

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 10 mars 1988, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "créant une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section "sûreté de l'Etat" de l'Administration de la Sûreté publique du Ministère de la Justice", a donné le 8 juin 1988 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 maart 1988 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot oprichting van een parlementaire permanente toezichtscommissie op de politiediensten, de rijkswacht, en de afdeling "veiligheid van de Staat" van het bestuur van de openbare veiligheid bij het Ministerie van Justitie", heeft op 8 juni 1988 het volgend advies gegeven :

La proposition de loi vise à créer une commission parlementaire permanente de contrôle des services de police, de la gendarmerie et de la section "sûreté de l'Etat" de l'Administration de la sûreté publique du ministère de la Justice. Cette commission parlementaire, présidée par le Ministre de la Justice, serait composée de cinq députés et de cinq sénateurs, nommés pour trois ans, à la majorité des deux tiers des membres de leur assemblée respective (articles 1 et 3).

Cette commission aurait pour mission :

- d'examiner tous les problèmes relatifs à la mission, à l'organisation et au bon fonctionnement de la section "sûreté de l'Etat" de l'Administration de la sûreté publique du ministère de la Justice, de la gendarmerie et des services de police (articles 2 et 4);
- de suggérer aux ministres de prendre les mesures qu'elle juge utiles et de conseiller le législateur (articles 5 et 7);
- de porter à la connaissance du parquet général compétent toute infraction commise par un membre des services précités, sauf s'il existe une cause d'excuse (article 6).

.../...

Telle qu'elle est aménagée dans la proposition en projet, cette commission parlementaire ne se présente pas comme une commission d'enquête, au sens où cette institution est envisagée par l'article 40 de la Constitution et par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires qui en procure application. Elle apparaît plutôt comme une institution d'un type nouveau, organisée non seulement aux fins de conseiller les chambres dans l'exercice de leur fonction législative, mais de mieux contrôler l'action de divers services administratifs. A ce titre, la proposition examinée s'expose à critique à un double point de vue.

1. L'article 46 de la Constitution établit que "chaque Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions". La disposition vaut, sous réserve des prescriptions particulières inscrites dans la Constitution elle-même, pour l'exercice des fonctions de législation et de contrôle. Elle fait obstacle à ce que les trois branches du pouvoir législatif concourent à l'élaboration d'une loi qui crée, organise ou supprime une commission parlementaire (1).

Rien n'empêche par contre, l'une ou l'autre Chambre de constituer de sa propre volonté une commission de ce type et de lui assigner des missions particulières de contrôle, fût-ce en recourant à des techniques que ni la Constitution, ni les actuels règlements ne prescrivent.

.../...
(1) A. VANWELKENHUYZEN et C. COURTOY, "Les commissions permanentes du Parlement belge", Rapports belges au Xe Congrès international de droit comparé, Bruylant, 1978, p. 395.

2. Les articles 64 et 88 de la Constitution établissent le principe du contrôle parlementaire de l'administration. En utilisant les procédés qui sont les leurs, les Chambres législatives sont amenées à contrôler l'action ministérielle, tant dans ses dimensions politiques, que dans ses prolongements administratifs.

Comme l'indiquent à suffisance ces dispositions, il reste, cependant, que le contrôle de l'action administrative par les institutions parlementaires est un contrôle "médiatisé". Il ne s'exerce pas de manière directe sur les agents et sur les services; il passe nécessairement par la personne du ministre (1); celui-ci est "le répondant et le responsable" devant les Chambres (2).

La proposition envisagée ne s'inscrit pas dans ce schéma constitutionnel dans la mesure où elle se préoccupe d'organiser un contrôle direct sur les services administratifs (en permettant par exemple de procéder à l'audition de "chaque membre desdits services" et de prendre connaissance de tous leurs dossiers") (article 4, in fine) et prive la commission d'interlocuteur en plaçant un membre du Gouvernement, à savoir le Ministre de la Justice, à sa présidence.

.../...

(1) F. DELPEREE, "Parlement et administration en Belgique", in Annuaire européen d'administration publique, 1981, p. 65.

(2) C. CAMBIER, Droit administratif, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 460; P. WIGNY, Droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 665.

En outre, deux articles de la proposition examinée méconnaissent, l'un, l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'autre, les compétences que la Constitution réserve aux cours et tribunaux.

L'article 2 de la proposition examinée charge la commission permanente de contrôler les activités des services de police et, notamment, celles de la police judiciaire et celles que la police communale accomplit dans l'exercice de ses missions de police judiciaire.

Aux termes de l'article 279 du Code d'instruction criminelle :

"Tous les officiers de police judiciaire, même les juges d'instruction, sont soumis à la surveillance du procureur général.

Tous ceux qui, d'après l'article 9 du présent Code (1), sont, à raison de fonctions, même administratives, appelés par la loi à faire quelques actes de police judiciaire sont, sous ce rapport seulement, soumis à la même surveillance".

Il est de tradition constante en Belgique que les magistrats du ministère public sont des membres du pouvoir judiciaire (2).

----- .../...
(1) Suivant l'article 9 du Code d'instruction criminelle, la police judiciaire est exercée notamment :
"par les membres du personnel de la police communale revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire
....
par les gardes champêtres particuliers et par les gardes forestiers
....
par les officiers de gendarmerie".

(2) Voyez à ce sujet notamment : C. CAMBIER, Droit judiciaire civil, tome Ier, Larcier 1974, P. 594, note 6; F. DUMON, Le Pouvoir judiciaire. Cet inconnu et ce méconnu, Journal des tribunaux 1981, p. 461; Voyez aussi Conseil d'Etat, section d'administration, arrêts n°s 20.671 et 20.672 du 24 octobre 1980.

Il serait, dès lors, porté atteinte à l'indépendance des procureurs généraux si les services de police, agissant sous leur surveillance exclusive, étaient soumis au contrôle de la commission parlementaire permanente que la proposition examinée tend à créer.

D'autre part, l'article 6 de la proposition précitée, qui confère à la commission parlementaire permanente le pouvoir de porter à la connaissance des procureurs généraux, les infractions commises par les agents des services de police, prévoit une cause d'excuse basée sur l'intérêt de l'Etat et confie à la commission permanente le pouvoir d'apprécier si l'infraction constatée par elle est ou non excusée.

En tant qu'elle donne à la commission parlementaire permanente compétence pour se prononcer en matière d'infractions, cette disposition est contraire à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme suivant lequel un tribunal indépendant et impartial doit se prononcer sur toute accusation en matière pénale ainsi qu'à l'article 92 de la Constitution qui réserve la répression des infractions aux seuls cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

En conclusion, la proposition examinée se heurte à des objections de constitutionnalité telles, qu'elle doit être fondamentalement revue.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een permanente parlementaire commissie op te richten om toezicht uit te oefenen op de politiediensten, de rijkswacht, en de afdeling "Veiligheid van de Staat" van het Bestuur van de Openbare Veiligheid bij het Ministerie van Justitie. Die parlementaire commissie zou worden voorgezeten door de Minister van Justitie en zou bestaan uit vijf volksvertegenwoordigers en vijf senatoren, die met de tweederde meerderheid van de leden van hun respectieve Kamer (artikelen 1 en 3) voor drie jaar zouden worden benoemd.

Die commissie zou als opdracht hebben :

- alle problemen inzake de taak, de organisatie en de goede werking van de afdeling "Veiligheid van de Staat" van het Bestuur van de Openbare Veiligheid bij het Ministerie van Justitie, van de rijkswacht en van de politiediensten (artikelen 2 en 4) te onderzoeken;
- de ministers zodanige maatregelen te suggereren als zij nodig acht, en de wetgever te adviseren (artikelen 5 en 7);
- ieder misdrijf begaan door een lid van de voormelde diensten ter kennis van het bevoegde parket-generaal te brengen, behalve als er een verschoningsgrond bestaat (artikel 6).

.../...

Die parlementaire commissie, zoals ze in het ontworpen wetsvoorstel georganiseerd is, dient zich niet aan als een onderzoekscommissie in de zin waarin dat instituut is opgevat in artikel 40 van de Grondwet en in de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, die daaraan toepassing geeft. Zij ziet er eerder uit als een nieuw type van instelling die wordt georganiseerd, niet alleen om de Kamers te adviseren bij het vervullen van hun wetgevende opdracht, maar ook om de werking van verscheidene administratieve diensten beter te controleren. Als zodanig is het onderzochte voorstel uit een tweevoudig oogpunt aan kritiek onderhevig.

1. Artikel 46 van de Grondwet stelt : "Elke Kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheid uitoefent". Die bepaling geldt, onder voorbehoud van bijzondere voorschriften die in de Grondwet zelf zijn opgenomen, voor het vervullen van hun wetgevende en controletaak. Ze staat eraan in de weg dat de drie takken van de wetgevende macht meewerken aan de totstandkoming van een wet tot oprichting, organisatie of afschaffing van een parlementaire commissie (1).

Niets belet daarentegen dat een van beide Kamers uit eigen wil beslist een commissie van dat type op te richten en ze met bijzondere controletaken te belasten, ook al wordt daarbij een beroep gedaan op technieken die noch door de Grondwet, noch door de huidige reglementen worden voorgeschreven.

.../...

(1) A. VANWELKENHUYZEN en C. COURTOY, "Les commissions permanentes du Parlement belge", Rapports belges au Xe Congrès international de droit comparé, Bruylant, 1978, blz. 395.

2. De artikelen 64 en 88 van de Grondwet vestigen het beginsel van het parlementair toezicht op de administratie. De Wetgevende Kamers hebben, met aanwending van werkwijzen die hun eigen zijn, het optreden van de ministers te controleren, zowel in zijn politieke dimensies als in de administratieve uitlopers daarvan.

Zoals uit die bepalingen genoegzaam blijkt, is het toezicht dat de parlementaire instellingen op het optreden van de administratie uitoefenen een "middellijk" toezicht. Het wordt niet rechtstreeks op de ambtenaren en de diensten uitgeoefend; het loopt noodzakelijkerwijs via de minister (1); deze "staat borg en is verantwoordelijk" voor de Kamers (2).

Dit voorstel past niet in dit grondwettelijk kader in de mate dat het een rechtstreeks toezicht op de administratieve diensten tot stand zoekt te brengen (bijvoorbeeld door de commissie toe te staan "ieder lid van deze diensten" (te) horen en inzage (te) krijgen van alle dossiers van deze diensten") (artikel 4, in fine) en in zoverre het de commissie een gesprekspartner ontnemt door een lid van de Regering, met name de Minister van Justitie, als voorzitter aan te stellen.

.../...

(1) F. DELPEREE, "Parlement et administration en Belgique", Annuaire européen d'administration publique, 1981, blz. 65.

(2) C. CAMBIER, "Droit administratif", Brussel, Larcier, 1968, blz. 460; P. WIGNY, "Droit constitutionnel", Brussel, Bruylant, 1952, blz. 665.

Bovendien bevat het onderzochte wetsvoorstel twee artikelen die onderscheidenlijk een miskenning inhouden van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van de bevoegdheden die de Grondwet voor de hoven en rechtbanken heeft weggelegd.

Artikel 2 van het onderzochte voorstel gelast de permanente commissie toezicht uit te oefenen op de activiteiten van de politiediensten, met name op de activiteiten van de gerechtelijke politie en op de activiteiten die de gemeentepolitie uitoefent bij het vervullen van haar taken van gerechtelijke politie.

Artikel 279 van het Wetboek van Strafvordering luidt :

"Alle officieren van gerechtelijke politie, zelfs de onderzoeksrechters, staan onder toezicht van de procureur-generaal.

Al degenen die, volgens artikel 9 van dit Wetboek (1), uit hoofde van een ambt, zelfs een bestuursambt, door de wet belast zijn met het verrichten van sommige daden van gerechtelijke politie, staan, doch alleen in dit verband, onder hetzelfde toezicht".

Het is in België een vast gebruik dat de magistraten van het openbaar ministerie leden van de rechterlijke macht zijn (2).

.../...

(1) Volgens artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering wordt de gerechtelijke politie onder meer uitgeoefend :
"door de leden van het personeel van de gemeentepolitie bekleed met de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

...
door de bijzondere veldwachters en door de boswachters
...
door de officieren van de rijkswacht".

(2) Zie in dat verband onder meer : C. CAMBIER, "Droit judiciaire civil", deel I, Larcier 1974, blz. 594, nota 6; F. DUMON, "Le Pouvoir judiciaire. Cet inconnu et ce méconnu", Journal des tribunaux 1981, blz. 461; Zie eveneens Raad van State, afdeling administratie, arresten nrs 20.671 en 20.672 van 24 oktober 1980.

Als de politiediensten, waar ze uitsluitend onder het toezicht van de procureurs-generaal optreden, onder de controle worden geplaatst van de permanente parlementaire commissie die het voorstel beoogt op te richten, wordt dan ook afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid van de procureurs-generaal.

Anderzijds voorziet artikel 6 van het voormelde voorstel, dat aan de permanente parlementaire commissie de bevoegdheid verleent om de door de personeelsleden van de politiediensten begane misdrijven ter kennis van de procureurs-generaal te brengen, in een verschoningsgrond die kan worden aangenomen met het oog op het landsbelang, en maakt het de permanente commissie bevoegd om te oordelen of het door haar vastgestelde misdrijf al dan niet wordt verschoond.

In zoverre die bepaling de permanente parlementaire commissie bevoegdheid verleent om zich uit te spreken over misdrijven, is zij strijdig met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens, volgens hetwelk een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie uitspraak moet doen over een strafvervolging. Zij is eveneens strijdig met artikel 92 van de Grondwet, dat de bevoegdheid om misdrijven te bestraffen uitsluitend in handen legt van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht.

De conclusie is dat het onderzochte voorstel op zodanige grondwettigheidsbezwaren stuit dat het grondig moet worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

R. ANDERSEN,
J.-Cl. GEUS,

F. RIGAUX,

F. DELPEREE,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. P. BOUVIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. BOUVIER, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.