

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 Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 9 février 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "sur la protection spéciale de personnes et de biens", a donné le 27 avril 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 februari 1994 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "inzake de bijzondere bescherming van personen en goederen", heeft op 27 april 1994 het volgend advies gegeven :

Observations générales.

I. Le projet tend à donner exécution à l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, qui dispose comme suit :

"Le Roi détermine les cas dans lesquels le ministre de l'Intérieur fait assurer la protection spéciale des personnes et des biens mobiliers ou immobiliers.

Il fixe les modalités de cette protection".

Le commentaire que l'exposé des motifs du projet de loi sur la fonction de police réserve à cet article (1), après avoir précisé qu'il "vise à développer une politique uniforme sur le plan national en vue d'assurer la protection de personnes et de certains biens par les services de police générale" (2) et que la compétence attribuée au ministre de l'Intérieur "dans le cadre du projet et qui doit être précisée par le Roi a toujours été une des compétences normales du département de l'Intérieur", poursuit de la manière suivante :

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, n° 1637/1 - 90/91, pp. 28 et s.

(2) La loi du 5 août 1992 détermine en son article 2 les services de police soumis à son application, en distinguant parmi ceux-ci les services de police "générale" (gendarmerie, police communale et police judiciaire près les parquets) des services de police "spéciale" (police des chemins de fer, police maritime et police aéronautique).

"Les tâches de protection en question sont des tâches qui incombent en premier lieu à des services de police, au premier chef à la gendarmerie et à la police communale. Ces tâches typiques de police administrative ont pour but de garder, de protéger ou d'assurer la sécurité de personnes ou de biens sur lesquels pèsent une menace donnée, générale ou précise. De nombreuses personnes ont déjà fait et peuvent encore faire l'objet de menaces particulières.

Il est nécessaire de traiter les demandes de protection adressées au Ministre de l'Intérieur conformément à une politique générale et cohérente de sécurité.

Le Roi est chargé de fixer les cas dans lesquels et la manière dont le Ministre de l'Intérieur est appelé à régler les protections à assurer. La direction d'administration de la Police générale du Royaume est appelée à jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la répartition des tâches, au niveau de leur exécution notamment.

Compte tenu du développement de certains aspects particulièrement inquiétants liés à la grande criminalité internationale ou organisée, les acteurs du débat judiciaire, magistrats, policiers, témoins ou victimes, doivent parfois faire l'objet d'une protection particulière. Cette protection reste une tâche de police administrative et la fixation de la politique en la matière ainsi que la mise en oeuvre des décisions incombent aux autorités et aux services de police administrative. Il n'est pourtant pas souhaitable que dans ce domaine particulier, les autorités de police administrative décident sans se concerter avec les autorités judiciaires. Dans ce contexte particulier, le Ministre de l'Intérieur doit certes garder le premier rôle et doit assurer la coordination en la matière. Il ne saurait pourtant ignorer les autorités judiciaires avec lesquelles il discutera directement ou à l'intervention d'un de ses mandataires ou de ses délégués. Les autorités judiciaires disposent d'un pouvoir d'initiative en ce qui concerne l'exécution même de la protection et elles doivent être tenues au courant des décisions prises à ce propos. Cette matière particulièrement délicate devra donc faire

.../...

l'objet d'un protocole entre le Ministre de l'Intérieur et celui de la Justice.

Enfin, il est évident que le champ d'application de la présente disposition est tout à fait étranger aux mesures de protection exclusivement locales, aux mesures de protection spécifiques prises par la police des chemins de fer, la police maritime ou la police aéronautique, de même qu'aux mesures de protection militaires".

On peut également lire, respectivement dans le rapport et dans le rapport complémentaire faits à la Chambre des Représentants au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales, de l'Education et de la Fonction publique, ce qui suit :

"En réponse à une demande de précisions d'un membre, le Ministre déclare que l'objectif visé est d'assurer une réglementation uniforme sur le plan national en matière de protection de personnes et de certains biens. A l'heure actuelle, il n'y a pas de politique uniforme en la matière et il est dès lors difficile de résister à certaines demandes formulées, par exemple pour la protection de personnalités étrangères en visite en Belgique.

Le Ministre ajoute que cette protection est assurée tantôt par la gendarmerie tantôt par la Sûreté de l'Etat, le Ministre de l'Intérieur veillant en tout état de cause à la coordination (1)".

"En fait, on envisage ici globalement la protection d'invités étrangers, d'ambassades, de personnes, menacées, etc. Il est très important de régler cela par voie d'arrêté royal. En effet, le Ministre voudrait

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, n° 1637/12 - 90/91, p. 83.

pouvoir se prévaloir des dispositions que celui-ci contiendra pour refuser des demandes de protection qu'il juge particulièrement inopportunes. D'aucuns ont, en effet, l'impression que leur importance est fonction du nombre de personnes qui sont chargées d'assurer leur protection. Cet arrêté royal devrait mettre fin à une série de discussions inutiles, tout en étant assez souple pour permettre d'éviter de froisser les susceptibilités de certaines institutions" (1).

Il importe de constater que l'article 11 précité constitue l'une des dispositions du chapitre III de la loi, intitulé "Coordination de la politique en matière de police et de la gestion des services de police", qui s'ouvre par l'article 9, aux termes duquel

"Dans le respect des prérogatives des autorités compétentes, les ministres de la Justice et de l'Intérieur sont chargés de coordonner la politique générale en matière de police ainsi que de coordonner la gestion de la gendarmerie, de la police judiciaire près les parquets et de la police communale".

Dans la mesure où des services de la police judiciaire près les parquets pourraient être associés aux mesures de protection prévues par l'arrêté en projet, le ministre de la Justice est concerné par son exécution. L'article 5, alinéa 2, du projet prévoit en outre que les services de renseignement et de police doivent communiquer spontanément à la direction générale de la police générale du Royaume toutes informations susceptibles de l'intéresser

(1) Doc. parl., Chambre des Représentants, n° 409/4 - 91/92 (S.E.), p. 14.

pour l'exercice de sa mission. En vertu de son article 6, les autorités des services de police spéciale seront consultées lorsqu'ils seront concernés par les mesures de protection envisagées, et suivant l'article 7 le ministre de l'Intérieur est chargé "d'organiser les concertations nécessaires avec les ministres de la Justice et des Communications, afin de s'assurer que la Sûreté de l'Etat et les services de police spéciale dépendant de ces ministres s'intègrent harmonieusement dans le dispositif de protection". Enfin, suivant les articles 3 et 4, le ministre des Affaires étrangères peut, d'une part, demander une protection spéciale pour protéger les personnalités étrangères et, d'autre part, consulter le ministre de l'Intérieur sur le programme des activités projetées en tenant compte dans l'élaboration de ce programme des normes de sécurité éventuelles.

Il en résulte que chaque membre du Gouvernement responsable de services qui auraient à prêter leur concours à l'organisation des mesures de protection spéciale prévues par l'arrêté en projet, doit être associé à son exécution, ce qui implique qu'il le propose et le contresigne également.

II. L'article 2, alinéa 2, est une énumération qui n'est pas exhaustive comme le requiert l'article 11 de la loi du 5 août 1992 précitée. En outre, il y est précisé que certaines personnes et certains biens bénéficient d'une protection spéciale lorsqu'ils sont soumis à une menace

.../...

spécifique (alinéa 2, 2°, 3° et 7°) - précision déjà formulée dans l'alinéa 1er de l'article examiné - alors que cette précision est omise dans d'autres cas visés à l'alinéa 2 (1°, 4°, 5° et 6°), ce qui pourrait donner à penser que, dans ces derniers cas, l'existence d'une menace spécifique ne serait pas requise.

Il résulte de ces observations que le texte examiné est susceptible de faire l'objet d'interprétations contradictoires, ce qui est contraire au but poursuivi par l'article 11 qui constitue le fondement du projet.

Le texte de l'article 2, alinéa 2, doit être réécrit en distinguant clairement, comme le veut la loi, les personnes, les biens et les circonstances dans lesquelles ils doivent être protégés.

III. Le projet ne détermine pas les modalités d'organisation des mesures de protection spéciale, si ce n'est sous certains aspects accessoires; pour l'essentiel de ces modalités, le projet procède, en son article 5, alinéa 1er, à une large délégation au ministre du pouvoir que la loi attribue au Roi; il ne constitue dès lors pas une exécution adéquate de l'article 11, alinéa 2, précité.

Eu égard aux observations de procédure et aux observations de fond, le projet doit être revu.

.../...

Observations particulières.Article 3.

Conformément à l'usage, les divisions de l'article doivent se faire en 1^o, 2^o ..., ces subdivisions étant elles-mêmes divisées en a), b),

Article 4.

A l'alinéa 2, mieux vaut utiliser le présent de l'indicatif. La remarque vaut pour la suite du projet.

Article 6.

L'article doit être rédigé comme suit :

"Art. 6. Les autorités des services de police spéciale visées par l'article 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police sont consultées lorsqu'elles sont concernées par les mesures envisagées en application du présent arrêté".

Observation finale.

L'arrêté en projet doit contenir un exécutoire.

Le texte néerlandais du projet est susceptible d'amélioration. A titre d'exemple, certaines propositions à ce sujet sont faites dans le présent avis.

Algemene opmerkingen.

I. Het ontwerp beoogt artikel 11 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt uit te voeren, dat als volgt luidt :

"De Koning bepaalt de gevallen waarin de Minister van Binnenlandse Zaken zorgt voor de bijzondere bescherming van personen en van roerende of onroerende goederen.

Hij bepaalt de nadere regels van die bescherming".

In de bespreking van de artikelen die is vervat in de memorie van toelichting van het ontwerp van wet op het politieambt (1) staat te lezen dat dit artikel "beoogt een eenvormig beleid te ontwikkelen op nationaal vlak teneinde de bescherming van personen en bepaalde goederen door de algemene politiediensten te verwezenlijken" (2), en dat de bevoegdheid die aan de Minister van Binnenlandse Zaken is toegekend "in het raam van het ontwerp en die moet worden verduidelijkt door de Koning, (...) steeds een van de normale bevoegdheden (is) geweest van het departement van Binnenlandse Zaken". De tekst vervolgt :

(1) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 1637/1 - 90/91, blz. 28 e.v.

(2) Artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 bepaalt op welke politiediensten de wet van toepassing is, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de "algemene politiediensten" (de rijkswacht, de gemeentepolitie en de gerechtelijke politie bij de parketten) en de "bijzondere politiediensten" (de spoorwegpolitie, de zeevaartpolitie en de luchtvaartpolitie).

"De beschermingstaken waarvan sprake, zijn taken die op de eerste plaats tot de opdrachten van de politiediensten behoren en vooral van de rijkswacht en de gemeentepolitie. Deze typische taken van bestuurlijke politie hebben tot doel het bewaken, het beschermen of het verzekeren van de veiligheid van personen of goederen waarop een zekere algemene of bepaalde dreiging rust. Talrijke personen stonden reeds en staan nog steeds bloot aan een bijzondere dreiging.

Het is noodzakelijk de aanvragen tot bescherming gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken te behandelen overeenkomstig een algemeen en coherent veiligheidsbeleid.

De Koning wordt belast met het bepalen van de gevallen en de modaliteiten volgens dewelke de Minister van Binnenlandse Zaken gehouden is de bescherming te regelen. De Bestuursdirectie van de Algemene Rijkspolitie zal een toonaangevende rol dienen te spelen bij de verdeling van de taken met name met het oog op hun uitvoering.

Rekening houdend met de ontwikkeling van bepaalde zorgwekkende aspecten verbonden aan de internationale of georganiseerde zware criminaliteit moeten de deelnemers aan het gerechtelijk debat, magistraten, politiemensen, getuigen en slachtoffers soms worden beschermd. Deze bescherming blijft een taak van bestuurlijke politie en het vaststellen van het beleid ter zake en het uitvoeren van de beslissingen komt toe aan de bestuurlijke overheden en politiediensten. Het is nochtans niet wenselijk dat in dat bepaald domein, de bestuurlijke politieoverheden beslissingen nemen zonder overleg met de gerechtelijke overheden. In deze bijzondere context, moet de Minister van Binnenlandse Zaken weliswaar zijn eersterangsrol behouden en moet hij de coördinatie verzekeren, maar kan hij hierbij de gerechtelijke overheden nochtans niet negeren en zal hij met hen rechtstreeks of met hun gemandateerden of gedelegeerden besprekingen voeren. De gerechtelijke overheden beschikken over de initiatiefbevoegdheid inzake de uitvoering zelf van een beschermingsmaatregel en zij dienen op de hoogte te worden gehouden van de

.../...

beslissingen genomen in dit opzicht. Deze zeer gevoelige materie zal het voorwerp uitmaken van een protocol tussen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie.

Het is tenslotte vanzelfsprekend dat deze bepaling niet van toepassing is op de uitsluitend lokale beschermingsmaatregelen, noch op de specifieke beschermingsmaatregelen genomen door de spoorwegpolitie, door de zeevaartpolitie of de luchtvaartpolitie noch op de militaire beschermingsmaatregelen".

In het verslag namens de commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de binnenlandse zaken, de algemene zaken, de opvoeding en het openbaar ambt, enerzijds, en in het aanvullend verslag van diezelfde commissie, anderzijds, staat voorts te lezen :

"Aan een lid dat meer uitleg vraagt, antwoordt de Minister dat het de bedoeling is om op nationaal vlak tot een eenvormige regelgeving te komen op het gebied van de bescherming van personen en van bepaalde goederen. Op dit ogenblik ontbreekt het op dat gebied aan een eenvormig beleid en men kan zich dan ook moeilijk weigerachtig opstellen als om bescherming gevraagd wordt van hooggeplaatste buitenlanders die in België op bezoek zijn.

De Minister voegt eraan toe dat die bescherming nu eens door de rijkswacht en dan weer door de Staatsveiligheid verzorgd wordt, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken in ieder geval toezicht uitoefent op de coördinatie" (1).

(1) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 1637/12 - 90/91, blz. 83.

"In feite wordt hier gedacht aan alle aspecten van de bescherming van buitenlandse genodigden, ambassades, bedreigde personen enz. Het is van het grootste belang dat die aangelegenheid bij koninklijk besluit geregeld wordt. De Minister zou zich immers willen beroepen op de daarin vervatte bepalingen om afwijzend te beschikken op aanvragen om bescherming die hij bijzonder ongelegen acht. Sommige hooggeplaatste personen voelen zich immers des te gewichtiger naarmate het aantal personen dat hen moet beschermen, groter wordt. Dat koninklijk besluit zou een einde moeten maken aan een aantal nutteloze betwistingen en daarnaast toch soepel genoeg zijn om de lichtgeraaktheid van sommige instellingen niet te prikkelen" (1).

Vastgesteld moet worden dat voornoemd artikel 11 één van de bepalingen vormt van hoofdstuk III van de wet; dit hoofdstuk, waarvan het opschrift "Coördinatie van het politiebeleid en van het beheer van de politiediensten" luidt, vangt aan met een artikel 9, dat bepaalt :

"Met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden, zijn de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken belast met de coördinatie van het beheer van de rijkswacht, van de gerechtelijke politie bij de parketten en van de gemeentepolitie".

In zoverre diensten van gerechtelijke politie bij de parketten geassocieerd kunnen worden bij de beschermingsmaatregelen omschreven in het ontworpen besluit, is de Minister van Justitie eveneens betrokken bij de uitvoering van dat besluit. Bovendien schrijft artikel 5, tweede lid, voor dat de inlichtingen- en politiediensten uit eigen

(1) Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr. 409/4 - 91/92 (B.Z.), blz. 14.

beweging aan de Algemene Directie van de Algemene Rijks-politie alle informatie moeten meedelen die haar zou kunnen aanbelangen voor de uitvoering van haar opdracht. Artikel 6 bepaalt dat de overheden van de bijzondere politiediensten worden geraadpleegd wanneer deze diensten betrokken zijn bij de overwogen veiligheidsmaatregelen, en volgens artikel 7 is de Minister van Binnenlandse Zaken ermee belast "het nodige overleg te organiseren met de Ministers van Justitie en Verkeerswezen teneinde zich ervan te vergewissen dat de Staatsveiligheid en de bijzondere politiediensten die onder deze ministers ressorteren, zich passend zouden integreren in het (...) veiligheidsdispositief". Ten slotte kan volgens de artikelen 3 en 4 de Minister van Buitenlandse Zaken, enerzijds, een bijzondere bescherming aanvragen voor buitenlandse vooraanstaande personen en, anderzijds, de Minister van Binnenlandse Zaken raadplegen in verband met de geplande activiteiten, waarbij tijdens de voorbereiding van dat programma rekening wordt gehouden met de eventuele veiligheidsnormen.

Daaruit vloeit voort dat ieder lid van de Regering onder wie diensten ressorteren die hun medewerking zouden verlenen aan de organisatie van de in het ontworpen besluit omschreven maatregelen inzake bijzondere bescherming, betrokken moet worden bij de uitvoering ervan, wat inhoudt dat dit lid van de Regering dat besluit eveneens voordraagt en medeondertekent.

.../...

II. Artikel 2, tweede lid, geeft een opsomming die niet exhaustief is zoals voorgeschreven bij artikel 11 van voornoemde wet van 5 augustus 1992. Daarin wordt voorts bepaald dat sommige personen en goederen een bijzondere bescherming genieten wanneer zij een specifiek gevaar lopen (tweede lid, 2°, 3° en 7°) - een nadere bepaling die reeds voorkomt in het eerste lid van het onderzochte artikel - terwijl die nadere bepaling niet voorkomt in andere gevallen waarvan sprake is in het tweede lid (1°, 4°, 5° en 6°), wat de indruk kan wekken dat in de laatstgenoemde gevallen het bestaan van een specifiek gevaar niet vereist is.

Uit die opmerkingen vloeit voort dat de onderzochte tekst tot tegenstrijdige interpretaties aanleiding kan geven, wat in strijd is met de strekking van artikel 11, dat de grondslag van het ontwerp vormt.

De tekst van artikel 2, tweede lid, moet worden herschreven, waarbij zoals de wet voorschrijft een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de te beschermen personen en goederen, en ook de omstandigheden waarin zij moeten worden beschermd.

III. Het ontwerp bepaalt niet de nadere regels volgens welke de maatregelen van bijzondere bescherming worden georganiseerd, tenzij enkele deelaspecten ervan; met betrekking tot het merendeel van die regels delegeert artikel 5, eerste lid, van het ontwerp aan de minister een ruime bevoegdheid die de wet aan de Koning toekent, waardoor voornoemd artikel 11, tweede lid, niet adequaat wordt uitgevoerd.

.../...

Gelet op de opmerkingen op het stuk van de procedure en betreffende de grond van de zaak moet het ontwerp worden herzien.

Bijzondere opmerkingen.

Artikel 3.

Overeenkomstig het gebruik moet het artikel worden onderverdeeld in 1^o, 2^o, ..., die op hun beurt worden onderverdeeld in a), b),

Artikel 4.

In het tweede lid zou het beter zijn de onvoltooid tegenwoordige tijd te gebruiken. Die opmerking geldt voor het vervolg van het ontwerp.

Artikel 6.

Het artikel moet als volgt worden gesteld :

"Art. 6. De overheden van de bijzondere politiediensten bedoeld in artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt worden geraadpleegd wanneer zij betrokken zijn bij de maatregelen die worden overwogen met toepassing van dit besluit".

.../...

Slotopmerking.

Het ontworpen besluit moet een uitvoeringsbepaling bevatten.

De Nederlandse tekst van het ontwerp is voor verbetering vatbaar. Bij wijze van voorbeeld worden hierna enkele tekstvoorstellen gedaan. Zo zou het beter zijn het woord "dispositief", dat in het Nederlands niet de betekenis heeft die in het ontwerp eraan wordt gegeven, te vervangen door "geheel van voorzieningen". In het hele ontwerp spreken men veeleer van een "gevaar" dan van een "dreiging". In het tweede lid van artikel 1 schrijve men "In de zin van dit besluit wordt als een specifiek gevaar beschouwd ieder waarschijnlijk ...". Tevens vervange men uitdrukkingen zoals "het voorwerp uitmaken van een specifieke dreiging" (artikel 2, tweede lid, 7°) en "de bescherming laten waarnemen van" (artikel 3, eerste lid) respectievelijk door de minder omslachtige uitdrukkingen "een specifiek gevaar lopen" en "zorgen voor de bescherming van". In artikel 5, tweede lid, schrijve men "uit eigen beweging" in plaats van "spontaan".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

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

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

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

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.