ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.394/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 18 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement du Gouvernement à l'avant-projet de loi-programme (Chapitre 4 - Opérations qui exigent la présentation d'une somme d'argent), a donné le 21 novembre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.394/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 18 november 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement van de Regering bij het ontwerp van programmawet (Hoofdstuk 4 - Toongeld), heeft op 21 november 2002 het volgende advies gegeven :

Observation préalable

Lorsque la section de législation doit examiner un projet dans un délai ne dépassant pas trois jours, en application de l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cette saisine doit se fonder sur une motivation spéciale de l'urgence. Or, cette motivation spéciale n'était pas exprimée dans la lettre de demande d'avis parvenue au Conseil d'Etat à la date du 18 novembre 2002, du moins pour ce qui concerne l'amendement examiné.

Une nouvelle lettre du Ministre de la Justice, complétant le premier courrier, est parvenue au Conseil d'Etat le 19 novembre 2002. La motivation de l'urgence est rédigée comme suit :

> "... l'urgence justifiant le recours à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est motivée par le fait qu'il convient de régler sans tarder le problème posé par la reprise par la Banque centrale européenne du rôle des banques nationales. La Banque nationale ne gère en effet plus librement ses liquidités. Il s'impose en conséquence de revoir de toute urgence le montant pouvant être mis à disposition dans le cadre de pareilles opérations policières.
>
> Il s'indique par ailleurs de faire preuve en la matière de discrétion et d'insérer pour ce faire les présentes dispositions dans la loi-programme.".

Observations générales

1. L'amendement du Gouvernement tend à insérer dans le Titre XIII du projet de loi-programme, un chapitre 4 intitulé "Opérations qui exigent la présentation d'une somme d'argent".

La justification de cet amendement indique que :

> "Dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée, la police fédérale procède parfois à des opérations de pseudo-achat, de stupéfiants par exemple. A cette fin, il est nécessaire de disposer d'une somme importante d'argent liquide qui doit pouvoir être montrée au vendeur.
>
> La Banque Nationale met cet argent à disposition et débite chaque fois un compte de l'Etat pour la durée de l'opération.".

Les opérations de "pseudo-achat" sont mises en oeuvre dans le cadre des "méthodes particulières de recherche". Celles-ci font actuellement l'objet d'un projet de loi encore en discussion au Parlement [(1)] et qui a donné lieu à l'avis de la section de législation 32.673/2, donné le 19 décembre 2001.

Le cadre juridique adéquat pour la mise en oeuvre des opérations de "pseudo-achat" n'est donc pas encore adopté au Parlement. L'amendement examiné ne peut se substituer à un tel cadre juridique; il peut tout au plus le compléter à condition cependant qu'il soit admissible d'un point de vue constitutionnel.

2. Il ressort de la justification de l'amendement que :

> "La Trésorerie pose toutefois comme condition à sa collaboration qu'un crédit unique soit inscrit au budget.
>
> Il est important que le montant exact ne soit pas connu afin que le milieu criminel ignore la somme dont la police peut disposer. C'est pourquoi les ministres de la Justice et des Finances fixent ensemble ce montant dans un arrêté ministériel qui ne sera pas publié.".

Comme l'a indiqué le représentant du ministre, la volonté est d'éviter toute mention dans le budget de l'Etat fédéral de la somme d'argent qui pourrait ainsi être utilisée dans le cadre des opérations de "pseudo-achat", somme qui, parce qu'elle est chaque fois débitée d'un compte de l'Etat pour la durée de l'opération, constitue une dépense.

Si l'amendement devait être interprété en ce sens, il ne serait pas compatible avec l'article 174 de la Constitution en vertu duquel il appartient à la Chambre des représentants d'arrêter annuellement la loi des comptes et de voter le budget, lequel doit mentionner toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Ce principe constitutionnel de l'universalité budgétaire s'oppose à ce que des moyens financiers échappent, en recettes et

---

(1) Projet de loi "concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête" (Doc. parl. Ch., sess. 2001-2002, n° 1688/1- Doc. parl. Sén., sess. 2001-2002, n° 1260).

en dépenses, à l'intervention de la Chambre des représentants, tant au stade du vote du budget qu'à celui de l'approbation des comptes [(2)].

Il en découle que ni l'origine des fonds, ni leur utilisation, c'est-à-dire leur mention sous un intitulé respectivement dans le budget de l'Etat et sa ventilation par département ainsi que dans le compte général de l'Etat, ne peut être soustraite à la connaissance de la Chambre des représentants. Celle-ci devra, lors du vote du budget général des dépenses et de l'approbation des tableaux budgétaires ventilant les crédits afférents aux programmes, en autoriser préalablement et limitativement la nature, la destination et le montant ainsi que, lors des comptes, procéder au contrôle de l'imputation correcte des dépenses effectuées.

Par ailleurs, cette disposition reste muette sur le type de contrôle qui sera mis en oeuvre sur les mouvements du "compte" ouvert auprès de la Banque nationale, ainsi que sur les conditions dans lesquelles il sera alimenté. Qu'adviendrait-t-il également des intérêts éventuellement produits ? En principe, de tels intérêts constitueraient des recettes pour le Trésor et devraient apparaître au budget des voies et moyens.

D'autres activités menées par des autorités belges comme les services de la Sûreté de l'Etat ou le Service général du renseignement et de la sécurité des forces armées nécessitent également une très grande discrétion dans les moyens budgétaires affectés à certaines missions. Néanmoins cette discrétion n'a pas eu comme conséquence de déroger aux principes constitutionnels qui régissent la gestion budgétaire de l'Etat.

L'amendement doit, dès lors, être fondamentalement repensé à la lumière d'autres solutions que permettent les différentes techniques budgétaires.

---

(2) A propos des règles fondamentales de l'universalité du budget et des comptes, de la non-affectation des recettes et de l'unité de caisse, A. Van de Voorde et G. Stienlet écrivent : "L'universalité du budget et des comptes implique que ceux-ci doivent contenir toutes les recettes et toutes les dépenses sans exception, ce qui exclut l'existence d'un budget et de crédits secrets" (Le budget de l'Etat dans la Belgique fédérale, 5e éd. p. 28). Dans le même sens, voyez M. Daerden et W. Dumazy, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Labor, 1992, pp. 169 et suiv.; J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Story-Scientia, 1991 pp. 120 et suiv.

Voorafgaande opmerking

Wanneer de afdeling wetgeving een ontwerp binnen een termijn van ten hoogste drie dagen moet onderzoeken met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het verzoek om spoedbehandeling in die adviesaanvraag met bijzondere redenen te worden omkleed. Die bijzondere redenen waren evenwel niet aangegeven in de adviesaanvraag die op 18 november 2002 bij de Raad van State was ingekomen, althans niet voor het onderzochte amendement.

Een nieuwe brief van de Minister van Justitie, ter aanvulling van de eerste brief, is op 19 november 2002 bij de Raad van State ingekomen. In het onderhavige geval luidt de motivering van het verzoek om spoedbehandeling aldus :

> "... l'urgence justifiant le recours à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, est motivée par le fait qu'il convient de régler sans tarder le problème posé par la reprise par la Banque centrale européenne du rôle des banques nationales. La Banque nationale ne gère en effet plus librement ses liquidités. Il s'impose en conséquence de revoir de toute urgence le montant pouvant être mis à disposition dans le cadre de pareilles opérations policières.
>
> Il s'indique par ailleurs de faire preuve en la matière de discrétion et d'insérer pour ce faire les présentes dispositions dans la loi-programme.".

Algemene opmerkingen

1. Het amendement van de Regering heeft tot doel in Titel XIII van het ontwerp van programmawet een hoofdstuk 4 in te voegen met als opschrift "Toongeld".

In de verantwoording van dat amendement staat :

> "In het kader van de strijd tegen de georganiseerde misdaad gaat de federale politie soms over tot pseudo-koopoperaties, bijvoorbeeld van drugs. Hierbij is het noodzakelijk te beschikken over een aanzienlijke som baar geld, die aan de verkoper moet kunnen getoond worden.
>
> De Nationale bank stelt dit geld ter beschikking en debiteert telkens een rekening van de Staat voor de duur van de operatie".

"Pseudo-koopoperaties" worden toegepast in het kader van "de bijzondere opsporingsmethoden". Een wetsontwerp over die methoden wordt nog besproken in het

Parlement [(1)]. Over dat ontwerp heeft de afdeling wetgeving op 19 december 2001 advies 32.673/2 gegeven.

Het adequate juridische kader voor de toepassing van "pseudo-koopoperaties" is dus nog niet in het Parlement goedgekeurd. Het onderzochte amendement kan zulk een juridisch kader niet vervangen; het kan hooguit een aanvulling daarop vormen, op voorwaarde evenwel dat het vanuit grondwettelijk oogpunt kan worden aanvaard.

2. In de verantwoording van het amendement staat ook nog het volgende :

> "De Thesaurie eist voor haar medewerking echter dat er een eenmalig krediet zou worden ingeschreven in de begroting.
>
> Het is belangrijk dat het exacte bedrag niet bekend wordt gemaakt opdat het misdaadmilieu niet zou weten over welke som de politie kan beschikken. Daarom zullen de ministers van Justitie en Financiën dit bedrag samen vastleggen in een ministerieel besluit dat niet zal worden gepubliceerd".

Zoals de vertegenwoordiger van de minister heeft aangegeven, is het de bedoeling dat de som geld die aldus in het kader van "pseudo-koopoperaties" zou kunnen worden gebruikt, niet in de begroting van de federale overheid wordt vermeld. Die som geld vormt een uitgave, omdat ze elke keer gedebiteerd wordt van een rekening van de Staat voor de duur van de operatie.

Als het amendement in die zin moet worden geïnterpreteerd, is het niet verenigbaar met artikel 174 van de Grondwet krachtens hetwelk de Kamer van volksvertegenwoordigers elk jaar de eindrekening behoort vast te stellen en haar goedkeuring behoort te hechten aan de begroting waarin alle staatsontvangsten en -uitgaven moeten worden vermeld. Dat grondwettelijke beginsel van de universaliteit van de begroting houdt in dat de Kamer van volksvertegenwoordigers, zowel in het stadium

---

[(1)] Wetsontwerp "betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden" (Gedr. St., Kamer, zitting 2001-2002, nr. 1688/1 - Gedr. St., Senaat, zitting 2001-2002, nr. 1260).

van de goedkeuring van de begroting als bij de goedkeuring van de rekeningen, zich moet kunnen uitspreken over de financiële middelen als ontvangsten en als uitgaven [(2)].

Daaruit volgt dat noch de herkomst van de middelen, noch de aanwending ervan, namelijk de respectieve vermelding ervan onder een opschrift in de rijksbegroting en de verdeling ervan per departement, alsook de vermelding ervan in de algemene rekening van de Staat, voor de Kamer van volksvertegenwoordigers verborgen mogen worden gehouden. De Kamer moet, bij de goedkeuring van de algemene uitgavenbegroting en de goedkeuring van de begrotingstabellen waarbij de kredieten voor de programma's worden verdeeld, vooraf en restrictief de aard, de bestemming en het bedrag ervan toestaan, alsook wanneer de rekeningen ter goedkeuring worden voorgelegd, nagaan of de gedane uitgaven correct zijn aangerekend.

Bovendien wordt in die bepaling met geen woord gerept over het soort controle dat zal worden uitgeoefend op de bewegingen van de "rekening" die bij de Nationale Bank zal worden geopend, noch over de vraag onder welke voorwaarden geld op de rekening zal worden gestort. Voorts rijst de vraag wat er met de eventuele interesten zal geschieden. In principe vormen zulke interesten ontvangsten voor de Schatkist en moeten ze in de middelenbegroting worden opgenomen.

Ook andere werkzaamheden, uitgevoerd door Belgische overheidsdiensten zoals de diensten van de Staatsveiligheid of de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid van de Krijgsmacht vergen een zeer grote discretie omtrent de begrotingsmiddelen die voor bepaalde taken worden uitgetrokken. Die discretie heeft evenwel niet tot gevolg gehad dat afgeweken wordt van de grondwetsbeginselen betreffende het begrotingsbeheer van de Staat.

Het amendement moet bijgevolg grondig worden herzien in het licht van andere oplossingen die de verschillende begrotingstechnieken bieden.

---

(2) In verband met de grondbeginselen inzake algemeenheid van begroting en rekeningen, niet-affectatie van de ontvangsten en kaseenheid schrijven A. Van de Voorde en G. Stienlet : "De algemeenheid of universaliteit van de begroting en van de rekening, houdt in dat zij alle ontvangsten en alle uitgaven zonder uitzondering dienen te bevatten; wat het bestaan van geheime begrotingen of kredieten uitsluit" (De Rijksbegroting in het federale België, 5e uitgave, CEPESS, blz. 29). Zie ook in dezelfde zin M. Daerden en W. Dumazy, Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale, Labor, 1992, blz. 169 en volgende; J. Beckers, Overzicht van het begrotingsrecht in België, Story-Scientia, 1991, blz. 120 en volgende.

La chambre était composée de

Messieurs	P. QUERTAINMONT,	Conseiller d'Etat, président,
de Heren		staatsraad, voorzitter,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Mesdames	M. BAGUET,	staatsraden,
Mevrouwen		
	B. VIGNERON,	greffier,
		griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

B. VIGNERON

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. A.-F. BOLLY, referendaris.

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

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

P. QUERTAINMONT