CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 76.892/2/V
du 22 juillet 2024

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 [S]ervices d'[E]nquêtes des [C]omités permanents P et R et du personnel de l'[I]nspection générale de la police fédérale et de la police locale'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 76.892/2/V
van 22 juli 2024

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 [D]iensten [E]nquêtes bij de [V]aste [C]omités P en I en van het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie'

#LW-CGHYJCHBF-HGIJCQW#

Le 18 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 2 août 2024, 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 des vacations le 17 juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juillet 2024.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 juin au 15 août.

‡LW-CGHYJCHBF-HGUCQW‡

Op 18 juni 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege[*] verlengd tot 2 augustus 2024 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 vakantiekamer onderzocht op 17 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier MINY, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juli 2024.

*

[*] 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 juni en 15 augustus.

‡LW-CGHYJCHBF-HGIJCQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, la section de législation attire l'attention du demandeur d'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection des membres de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau Gouvernement, le Gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. La mention des formalités préalables sera complétée par les différentes dates auxquelles ces formalités ont été accomplies et celles-ci seront visées par ordre chronologique, en commençant par la plus ancienne [1].

2. De l'accord du délégué de la Ministre, un nouvel alinéa 4 sera inséré afin de mentionner l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 27 décembre 2023.

[1] *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34.b).

‡LW-CGHYJCHBF-HGUCQW‡

DISPOSITIF

Article 2

L'article 5, alinéa 2, en projet 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' (article 2, 2°, du projet) charge le Ministre de l'Intérieur de déterminer les « modalités d'usage » de l'armement visé à l'alinéa 1er, 4°, en projet du même article, c'est-à-dire les pistolets à impulsion électrique.

À cet égard, il convient de relever qu'une délégation à un ministre doit en principe être limitée au règlement de questions d'ordre accessoire ou de détail.

Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

> « Le principe selon lequel l'arme à impulsion électrique fait partie de l'armement collectif est clairement énoncé dans l'AR, tandis que les explications complémentaires et les modalités d'utilisation sont précisées dans une circulaire, à savoir le GPI 62, comme pour tous les autres éléments d'armement. Les éléments essentiels se trouvent donc dans l'AR, tandis que le reste est élaboré de manière plus pratique par le ministre dans le GPI 62 ».

S'agissant de l'usage des moyens de contrainte, l'article 37 de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' prévoit ce qui suit :

> « Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement.
>
> Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi.
>
> Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant ».

L'usage des menottes est également strictement encadré par les articles 37*bis* et 37*ter* de la loi du 5 août 1992 de même que l'usage des armes à feu, lequel est régi par l'article 38 de cette loi. Ces dispositions décrivent en effet les circonstances précises et les conditions dans lesquelles les membres du cadre opérationnel de la police peuvent y recourir.

Il ressort des éléments du dossier qu'en l'espèce, l'intention de l'auteure du projet est de réglementer plus précisément l'usage des pistolets à impulsion électrique, en le réservant en principe à une équipe d'au moins deux membres du cadre opérationnel qui auraient reçu une formation à cet effet et en le limitant à quatre missions spécifiques :

– mission des unités d'assistance spéciale telle que visée par la circulaire du 21 juillet 2014 GPI 81 'relative au cadre de référence général de l'« Assistance Spéciale » au sein de la police locale' ;

– mission d'intervention et d'appui en milieu pénitentiaire ou dans une cellule conforme à la procédure « milieu restreint » ;

‡LW-CGHYJCHBF-HGUCQW‡

– mission d'appui pour le transfert de détenus avec menace ou risque ;

– mission telle que déterminée au comité de concertation de base d'une équipe de première ligne ou d'une unité d'appui en renfort aux services d'intervention.

Il en résulte que l'habilitation envisagée par le projet à l'examen entend porter non pas sur le règlement d'éléments accessoires ou de détail mais sur celui d'éléments essentiels encadrant l'usage de cette arme. Partant, une délégation au ministre ne peut être admise, la matière devant être réglée par la voie de l'arrêté en projet, d'autant qu'elle touche indirectement aux droits et libertés fondamentaux des citoyens.

Le dispositif sera revu à la lumière de la présente observation.

*

‡LW-CGHYJCHBF-HGIJCQW‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de afdeling Wetgeving de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de wetgevende kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. De vermelding van de voorafgaande vormvereisten dient te worden aangevuld met de data waarop die vormvereisten vervuld zijn, en die vormvereisten moeten in chronologische volgorde worden vermeld, te beginnen met het vormvereiste dat als eerste vervuld is.[1]

2. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat een nieuw vierde lid moet worden ingevoegd dat verwijst naar het advies van de inspecteur van Financiën van 27 december 2023.

[1] *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek", aanbeveling 34, b).

‡LW-CGHYJCHBF-HGUJCQW‡

DISPOSITIEF

Artikel 2

Het ontworpen artikel 5, tweede lid, 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' (artikel 2, 2°, van het ontwerp) belast de minister van Binnenlandse Zaken met het bepalen van de "nadere regels betreffende het gebruik" van de bewapening bedoeld in het ontworpen eerste lid, 4°, van hetzelfde artikel, namelijk stroomstootwapens.

In dat verband dient te worden opgemerkt dat een delegatie aan een minister in beginsel beperkt dient te blijven tot het regelen van bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

> "Le principe selon lequel l'arme à impulsion électrique fait partie de l'armement collectif est clairement énoncé dans l'AR, tandis que les explications complémentaires et les modalités d'utilisation sont précisées dans une circulaire, à savoir le GPI 62, comme pour tous les autres éléments d'armement. Les éléments essentiels se trouvent donc dans l'AR, tandis que le reste est élaboré de manière plus pratique par le ministre dans le GPI 62."

Over het gebruik van dwangmiddelen bepaalt artikel 37 van de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' het volgende:

> "Bij het vervullen van zijn opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie kan elk lid van het operationeel kader, rekening houdend met de risico's die zulks meebrengt, geweld gebruiken om een wettig doel na te streven dat niet op een andere wijze kan worden bereikt.
>
> Elk gebruik van geweld moet redelijk zijn en in verhouding tot het nagestreefde doel.
>
> Aan elk gebruik van geweld gaat een waarschuwing vooraf, tenzij dit gebruik daardoor onwerkzaam zou worden."

Ook het gebruik van handboeien, geregeld in de artikelen 37*bis* en 37*ter* van de wet van 5 augustus 1992, en het gebruik van vuurwapens, geregeld in artikel 38 van die wet, zijn strikt afgebakend. Die bepalingen beschrijven immers in welke precieze omstandigheden en onder welke voorwaarden de leden van het operationeel kader van de politie die middelen mogen aanwenden.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de steller van het ontwerp *in casu* het gebruik van stroomstootwapens preciezer wil regelen, door het in principe voor te behouden aan een ploeg bestaande uit minstens 2 leden van het operationeel kader die daarvoor een opleiding hebben gevolgd, en door het te beperken tot vier welbepaalde opdrachten:

– opdracht van de eenheden bijzondere bijstand, zoals bedoeld in omzendbrief GPI 81 van 21 juli 2014 'betreffende het algemene referentiekader van 'Bijzondere Bijstand' in de lokale politie';

‡LW-CGHYJCHBF-HGUCQW‡

– opdracht van interventie en ondersteuning in het gevangenismilieu of in een cel overeenkomstig de procedure van "beperkte ruimte";

– opdracht van ondersteuning voor de overbrenging van gevangenen met dreiging of risico;

– opdracht zoals bepaald op het basisoverlegcomité van een eerstelijnsteam of van een ondersteuningsdienst, ter versterking van de interventiediensten.

Daaruit vloeit voort dat de machtiging die in het voorliggende ontwerp wordt beoogd, niet slaat op het regelen van bijkomstige of detailmatige elementen, maar wel op het regelen van essentiële elementen in het kader van het gebruik van dat wapen. Bijgevolg is de delegatie aan de minister niet aanvaardbaar: de aangelegenheid moet worden geregeld door middel van het ontworpen besluit, temeer daar zij indirect raakt aan de fundamentele rechten en vrijheden van de burgers.

Het ontwerp moet in het licht van de voorgaande opmerking worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Esther CONTI Patrick RONVAUX

‡LW-CGHYJCHBF-HGIJCQW‡