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, le 4 mars 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de loi "sur le service général d'appui policier", a donné le 19 mars 1997 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 4 maart 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van wet "op de algemene politiesteundienst", heeft op 19 maart 1997 het volgend advies gegeven :

Observation préalable

L'article 4 du projet comporte des dispositions relatives au cadre du personnel et à son statut administratif.

L'article 5 habilite le Roi, notamment, à établir un régime particulier d'allocations et d'indemnités pour les fonctionnaires détachés ou désignés pour le service général d'appui policier.

En vertu des articles 5, 7 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet devait donc être soumis à l'avis de l'inspection des Finances et recevoir l'accord des ministres ayant le budget ou l'administration générale dans leurs attributions.

A l'exception de l'avis de l'inspecteur des Finances, il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil d'Etat que ces formalités aient été accomplies.

C'est sous la réserve de l'accomplissement des deux formalités précitées, que le présent avis est donné.

Observation générale

Le projet, tel qu'il est conçu, ne respecte pas les prérogatives respectives du législateur et du pouvoir exécutif.

Tout d'abord, en effet, le projet fixe comme but à la création du service général d'appui policier la contribution "à une meilleure coordination quant à la politique générale du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice en matière de police et de gestion des services de police ...". Il n'appartient pas au législateur de créer un service dont la mission est de contribuer à la collaboration entre deux ministres. Il s'agirait là d'une ingérence dans les prérogatives du Roi d'organiser le fonctionnement de son gouvernement résultant tant de l'article 37 que de l'article 96, alinéa 1er, de la Constitution.

Par ailleurs, le service général d'appui policier serait, selon le projet, chargé de contribuer "à une meilleure collaboration et coordination des services de police générale". Or, l'article 9 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, auquel l' exposé des motifs fait d'ailleurs référence, dispose que "Dans les 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".

S'il s'agit, dès lors, de créer une service destiné à permettre aux ministres de la Justice et de l'Intérieur d'exécuter cette disposition légale, l'intervention du législateur est non seulement inutile, mais également contraire aux principes de la séparation des pouvoirs.

Par contre, si l’intention est de donner à ce concept particulièrement vague qu’est la "contribution à une meilleure collaboration et coordination", un contenu qui implique soit une intervention dans la gestion des autres services de police, soit la participation de ce nouveau service à des tâches de police administrative ou de police judiciaire, ou encore le traitement centralisé d’informations destinées aux autres services de police, alors le législateur se doit de définir lui-même ces missions, en vertu des dispositions constitutionnelles garantissant les libertés individuelles rappelées ci-dessus. Il ne peut pour ce faire donner une délégation générale au Roi, ainsi que le prévoit l’article 2, § 2, du projet.

Si l’on se réfère tant à l’arrêté royal du 11 juillet 1994 sur le service général d’appui policier, qu’à l’article 6 du présent projet, il apparaît bien que le service général d’appui policier se verra confier directement des missions de police administrative ou judiciaire et qu’il sera chargé du traitement d’informations policières.

L’organisation du service général d’appui policier et, en particulier, son cadre, ainsi que la nomination et le statut de son personnel relèvent par contre de la compétence du seul pouvoir exécutif en vertu des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution. Les articles 4, 5 et 6 doivent donc être omis, sauf pour autoriser l’affectation ou la désignation de personnes en provenance d’autres services de police, dans la mesure où l’intervention du législateur est requise pour de tels détachements.

L’article 3 du projet doit également être omis. Depuis la réforme du budget de 1989, les dépenses de l’Etat font, en effet, l’objet d’un budget unique (le budget général des dépenses) et il n’est pas envisagé ni envisageable que le service général d’appui policier fasse l’objet d’un budget distinct qui serait soumis à un vote particulier de la Chambre des représentants.

En outre, la circonstance qu’il soit placé sous la double autorité des ministres de la Justice et de l’Intérieur implique certes que ces derniers élaborent conjointement la section du projet de budget y relative, mais il n’y a là rien d’exceptionnel (1) ni qui justifierait une disposition légale particulière.

En conclusion, l’intervention du législateur n’est requise que si les auteurs du projet entendent, d’une part, conférer au service général d’appui policier des compétences nouvelles en matière de police, distinctes des compétences existantes, d’autre part organiser le détachement de policiers communaux et de gendarmes auprès du service précité.

Le projet doit donc être fondamentalement revu.

---

(1) Certaines sections du budget général des dépenses groupent, en effet, des services placés sous l’autorité de ministres distincts, et sont dès lors élaborées conjointement par ceux-ci.

Voorafgaande opmerking

Artikel 4 van het ontwerp bevat bepalingen omtrent de personeelsformatie en het administratief statuut van het personeel.

In artikel 5 wordt de Koning onder meer gemachtigd om een bijzonder toelage- of vergoedingsstelsel vast te stellen ten behoeve van de politieambtenaren die gedetacheerd zijn of aangewezen zijn voor de algemene politiesteundienst.

Krachtens de artikelen 5, 7 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole behoorde het ontwerp dus ter fine van advies aan de inspectie van Financiën te worden voorgelegd en de instemming te hebben van de ministers tot wier bevoegdheid de begroting of het algemeen bestuur behoort.

Behalve voor het advies van de inspecteur van Financiën, blijkt niet uit de gegevens verstrekt aan de Raad van State dat aan die vormvoorschriften is voldaan.

Dit advies wordt gegeven onder voorbehoud dat aan de twee genoemde vormvoorschriften wordt voldaan.

Algemene opmerking

Zoals het ontwerp is opgevat, eerbiedigt het de respectieve prerogatieven van de wetgever en van de uitvoerende macht niet.

In de eerste plaats stelt het ontwerp immers dat het doel van de oprichting van de algemene politiesteundienst erin bestaat bij te dragen tot "een betere coördinatie van het algemeen beleid van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie inzake de politie en het beheer van de (...) politiediensten.". Het staat niet aan de wetgever om een dienst op te richten die tot taak heeft bij te dragen tot de samenwerking tussen twee ministers. Dat zou een inmenging zijn in de prerogatieven van de Koning om de werkwijze van zijn regering te regelen, die zowel uit artikel 37 als uit artikel 96, eerste lid, van de Grondwet voortvloeien.

Bovendien zou de algemene politiesteundienst volgens het ontwerp tot taak hebben bij te dragen "tot een betere samenwerking tussen en coördinatie van de algemene politiediensten.". Artikel 9 van de wet van 5 augustus op het politieambt, waarnaar de memorie van toelichting trouwens verwijst, bepaalt dat "Met inachtneming van de prerogatieven van de bevoegde overheden, (...) de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken belast (zijn) met de coördinatie van het algemene politiebeleid alsook met de coördinatie van het beheer van de rijkswacht, van de gerechtelijke politie bij de parketten en van de gemeentepolitie.".

Als het dus gaat om de oprichting van een dienst die het de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken mogelijk moet maken om deze wetsbepaling uit te voeren, is het optreden van de wetgever niet alleen zinloos, maar ook in strijd met de beginselen inzake de scheiding der machten.

Indien het echter de bedoeling is om aan dit bijzonder vage concept van "bijdragen tot een betere samenwerking tussen en coördinatie van", een invulling te geven die ofwel het medebeheer van de andere politiediensten inhoudt, ofwel de medewerking van deze nieuwe dienst aan de uitvoering van taken van bestuurlijke of gerechtelijke politie, of nog een gecentraliseerde gegevensverwerking ten behoeve van de andere politiediensten, dan moet de wetgever die taken krachtens de grondwettelijke bepalingen die de bovengenoemde individuele vrijheden waarborgen, zelf bepalen. Hij kan daartoe geen algemene bevoegdheid opdragen aan de Koning, zoals geschiedt in artikel 2, § 2, van het ontwerp.

Wanneer tegelijkertijd naar het koninklijk besluit van 11 juli 1994 over de algemene politiesteundienst en naar artikel 6 van het voorliggende ontwerp verwezen wordt, is het duidelijk dat aan de algemene politiesteundienst rechtstreeks taken van bestuurlijke of gerechtelijke politie worden toegewezen en dat hij belast zal zijn met de verwerking van politiegegevens.

De organisatie van de algemene politiesteundienst en in het bijzonder de personeelsformatie ervan, alsook de benoeming en het statuut van het personeel vallen echter krachtens de artikelen 37 en 107, tweede lid van de Grondwet, uitsluitend onder de bevoegdheid van de uitvoerende

macht. De artikelen 4, 5 en 6 moeten dan ook vervallen, tenzij om een machtiging te verlenen tot aanstelling of aanwijzing van personen die uit andere politiediensten komen, voor zover het optreden van de wetgever voor zulke detacheringen vereist is.

Artikel 3 van het ontwerp dient ook te vervallen. Sedert de hervorming van de begroting van 1989, worden de uitgaven van de Staat immers in één enkele begroting opgenomen (de algemene uitgavenbegroting) en daarbij is er geen sprake van en kan er ook geen sprake van zijn dat de algemene politiesteundienst in een afzonderlijke begroting zou worden opgenomen die aan de Kamer van volksvertegenwoordigers zou worden voorgelegd voor een bijzondere stemming daarover.

Bovendien houdt het feit dat de dienst onder het gezag van de twee ministers, die van Justitie en van Binnenlandse Zaken, komt te staan weliswaar in dat de laatstgenoemden desbetreffende sectie van het begrotingsontwerp gezamenlijk uitwerken, maar dat is helemaal niet uitzonderlijk (1) en rechtvaardigt geenszins een bijzondere wetsbepaling.

Het optreden van de wetgever is dan ook alleen maar vereist wanneer de stellers van het ontwerp enerzijds aan de algemene politiesteundienst nieuwe politiebevoegdheden willen toekennen, die verschillen van de reeds bestaande bevoegdheden, en anderzijds de detachering van gemeentelijke

---

(1) In bepaalde secties van de algemene uitgavenbegroting worden immers diensten gegroepeerd, die onder het gezag van verschillende ministers staan; deze secties worden dan ook gezamenlijk door die ministers uitgewerkt.

politieambtenaren en rijkswachters bij de genoemde dienst willen regelen.

Het ontwerp dient dus grondig te worden herzien.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	J.-J. STRYCKMANS,	président, voorzitter,
	Y. KREINS, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	F. DELPEREE, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	J. GIELISSEN,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. M. PAUL, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. PAUL, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. DETROUX, adjunct-referendaris.

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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS