

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 33.721/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.721/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 24 juin 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant organisation d'équipes de secours cynophiles", a donné le 19 août 2002 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 24 juni 2002 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot organisatie van kynologenhulpverleningsteams", heeft op 19 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le projet d'arrêté royal organise les équipes de secours cynophiles qui interviendront, d'une part, dans le cadre de la recherche et du sauvetage de personnes ensevelies et, d'autre part, dans le cadre de la recherche de personnes disparues à la demande des autorités judiciaires ou de la police. Ces équipes seront composées d'un maître-chien ainsi que d'un chien, tous les deux ayant reçu au préalable une formation appropriée.

Selon l'article 3 du projet, le maître-chien fait partie soit d'un service public d'incendie, soit d'une unité opérationnelle de la protection civile ou encore ne fait pas partie de ces services mais a conclu avec le Ministère de l'Intérieur une convention lui permettant d'agir en cette qualité.

Le projet crée également la fonction de "coordinateur des opérations de secours cynophiles" qui, en vertu de l'article 30, est chargé de diriger les équipes de secours cynophiles lors des interventions et de conseiller techniquement le chef des opérations de secours présent sur les lieux d'intervention. Ce coordinateur appartient soit à un service public d'incendie soit à une unité opérationnelle de la protection civile (article 31, 2°, du projet).

Ces équipes de secours pourront donc intervenir lors de recherche de personnes disparues à la demande des autorités de police ou des autorités judiciaires. Dès lors que ces interventions prennent place dans le contexte d'une information ou d'une instruction judiciaire, il est permis de s'interroger sur la base légale qui permettrait au Roi de confier ces nouvelles missions aux services publics d'incendie et aux unités opérationnelles de la protection civile.

Le préambule de l'arrêté en projet se fonde sur l'article 2 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, lequel dispose notamment que :

"Le Roi arrête les mesures à prendre en matière de protection civile.

Il peut notamment établir un programme de mesures de protection civile à appliquer par chaque habitant, par les services publics qu'il désigne et par tout organisme privé, public ou d'utilité publique".

.../...

Quant à l'article 1^{er} de la même loi, il définit la protection civile comme comprenant

"l'ensemble des mesures et des moyens civils destinés à assurer la protection et la survie de la population, ainsi que la sauvegarde du patrimoine national en cas de conflit armé. Elle a également pour objet de secourir les personnes et de protéger les biens en tout temps lors d'événements calamiteux, de catastrophes et sinistres".

Au vu de cette définition, il n'apparaît pas que la protection civile puisse, en vertu de la loi, assumer des missions liées aux enquêtes judiciaires ou de police.

Le même raisonnement vaut pour les services publics d'incendie.

Ainsi que l'a expliqué le délégué du ministre, jusqu'il y a peu, la gendarmerie disposait d'une brigade canine chargée de la recherche de personnes disparues dans le cadre d'enquêtes de police. Toutefois, depuis la réforme des polices, cette brigade canine ne dispose plus d'assez de personnel pour assumer ces missions. Par ailleurs, dans la pratique, il existe déjà au sein de certaines unités opérationnelles de la protection civile et des services d'incendie, des maîtres-chien qui ont été amenés à fournir leur collaboration aux services de police mais sans que ces interventions ne soient organisées par un texte légal ou réglementaire.

Du point de vue de l'ordonnancement juridique existant, le projet d'arrêté royal ne peut suffire à procurer un fondement légal à ces interventions. Une modification de la loi du 31 décembre 1963, précitée, s'impose afin de spécifier les nouvelles missions de la protection civile et des services d'incendie.

Le projet d'arrêté doit en conséquence, en attendant cette modification législative, être fondamentalement revu sur ce point et se limiter à l'organisation des équipes de secours cynophiles dans le cadre des missions de sauvetage de personnes ensevelies.

2. Le projet est également silencieux sur l'intégration de ces équipes de secours cynophiles au sein même des services publics d'incendie ou des unités opérationnelles de la protection civile.

La présence de ces équipes va inévitablement avoir des répercussions sur l'organisation interne de ces services notamment quant à la disponibilité, par exemple, d'un pompier qui, par ailleurs, sera également maître-chien.

La section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison la création de ces équipes de secours n'apparaît pas, d'une part, au sein de l'arrêté royal du 11 mars 1954 portant le statut du corps de protection civile et, d'autre part, au sein de l'arrêté royal du 8 novembre 1967 portant en temps de paix, organisation des services communaux et régionaux d'incendie et coordination des secours en cas d'incendie dès lors que ces équipes de secours cynophiles ne bénéficieront pas d'une structure propre.

Comme en a convenu le délégué du ministre, il convient de modifier les arrêtés royaux précités afin de spécifier clairement que les services d'incendie et les unités opérationnelles de la protection civile assument également des missions de ce type.

3. Ce sont les centres provinciaux de formation pour les services d'incendie qui sont chargés de la formation théorique et pratique des candidats maîtres-chien ainsi que de celle des candidats instructeurs en secours cynophiles.

Les centres provinciaux précités font l'objet d'un arrêté royal du 4 octobre 1985 qui détermine notamment leurs missions en vue de leur agrément ainsi que les règles d'octroi des subventions à ces centres.

L'arrêté en projet n'apporte aucune modification à l'arrêté royal du 4 octobre 1985, précité, alors qu'une nouvelle formation sera dispensée au sein de ces centres.

Il ressort des explications du délégué du ministre qu'une adaptation de l'arrêté royal du 4 octobre 1985, précité, serait souhaitable afin de spécifier que les centres précités sont tenus d'organiser ces nouvelles formations notamment en vue de l'octroi de leur agrément.

L'arrêté en projet doit être adapté pour tenir compte de ces observations.

Cette adaptation pourrait être mise à profit pour améliorer les textes français et néerlandais du projet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Bij het ontwerp van koninklijk besluit worden hulpteams met honden opgericht die hun medewerking zullen verlenen, enerzijds in het kader van het opsporen en redden van bedolven personen, en anderzijds in het raam van het opsporen van vermiste personen op verzoek van politieke en gerechtelijke autoriteiten. Die teams zullen bestaan uit hondengeleiders en een hond, die beide een voorafgaande opleiding hebben genoten.

Volgens artikel 3 van het ontwerp maakt de hondengeleider deel uit van een openbare brandweerdienst, van een operationele eenheid van de civiele bescherming of van geen van beide diensten, maar in dat geval moet hij met het Ministerie van Binnenlandse Zaken een overeenkomst hebben gesloten op grond waarvan hij in die hoedanigheid kan optreden.

Bij het ontwerp wordt voorts de functie ingesteld van coördinator van hulpoperaties met honden, welke coördinator krachtens artikel 30 belast is met het leiden van de hulpteams met honden tijdens interventies en het technisch adviseren van de chef van de hulpoperaties die aanwezig is op de plaats van de interventie. Die coördinator behoort tot een openbare brandweerdienst of tot een operationele eenheid van de civiele bescherming (artikel 31, 2°, van het ontwerp).

Die hulpteams zullen dus op verzoek van de politieke of gerechtelijke autoriteiten ingeschakeld kunnen worden bij het opsporen van vermiste personen. Aangezien die interventies plaatsvinden in het kader van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek, rijzen vragen in verband met de rechtsgrond op basis waarvan de Koning die nieuwe taken aan de openbare brandweerdiensten en de operationele eenheden van de civiele bescherming zou kunnen opdragen.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen naar artikel 2 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, welk artikel onder meer de volgende bepalingen bevat :

.../...

"De Koning stelt de inzake civiele bescherming te nemen maatregelen vast.

Hij kan namelijk een programma van maatregelen tot civiele bescherming opmaken dat moet worden toegepast door iedere inwoner, door de (door) Hem aangewezen openbare diensten en door ieder privaat of openbaar lichaam of instelling van openbaar nut".

In artikel 1 van diezelfde wet wordt de civiele bescherming gedefinieerd als :

"alle civiele maatregelen en middelen die moeten dienen om de bescherming en het voortbestaan van de bevolking te verzekeren, en om 's lands patrimonium te vrijwaren in geval van gewapend conflict. Zij heeft ook tot doel bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen, te allen tijde personen bij te staan en goederen te beschermen".

In het licht van die definitie laat het zich niet aanzien dat de civiele bescherming krachtens de wet taken op zich kan nemen die verband houden met enquêtes gevoerd door het gerecht of de politie.

Dezelfde redenering gaat op voor de openbare brandweerdiensten.

Zoals de gemachtigde van de minister heeft uitgelegd, beschikte de rijkswacht tot voor kort over een hondenbrigade, die ermee belast was in het kader van politie-enquêtes vermiste personen op te sporen. Sedert de hervorming van de politiediensten beschikt die hondenbrigade evenwel niet meer over voldoende personeel om die taken uit te voeren. In feite zijn er binnen bepaalde operationele eenheden van de civiele bescherming en van de brandweerdiensten hondengeleiders die bereid gevonden zijn hun medewerking te verlenen aan de politiediensten, hoewel die interventies bij geen enkele wet- of verordeningstekst geregeld zijn.

Vanuit het oogpunt van de bestaande rechtsordening kan dit ontwerp van koninklijk besluit niet volstaan als rechtsgrond voor die interventies. De voormelde wet van 31 december 1963 dient te worden gewijzigd teneinde de nieuwe taken van de civiele bescherming en van de brandweerdiensten te specificeren.

In afwachting van die wetwijziging moet het ontwerpbesluit bijgevolg grondig worden herzien wat dit punt betreft en mag daarin alleen geregeld worden hoe hulpteams met honden taken kunnen uitvoeren naar aanleiding van het redden van bedolven personen.

2. In het ontwerp wordt evenmin ingegaan op de integratie van die hulpteams met honden in de openbare brandweerdiensten of de operationele eenheden van de civiele bescherming.

De aanwezigheid van die teams zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor de interne organisatie van die diensten, inzonderheid wat de beschikbaarheid betreft, bijvoorbeeld wanneer een brandweerman eveneens hondengeleider is.

De afdeling wetgeving ziet niet in waarom de oprichting van die hulpteams niet blijkt uit, enerzijds, het koninklijk besluit van 11 maart 1954 houdende statuut van het korps burgerlijke bescherming en, anderzijds, het koninklijk besluit van 8 november 1967 houdende, voor de vreedstijd, organisatie van de gemeentelijke en gewestelijke brandweerdiensten en coördinatie van de hulpverlening in geval van brand, aangezien die hulpteams met honden niet over een eigen structuur zullen beschikken.

De gemachtigde van de minister heeft beaamd dat de voormelde koninklijk besluiten gewijzigd moeten worden opdat duidelijk gespecificeerd wordt dat brandweerdiensten en operationele eenheden van de civiele bescherming eveneens soortgelijke taken op zich nemen.

3. De provinciale opleidingscentra van de brandweer worden belast met de theoretische en praktische opleiding van kandidaat-hondengeleiders en kandidaat-instructeurs in hulpverlening met honden.

Die provinciale centra zijn geregeld bij een koninklijk besluit van 4 oktober 1985, dat inzonderheid bepaalt wat hun taken zijn met het oog op hun erkenning en welke regels gelden voor de toekenning van subsidies aan die centra.

Bij het ontworpen besluit wordt in het voormelde koninklijk besluit van 4 oktober 1985 geen enkele wijziging aangebracht, hoewel in die centra een nieuwe opleiding zal worden verstrekt.

Uit de uitleg van de gemachtigde van de minister blijkt dat het wenselijk zou zijn het voormelde koninklijk besluit van 4 oktober 1985 aan te passen opdat gespecificeerd wordt dat de voormelde centra ertoe gehouden zijn die nieuwe opleidingen te verstrekken, inzonderheid met het oog op de toekenning van hun erkenning.

Het ontworpen besluit moet worden aangepast opdat met deze opmerkingen rekening wordt gehouden.

Te dezer gelegenheid zou zowel de Nederlandse als de Franse tekst van het ontwerp verbeterd moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

président du Conseil d'Etat,
voorzitter van de Raad van State,

P. HANSE,
P. VANDERNOOT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPÉRÉE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN