositions sont rédigées comme suit :

« Article 9. Pour être autorisé[s] à porter une arme à feu et les moyens de contraintes (Pepper spray (OC), matraque télescopique, menottes), les agents de l'Administration générale des douanes et accises doivent avoir réussi les tests organisés à l'issu[e] de la formation.

Article 10. Outre les conditions relatives à la formation et à l'entraînement en matière d'emploi de l'armement, l'Administrateur général des douanes et accises détermine également les missions pour lesquelles l'armement peut être utilisé ».

Il résulte de ces dispositions en projet :

1° que les agents de l'Administration générale des douanes et accises doivent suivre une formation et un entraînement et réussir les tests organisés à l'issue de la formation pour être autorisés à porter les armes et les moyens de contrainte prévus par l'arrêté ministériel du 4 novembre 1992 ;

2° que, comme le fonctionnaire délégué a confirmé que telle était l'intention, l'Administrateur général des douanes et accises est chargé de déterminer les conditions relatives à cette formation et à cet entraînement ;

3° et que l'Administrateur général des douanes et accises est également chargé de déterminer les missions pour lesquelles l'armement peut être utilisé.

Les pouvoirs qu'il est ainsi envisagé de conférer à l'Administrateur général des douanes et accises ne se réduisent pas à des questions accessoires ou d'importance secondaire. Ils excèdent, par leur ampleur, les limites dans lesquelles une délégation de pouvoirs peut être admise.

Il appartiendra au ministre des Finances de fixer, à tout le moins, les principales règles à observer dans les matières visées par les articles 9 et 10 en projet. Comme le prévoit l'article 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 26 juin 2002, ces règles devront être prises sur avis conforme du ministre de la Justice.

Vu l'importance des modifications qui devront ainsi être apportées au projet d'arrêté, celui-ci ne sera pas examiné plus avant.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

Het ontworpen ministerieel besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 4 november 1992 ‘inzake de wapens die behoren tot de reglementaire uitrusting van de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen en inzake de bijzondere bepalingen betreffende het voorhanden hebben, het bewaren en het dragen van die wapens’.

Het ontleent zijn rechtsgrond aan de bevoegdheid die bij artikel 2, eerste en derde lid, 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’ verleend wordt aan de minister die de Administratie der douane en accijnzen onder zijn bevoegdheid heeft – namelijk de minister van Financiën – om te bepalen welke wapens en munitie tot de reglementaire uitrusting van de ambtenaren van die administratie behoren en om bepalingen vast te stellen betreffende het verwerven, het voorhanden hebben, het bewaren, het dragen, het gebruiken en het vervreemden van die wapens en munitie.

Krachtens artikel 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 juni 2002 dient de minister van Financiën die bevoegdheid uit te oefenen op gelijkkluidend advies van de minister van Justitie.

Uit de toelichting van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat de ontwerptekst die om eensluidend advies aan de minister van Justitie voorgelegd is er *in casu* louter toe strekte het ministerieel besluit van 4 november 1992 te wijzigen om de telescopische matrak op te nemen in de lijst van de wapens die behoren tot de reglementaire uitrusting van de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen.¹

In een brief van 25 februari 2020 heeft de minister van Justitie met die wijziging ingestemd mits de volgende punten van voorbehoud:

- “ – niet alle douanebeambten mogen toegang hebben tot dit soort bewapening;
- het gebruik van deze wapens mag alleen worden toegestaan tijdens specifieke opdrachten;

¹ Ter vervanging van de matrak van rubber met een maximumlengte van 45 cm die volgens de huidige versie van het ministerieel besluit van 4 november 1992 deel uitmaakt van de reglementaire uitrusting van de ambtenaren van die administratie.

– er moet een theoretische en praktische ad hoc opleiding worden voorzien vooraleer het gebruik van dit type wapen wordt toegestaan.”

Zoals in de brief met de adviesaanvraag bij de Raad van State te kennen gegeven wordt, is het ontwerpbesluit in het licht van de opmerkingen van de minister van Justitie aangevuld met het oog op de invoeging van een nieuw artikel 9 en een nieuw artikel 10 in het ministerieel besluit van 4 november 1992.

Die bepalingen luiden als volgt:

“Artikel 9. Om toegelaten te worden een vuurwapen en dwangmiddelen (Pepperspray (OC), telescopische matrak, handboeien) te dragen, moeten de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen geslaagd zijn voor de testen georganiseerd op het einde van de opleiding.

Artikel 10. De Administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen bepaalt naast de voorwaarden met betrekking tot de opleiding en training in het gebruik van de bewapening ook de opdrachten waarvoor de bewapening kan worden gebruikt.”

Uit die ontworpen bepalingen vloeit voort:

1° dat de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen een opleiding en een training moeten volgen en moeten slagen voor de testen georganiseerd op het einde van die opleiding om toegelaten te worden de wapens en de dwangmiddelen te dragen waarin het ministerieel besluit van 4 november 1992 voorziet;

2° dat de Administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen ermee belast wordt de voorwaarden met betrekking tot die opleiding en die training te bepalen, wat volgens de gemachtigde ambtenaar inderdaad de bedoeling is;

3° en dat de Administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen er eveneens mee belast wordt te bepalen voor welke opdrachten de bewapening gebruikt kan worden.

De bevoegdheden die men aldus aan de Administrateur-generaal van de Douane en Accijnzen wil verlenen, beperken zich niet tot bijkomstige of detailkwesties. Door hun omvang overschrijden die bevoegdheden de grenzen waarbinnen een bevoegdheidsoverdracht aanvaard kan worden.

De minister van Financiën dient hoe dan ook de belangrijkste regels te bepalen die in acht genomen moeten worden met betrekking tot de aangelegenheden vermeld in de ontworpen artikelen 9 en 10. Zoals in artikel 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 26 juni 2002 voorgeschreven wordt, dienen die regels vastgesteld te worden op eensluidend advies van de minister van Justitie.

Gelet op de omvang van de wijzigingen die aldus in het ontwerpbesluit aangebracht moeten worden, wordt dit ontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT –
DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE