

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1982-1983

8 DECEMBER 1982

WETSVOORSTEL

tot opheffing van het Bestuur
van de criminele informatie

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE ⁽¹⁾
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER HENRION

DAMES EN HEREN,

Op 13 en 27 oktober 1982 behandelde uw Commissie voor de Justitie het wetsvoorstel tot opheffing van het Bestuur van de criminele informatie van de heer Van den Bossche. Tijdens de gedachtenwisseling werden twee problemen behandeld: enerzijds de bevoegdheid van de wetgevende macht met betrekking tot het onderwerp van het wetsvoorstel, anderzijds het doel van dat wetsvoorstel.

⁽¹⁾ Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer L. Remacle.

A. — Leden: de heren Bourgeois, Gehlen, Grafé, L. Remacle, Suykerbuyk, Van den Brande, Verhaegen. — Brouhon, Collignon, B. Cools, Mevr. Detiège, de heren Mottard, Van Cauwenberghe, Van den Bossche. — De Groot, Henrion, Huylebrouck, Mundeleer, Van Belle, Van de Velde. — Baert, Belmans. — Risopoulos.

B. — Plaatsvervangers: Mevr. Demeester-De Meyer, de heren le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — Baudson, Bossuyt, Mevr. Brenez, de heren Dejardin, J.-J. Delhaye, Mangelschots, Van Acker, Vanvelthoven. — Barzin, A. Claes, De Decker, De Grève, De Winter, Klein, Verberckmoes. — R. Declercq, Vansteenkiste, Verniers. — Defosset, Outers.

Zie:

127 (1981-1982):

— Nr 1: Wetsvoorstel.

— Nr 2: Advies van de Raad van State.

Chambre des Représentants

SESSION 1982-1983

8 DÉCEMBRE 1982

PROPOSITION DE LOI

portant suppression de l'Administration
de l'information criminelle

RAPPORT

FAIT
AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE ⁽¹⁾
PAR M. HENRION

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de la Justice a examiné les 13 et 27 octobre 1982 la proposition de loi de M. Van den Bossche portant suppression de l'Administration de l'information criminelle. Au cours de sa discussion, deux problèmes ont été examinés: d'une part, la compétence du pouvoir législatif concernant l'objet de la proposition de loi et, d'autre part, l'objectif de la proposition de loi.

⁽¹⁾ Composition de la Commission:

Président: M. L. Remacle.

A. — Membres: MM. Bourgeois, Gehlen, Grafé, L. Remacle, Suykerbuyk, Van den Brande, Verhaegen. — Brouhon, Collignon, B. Cools, Mme Detiège, MM. Mottard, Van Cauwenberghe, Van den Bossche. — De Groot, Henrion, Huylebrouck, Mundeleer, Van Belle, Van de Velde. — Baert, Belmans. — Risopoulos.

B. — Suppléants: Mme Demeester-De Meyer, MM. le Hardy de Beaulieu, J. Michel, Piot, Steverlynck, Thys, Wauthy, Willems. — Baudson, Bossuyt, Mme Brenez, MM. Dejardin, J.-J. Delhaye, Mangelschots, Van Acker, Vanvelthoven. — Barzin, A. Claes, De Decker, De Grève, De Winter, Klein, Verberckmoes. — R. Declercq, Vansteenkiste, Verniers. — Defosset, Outers.

Voir:

127 (1981-1982):

— N° 1: Proposition de loi.

— N° 2: Avis du Conseil d'Etat.

1) *Bevoegdheid van de wetgevende macht.*

Op 18 maart 1982 verzocht de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers de Raad van State hem van advies te dienen over het wetsvoorstel van de heer Van den Bossche tot opheffing van het Bestuur van de criminele informatie (*Stuk* nr 127/1). De tweede kamer van de afdeling wetgeving van de Raad van State bracht advies uit op 20 april 1982 (*Stuk* nr 127/2). Daarin wordt het probleem gesteld van de bevoegdheid van de wetgevende macht met betrekking tot de inrichting en de werking van de uitvoerende macht.

Volgens de Raad van State blijkt uit de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet dat de oprichting en de inrichting van het algemeen bestuur zaak van de Koning is. Ook al werd van het beginsel van de uitsluitende bevoegdheid van de Regering wel eens afgeweken, toch heeft het optreden van de wetgever, volgens de Raad van State, op geen enkel gebied verlamd gewerkt op de bevoegdheid van de Koning om een algemeen bestuur op te richten of in stand te houden.

De Raad van State besluit dat het wetsvoorstel ertoe strekt « een dienst van het algemeen bestuur als bedoeld in artikel 66, tweede lid, van de Grondwet af te schaffen. Het voorstel is dan ook niet in overeenstemming met de artikelen 29 en 66 van de Grondwet ».

De auteur van het wetsvoorstel is van oordeel dat dit advies van de Raad van State verder gaat dan vorige adviezen in die aangelegenheid en dat derhalve daarop het volgende geantwoord kan worden :

« De Raad van State gaat in het advies van 20 april 1982 ervan uit dat de Grondwet een stelsel vestigt van scheiding der machten, waarin ieder van de drie machten die zij instelt, een uitsluitend voor haar weggelegde bevoegdheid bezit en binnen de grenzen van die bevoegdheid los van de andere twee machten staat.

» Daaruit zou voortvloeien dat de uitvoerende macht ter wille van haar specifieke opdracht en verantwoordelijkheid, zelf naar organisatie en werkwijze bepaalt. In het advies wordt daarbij verwezen naar de artikelen 29 en 66, tweede lid, van de Grondwet, zoals die artikelen door de rechtsleer zijn uitgelegd.

» Het beginsel van de scheiding der machten is als dusdanig in de Grondwet niet uitdrukkelijk vermeld. Destijds gold de leer van Thonissen dat het beginsel van de scheiding der machten diende gezien te worden als een zaak van onderlinge onafhankelijkheid en gelijkheid der onderscheiden staatsmachten (Thonissen, *La Constitution belge annotée*, 1973, derde druk, nr 155).

» A. Mast stipt evenwel aan: « Na de invoering van het algemeen stemrecht werd de theorie van de onafhankelijkheid en de gelijkheid der machten geleidelijk vervangen door die van de juridische voorrang van de wetgevende macht. Men nam toen aan dat de wetgevende macht de volheid van bevoegdheid bezit, dat zij mag optreden in elke aangelegenheid die niet door de Grondwet is geregeld en dat zij daarbij ook het recht heeft te beslissen of de door haar vastgestelde regelingen in overeenstemming zijn met de Grondwet. » A. Mast concludeert : « De oude theorie van het evenwicht der gestelde machten heeft het onderspit moeten delven en de volksvertegenwoordiging heeft de bovenhand gekregen. » (A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, 1981, blz. 87.)

» De wetgever heeft bij herhaling dat geëvolueerde inzicht gevolgd. Vele wetten met betrekking tot de bestuurlijke inrichting hebben immers betrekking op het domein waarvoor de Koning overeenkomstig de artikelen 29 en 66 van de Grondwet bevoegd is.

» De Regie van het Gevangeniswezen, die geen rechts-persoonlijkheid heeft, is als een gewoon bestuur in het Ministerie van Justitie opgericht bij de wet van 30 april 1931.

1) *Compétence du pouvoir législatif.*

Le 18 mars 1982, le Président de la Chambre des Représentants a saisi le Conseil d'Etat d'une demande d'avis sur la proposition de loi de M. Van den Bossche (*Doc. n° 127/1*) portant suppression de l'Administration de l'information criminelle. Dans son avis du 20 avril 1982 (*Doc. n° 127/2*), le Conseil d'Etat, section législation, deuxième chambre, pose le problème de la compétence du pouvoir législatif en ce qui concerne l'organisation et les modes de fonctionnement du pouvoir exécutif.

Selon le Conseil d'Etat, il ressort des articles 29 et 66, deuxième alinéa, de la Constitution qu'il appartient au Roi de créer et d'organiser les services d'administration générale. Le Conseil d'Etat considère que si des tempéraments ont été admis à ce principe de la compétence exclusive du Gouvernement, les interventions du législateur n'ont jamais eu pour effet de paralyser, en un domaine déterminé, le pouvoir du Roi de créer ou de maintenir un service d'administration générale.

Le Conseil d'Etat conclut que la proposition tend « à supprimer un service d'administration générale au sens de l'article 66, deuxième alinéa, de la Constitution. Dès lors, la proposition ne se concilie pas avec les articles 29 et 66 de la Constitution ».

L'auteur de la proposition de loi a estimé que cet avis du Conseil d'Etat allait plus loin que ses avis précédents en cette matière et qu'il appelait par conséquence la réponse suivante :

« Dans son avis du 20 avril 1982, le Conseil d'Etat considère que la Constitution établit un régime de séparation des pouvoirs, lequel implique que chacun des trois pouvoirs qu'elle institue a des compétences qui lui sont réservées et que, dans les limites de ses attributions, il est indépendant des deux autres.

» Le Conseil d'Etat en conclut que ses principes ont pour conséquence qu'en raison de ses missions propres et de ses responsabilités, le pouvoir exécutif règle lui-même son organisation et les modes de son fonctionnement. L'avis fait également référence aux articles 29 et 66, deuxième alinéa, de la Constitution, tels qu'ils ont été interprétés par la doctrine.

» Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas énoncé de manière expresse dans la Constitution. Autrefois prévalait la doctrine de Thonissen, selon laquelle la séparation des pouvoirs réside dans l'indépendance et l'égalité des divers pouvoirs de l'Etat (Thonissen, *La Constitution belge annotée*, 1973, troisième édition, n° 155).

» A. Mast souligne pour sa part que la théorie de la prépondérance juridique du pouvoir législatif a supplanté progressivement celle de l'indépendance et de l'égalité des pouvoirs depuis l'instauration du suffrage universel. Cette nouvelle théorie reconnaît au législateur une compétence universelle qui lui permet d'intervenir dans toutes les matières qui ne sont pas réglées par la Constitution et de statuer quant à la conformité des règles qu'il établit par rapport à la Constitution. Mast conclut que le système parlementaire a supplanté l'ancienne théorie de l'équilibre entre les pouvoirs établis (A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, 1981, p. 87.)

» Le législateur a fréquemment agi en fonction de cette conception nouvelle. De très nombreuses lois relatives à l'organisation administrative ont en effet établi des règles dans un domaine que les articles 29 et 66 de la Constitution attribuent à la compétence du Roi.

» La Régie du Travail pénitentiaire, qui ne possède pas la personnalité civile, a été créée, comme une administration ordinaire, au sein du Ministère de la Justice, par la loi du 30 avril 1931.

» Het vroegere Ministerie van Koloniën dankt zijn ontstaan aan artikel 23 van de wet van 18 oktober 1908, terwijl krachtens het toenmalige artikel 1 van de Grondwet, zoals dat resulteerde uit de Grondwetsherziening van 1893, de verplichte tussenkomst van de wetgever slechts nodig was als het ging om de kolonie zelf.

» In artikel 12 van de wet van 20 mei 1975 tot bescherming van kweekprodukten wordt aan de Koning de opdracht gegeven in het Ministerie van Landbouw een Dienst tot bescherming van kweekprodukten op te richten. Die dienst is een gewoon bestuur.

» De artikelen 90 van de wet van 22 december 1976 en 212 van de wet van 8 augustus 1980 die betrekking hebben op de bevordering van de tewerkstelling, machtigen de Minister van Tewerkstelling en Arbeid in zijn departement een tijdelijke dienst in te richten voor de noden van het Bijzonder Tijdelijk Kader.

» Artikel 2 van de wet van 14 juli 1975 voorziet in de oprichting bij het departement van Nationale Opvoeding van een dienst voor het schoolvervoer.

» In de artikelen 19 en 20 van de Schoolpactwet van 29 mei 1959, zoals die gewijzigd is bij de wet van 11 juli 1973, is voorzien in de oprichting in het departement van Nationale Opvoeding van een Gebouwenfonds voor de rijksscholen en een Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen. In tegenstelling tot het Algemeen Fonds voor schoolgebouwen en het Nationaal Waarborgfonds voor schoolgebouwen, welke beide rechtspersoonlijkheid hebben, zijn het Gebouwenfonds voor de rijksscholen en het Fonds voor provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen gewone niet-gedecentraliseerde rijksdiensten.

» Er is nog menig ander voorbeeld. Een extreem geval van wetgevende bemoeiing op het bestuursvlak wordt gevormd door de wetten waarbij, na annulatie door de Raad van State, de benoeming van ambtenaren wordt bevestigd. Zoals bijvoorbeeld de wetten van 23 april 1965 en van 6 juli 1970. Niet alleen wordt ingegrepen in het gezag van de rechter, ofschoon de Raad van State zich niet op het grondwettelijk prerogatief van de Hoven en de rechtbanken kan beroepen, doch de wetgever treedt helemaal in de plaats van de Koning om ambtenaren te benoemen.

» In zijn advies omtrent de opheffing van het Bestuur van de criminele informatie doet de Raad van State die precedents af als een « verzachting » van het beginsel van de uitsluitende bevoegdheid van de Regering. Dit is kennelijk een zachte term, zoal niet een understatement voor een vorm van wetgevende handelingen die in ons recht niet zo ongewoon zijn en veeleer de bevestiging vormen van de hierboven geschetste evolutie.

» Vermeldenswaard is overigens dat zelfs in de adviezen omtrent de regularisatiewetten, de Raad van State nimmer tot een ongrondwettelijkheid heeft geconcludeerd.

» Of het nu gaat om de inrichting of de opdracht tot inrichting van een ministeriële dienst dan wel om de opheffing ervan, lijkt, ten aanzien van de Grondwet, geen verschil uit te maken. In beide gevallen gaat het om een beperking door de wetgever van de vrijheid van keuze of beslissing van de Regering.

» Het negatief advies van de Raad van State omtrent voorstel nr 127 komt dan ook vrij verrassend over.

» Overigens is er nog een tweede argument om dat advies te weerleggen, een argument dat blijkbaar aan de Raad van State is ontgaan.

» Het Bestuur van de criminele informatie is geen gewoon bestuur. In het beschikkend gedeelte van het oprichtingsbesluit van 2 juni 1971 is opdracht noch bevoegdheid omschreven.

» Artikel 1 van dat koninklijk besluit beperkt zich ertoe te stellen: « Bij het Ministerie van Justitie wordt een bestuur opgericht onder de benoeming « Bestuur van de criminele informatie ». De andere artikelen betreffen alle het statuut van de ambtenaren van de dienst.

» Le Ministère des Colonies avait été créé sur la base de l'article 23 de la loi du 18 octobre 1908, alors qu'en vertu de l'article 1^{er} de la Constitution, tel qu'il résultait de la révision de la Constitution de 1893, l'intervention du législateur n'était requise que lorsqu'il s'agissait de la colonie même.

» L'article 12 de la loi du 20 mai 1975 sur la protection des obtentions végétales enjoint au Roi de créer un service de la protection des obtentions végétales auprès du Ministère de l'Agriculture. Ce service n'est rien d'autre qu'une administration.

» Les articles 90 de la loi du 22 décembre 1976 et 212 de la loi du 8 août 1980, qui ont pour objet la promotion de l'emploi, autorisent le Ministre de l'Emploi et du Travail à organiser au sein de son département un service temporaire pour les besoins du Cadre spécial temporaire.

» L'article 2 de la loi du 14 juillet 1975 prévoit la création d'un service de transport scolaire au sein du Ministère de l'Education nationale.

» Les articles 19 et 20 de la loi du 29 mai 1959 relative au Pacte scolaire, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 11 juillet 1973, prévoient la création au sein du Ministère de l'Education nationale d'un Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et d'un Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux. Contrairement au Fonds général des bâtiments scolaires et au Fonds national de garantie des bâtiments scolaires, qui possèdent la personnalité civile, le Fonds des bâtiments scolaires de l'Etat et le Fonds des bâtiments scolaires provinciaux et communaux sont de simples services non décentralisés de l'Etat.

» Il existe de nombreux autres exemples. Le cas le plus flagrant d'immixtion du législateur dans le domaine de l'administration est celui où la loi confirme des nominations de fonctionnaires qui ont été annulées par le Conseil d'Etat. Citons à titre d'exemple les lois du 23 avril 1965 et du 6 juillet 1970. Le législateur ne se borne pas à empiéter sur l'autorité du juge (quoique le Conseil d'Etat ne puisse se prévaloir de la prérogative que la Constitution attribue aux cours et tribunaux), il se substitue en outre au Roi pour nommer des fonctionnaires.

» Dans son avis relatif à la suppression de l'Administration de l'information criminelle, le Conseil d'Etat considère ces précédents comme des « tempéraments » au principe de la compétence exclusive du Gouvernement, ce qui constitue de toute évidence un euphémisme pour désigner des actes législatifs qui ne sont plus tellement extraordinaires dans notre droit et qui confirment plutôt l'évolution que nous venons d'exposer.

» Il convient d'ailleurs de souligner que, même dans ses avis relatifs aux lois de régularisation, le Conseil d'Etat n'a jamais conclu à l'inconstitutionnalité.

» Qu'il soit question de créer, de l'injonction de créer, ou de supprimer un service ministériel, importe peu du point de vue constitutionnel. L'important est que le législateur limite la liberté de choix ou de décision du Gouvernement.

» L'avis négatif du Conseil d'Etat au sujet de la proposition n° 127 est dès lors assez surprenant.

» Un second argument, qui a manifestement échappé au Conseil d'Etat, permet d'ailleurs de réfuter cet avis.

» L'Administration de l'information criminelle n'est pas une administration ordinaire. Le dispositif de l'arrêté royal du 2 juin 1971 portant création de cette administration n'en définit ni les missions ni la compétence.

» L'article 1^{er} de cet arrêté prévoit simplement qu'il est créé au Ministère de la Justice une administration dénommée « Administration de l'information criminelle ». Tous les autres articles concernent le statut des agents de ce service.

» De opdracht van de dienst kan men wel afleiden uit de consideransen welke in de aanhef van het koninklijk besluit zijn opgenomen en waaruit blijkt dat, naar het oordeel van de Regering, de dienst het geschikte middel is voor een betere bescherming van de bevolking tegen de opflakking van het banditisme, inzonderheid tegen de handel in verdovende middelen, welke opflakking de Regering voornemens is « met ruime en beter aan de omstandigheden aangepaste middelen te beteugelen ».

» Uit die consideransen blijkt, zoals achteraf door de feiten is bevestigd, dat het Bestuur van de criminele informatie geen gewoon bestuur is. Integendeel, het betreft een dienst die essentieel wordt ingeschakeld bij de opsporing van een bepaald soort misdrijven. De oprichting ervan leunt bijgevolg zeer dicht aan bij de regelen van het strafprocesrecht die, en dit hoeft geen betoog meer, een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid zijn.

» Uit de gegevens die in de openbaarheid zijn gekomen, mag men afleiden dat de Dienst meer deed dan informatie inzamelen. Hij was daadwerkelijk betrokken bij de opsporing van misdrijven en zijn ambtenaren mochten bij de uitoefening van hun opdracht handelingen stellen welke normaliter zelf voor vervolging en bestraffing in aanmerking komen.

» Het is dan ook de vraag of de Regering, zonder daartoe door de wetgever uitdrukkelijk te zijn gemachtigd, aan de artikelen 29 en 66 van de Grondwet de bevoegdheid ontleent om hetzij dienomtrent regelen vast te stellen, hetzij aan de betrokken ambtenaren de mogelijkheid te laten om zonder bestraffing daden te stellen welke op zichzelf onder de strafwet vallen. Hierbij mag worden opgemerkt dat het koninklijk besluit van 2 juni 1971 vastgesteld is met een verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid zonder dat het aan het preventief wettigheidscontrole van de Raad van State is voorgelegd.

» Aan de wettigheid van de oprichting van de Dienst en van hetgeen daaruit onmiddellijk is voortgevloeid, kan sterk worden getwijfeld. Het is dan ook eigenaardig dat met een verwijzing naar de artikelen 29 en 66 van de Grondwet aan de wetgever het recht zou worden ontzegd om duidelijkheidshalve de wettigheid te herstellen.

» Dat, zoals het advies van de Raad van State laat verstaan, het mechanisme van de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit geval een oplossing inhoudt, is kennelijk terzake niet dienend. Het gaat immers meer om de wettigheid dan om de opportuniteit en de wettigheid is niet herstelbaar via de politieke verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

» Nog andere overwegingen pleiten voor de grondwettigheid van het voorstel. Ze zijn woordelijk opgenomen in de toelichting van het voorstel en betreffen vooral de openbare dienstverlening in het algemeen en de vrijwaring van de openbare diensten in het bijzonder.

» Het is duidelijk de taak van de wetgever ervoor te waken dat de burger het vertrouwen in 's lands instellingen behoudt. Wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat bedoeld vertrouwen is geschokt — het recente strafgeding François is daarvan toch het bewijs — dan is het zelfs de plicht van de wetgever om door zijn optreden dat vertrouwen te herstellen, teneinde aldus het behoud van 's lands instellingen te vrijwaren.

» Dit is één van de primordiale taken van het staatsorgaan dat in het land met het hoogste gezag is bekleed. In een democratisch bestel is dat orgaan het volksvertegenwoordigend element. Wanneer het Parlement daarop toegeeft, aanvaardt het meteen een Directoir regime waarin het feitelijke overwicht van de Regering wordt omgezet in een juridisch overwicht.

» De toepassing van de leer der scheiding van machten, welke A. Mast een dogmatische constructie noemt (A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gent, 1981, blz. 85-86), zou dan tot een nieuwe toestand leiden.

» La mission de celui-ci peut cependant se déduire des considérants qui figurent au début de l'arrêté royal et d'où il ressort que, de l'avis du Gouvernement, l'Administration de l'information criminelle constitue l'instrument adéquat pour préserver plus efficacement la population contre la recrudescence du banditisme et en particulier contre le trafic de stupéfiants, recrudescence que le Gouvernement entend réprimer « par des moyens accrus et mieux adaptés aux circonstances ».

» Ces considérants montrent, ainsi que les faits l'ont d'ailleurs confirmé par la suite, que l'Administration de l'information criminelle n'est pas une administration ordinaire. Il s'agit au contraire d'un service qui a, essentiellement, participé à la recherche d'un type déterminé d'infractions. Il existe par conséquent une relation très étroite entre la création de ce service et les règles de la procédure pénale qui constituent à l'évidence une matière réservée au législateur.

» On peut déduire des éléments qui ont été divulgués que l'Administration de l'information criminelle ne se bornait pas à recueillir des renseignements. Elle était associée de manière effective à la recherche des infractions et ses agents étaient autorisés à poser dans l'accomplissement de leur mission des actes dont les auteurs sont normalement poursuivis et punis.

» Il importe dès lors de savoir si le Gouvernement, sans y avoir été autorisé expressément par le législateur, puise dans les articles 29 et 66 de la Constitution le pouvoir soit de fixer des règles à cet égard, soit de laisser aux agents concernés la possibilité de poser impunément des actes qui, en raison de leur nature, tombent sous le coup de la loi pénale. On observera à ce propos que l'arrêté royal du 2 juin 1971 a été pris « vu l'urgence », sans avoir été soumis au contrôle de légalité préalable du Conseil d'Etat.

» La légalité de la création de l'Administration de l'information criminelle et de ce qui en a résulté directement est très douteuse. Aussi est-il curieux que l'on invoque les articles 29 et 66 de la Constitution pour dénier au législateur le droit de restaurer la légalité et, par là même, la clarté.

» Il n'est de toute évidence pas pertinent de considérer, comme le Conseil d'Etat semble le faire, que le mécanisme de la responsabilité ministérielle offre une solution en l'espèce. Il s'agit en effet plus d'une question de légalité que d'une question d'opportunité, et la légalité ne peut être restaurée par le biais de la responsabilité politique du ministre concerné.

» D'autres considérations encore plaident en faveur de la constitutionnalité de la proposition. Ces considérations sont exposées dans les développements de celle-ci et ont surtout trait au service public en général et à la sauvegarde des services publics en particulier.

» Il est incontestable que le législateur a pour mission de veiller à ce que le citoyen conserve sa confiance dans les institutions du pays. Lorsqu'il y a des raisons de croire que cette confiance a été ébranlée — et le procès récent du commandant François prouve tout de même qu'il en a été ainsi, le législateur a même le devoir d'intervenir afin de rétablir cette confiance et de sauvegarder ainsi nos institutions.

» C'est là une des tâches primordiales qui incombent à l'institution publique investie de la plus haute autorité. Or, dans un régime démocratique, cette institution est le Parlement. Si le Parlement cède sur ce point, il admet du même coup l'installation d'un régime directorial dans lequel la prédominance de fait du Gouvernement est transformée en prédominance juridique.

» L'application de la doctrine de la séparation des pouvoirs, que A. Mast qualifie de construction dogmatique (cf. A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, 1981, pp. 85-86), engendrerait alors une situation nouvelle.

» Uit een en ander volgt dat zowel op juridische als politieke en institutionele gronden moet worden besloten dat geen bezwaren inzake grondwettigheid kunnen worden aangevoerd. »

De auteur voegt daaraan toe dat de Raad van State aan de bevoegdheid van de wetgevende macht twijfelt. Hij pleit niet voor een « dominantie van het Parlement » maar is toch van mening dat de wetgevende macht aan zichzelf verplicht is zijn reacties op de gestelde problemen kenbaar te maken, en zijn bevoegdheid in deze materie duidelijk af te bakenen om in het vervolg elke ambiguïteit te voorkomen.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen erkent dat bepaalde door de auteur van het wetsvoorstel geformuleerde bezwaren met betrekking tot het advies van de Raad van State, gefundeerd zijn. De Raad van State geeft een aantal vrij sterke argumenten, maar die zijn zeker niet onweerlegbaar. We mogen echter niet vergeten dat de Raad van State enkel de juridische raadgever van het Parlement is en dat zijn adviezen geen bindende kracht hebben. Het staat het Parlement dus altijd vrij een advies van de Raad van State al dan niet te volgen.

Tevens kan de commissie indien ze dat nodig acht met betrekking tot het wetsvoorstel verduidelijken op welke punten zij met het advies niet akkoord gaat. Spreker is nochtans van mening dat men over deze taak geen wetenschappelijk debat hoeft te voeren, en dat het niet wenselijk is dat het Parlement met de Raad van State in discussie treedt.

Enkele leden menen dat het Parlement geen discussie met de Raad van State mag aangaan en dat het advies van die Raad geen bindende kracht heeft; het Parlement moet de argumentatie van de Raad kunnen verwerpen, wanneer het om de bevoegdheden van de wetgevende macht gaat. Het moet immers worden gezegd dat de Raad van State nog nooit zo ver is gegaan in zijn verklaringen over dit onderwerp.

Een lid verzet zich tegen het door de Raad van State verdedigde principe dat het bestuur uitsluitend tot de bevoegdheid van de uitvoerende macht zou behoren. Het gegeven advies wil aan de wetgevende macht elke bevoegdheid op dat gebied onttrekken.

Het Parlement moet zijn prerogatieven verdedigen en eraan herinneren dat het, als vertegenwoordiger van de soevereine natie, alles kan en dus ook bevoegd is voor wat het rijksbestuur betreft. Er zijn trouwens talrijke wetten aangenomen met het doel administratieve diensten op te richten. Ook al heeft de wetgevende macht de organisatie van die diensten in vele gevallen aan de uitvoerende macht toevertrouwd, toch moet die wetgevende macht m.b.t. de oprichting of de afschaffing van een bepaalde dienst optreden wanneer de uitvoerende macht tekort schiet. Daarbij mag ze niet stuiten op een aan de uitvoerende macht voorbehouden terrein. Men moet dus verduidelijken dat dit advies afbreuk doet aan de bevoegdheden van de wetgevende macht, en dat deze laatste de opperste macht blijft.

De rapporteur verklaart dat het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel van de heer Van den Bossche zeker niet tot de beste adviezen van die Raad kan worden gerekend. Spreker verwijst naar de openingsrede die voor het gerechtelijk jaar op 1 september 1981 werd uitgesproken door de heer F. Dumon, procureur-generaal bij het Hof van cassatie. Daarin verklaarde deze laatste het volgende :

« Begrijpelijk kunnen die collaboraties en wisselwerkingen tussen de Wetgevende Macht en de Uitvoerende Macht doen twifelen aan een reële « scheiding » tussen hen... », en verder : « Dat eminente auteurs aarzelen om aan te nemen dat in onze democratische landen de regel van de scheiding der machten een realiteit is, komt naar mijn overtuiging hierdoor, zoals ik reeds heb gezegd, dat zij hoofdzakelijk of zelfs uitsluitend de betrekkingen in feite en in rechte tussen de wetgevende en de

» Il faut conclure des considérations qui précèdent que, tant d'un point de vue juridique que d'un point de vue politique et institutionnel, il s'impose d'adopter la proposition de loi n° 127 et que celle-ci n'est pas critiquable sous l'angle de la constitutionalité. »

L'auteur ajoute que le Conseil d'Etat met en cause la compétence du pouvoir législatif. Sans prôner un « régime des Parlements », il pense que le pouvoir législatif se doit de faire connaître ses réactions sur le problème posé et de définir ses compétences en cette matière afin d'exclure toute ambiguïté pour l'avenir.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles reconnaît que certaines objections formulées par l'auteur de la proposition de loi à l'égard du Conseil d'Etat, sont fondées. Un certain nombre d'arguments du Conseil d'Etat sont assez forts mais non infranchissables. Il faut cependant insister sur le fait que le Conseil d'Etat n'est que le conseiller juridique du Parlement et que ses avis n'ont aucune force obligatoire. Il est donc toujours loisible au Parlement de suivre ou non un avis du Conseil d'Etat.

La commission peut également, si elle l'estime nécessaire, expliciter au rapport de la proposition de loi, en quoi elle s'écartere de l'avis. Il estime cependant qu'il ne faut pas procéder à un débat scientifique sur cette question et qu'il n'est pas souhaitable que le Parlement entre en débat avec le Conseil d'Etat.

Des membres sont d'avis que sans entrer dans un débat avec le Conseil d'Etat et nonobstant le fait que l'avis n'est pas contraignant, il faut que le Parlement puisse réfuter les arguments du Conseil d'Etat lorsqu'il s'agit des compétences du pouvoir législatif. Il faut en effet souligner que le Conseil d'Etat n'a jamais été aussi loin dans ses affirmations en cette matière.

Un membre s'insurge contre le principe défendu par le Conseil d'Etat selon lequel l'administration serait du domaine exclusif de l'exécutif. L'avis tend à dénier toute compétence au pouvoir législatif en cette matière.

Il faut que le Parlement défende ses prérogatives et rappelle qu'en tant que représentant de la nation souveraine, il peut tout et est par conséquent également compétent en ce qui concerne l'administration de l'Etat. De multiples lois ont d'ailleurs été adoptées dans le but de créer des services administratifs. Si le pouvoir législatif a souvent confié l'organisation de ces services au pouvoir exécutif, il n'en demeure pas moins qu'en cas d'inertie de ce dernier en ce qui concerne la constitution ou la suppression d'un service déterminé, le pouvoir législatif doit pouvoir intervenir et ne peut se heurter à un domaine réservé au pouvoir exécutif. Il faut par conséquent préciser que cet avis porte préjudice aux compétences du pouvoir législatif et que ce dernier reste le pouvoir suprême.

Le rapporteur déclare que l'avis du Conseil d'Etat concernant la proposition de loi de M. Van den Bossche, n'est certes pas un de ses meilleurs avis. Il se réfère à la mercuriale du 1^{er} septembre 1981 de M. F. Dumon, procureur général à la Cour de cassation dans laquelle ce dernier déclare :

« On comprend que ces collaborations et actions réciproques entre pouvoirs législatif et exécutif puissent faire douter de la réalité d'« une séparation » entre eux. » Il poursuit : « Je suis convaincu que si d'éminents auteurs hésitent à admettre la réalité dans nos pays démocratiques à la règle de la séparation des Pouvoirs c'est parce que — comme je l'ai déjà dit — ils analysent principalement ou même exclusivement les relations en fait et en droit, entre les pouvoirs législatif et exécutif, omettant d'avoir

uitvoerende macht ontlede en niet dezelfde aandacht besteden aan de scheiding die tussen die twee machten en de rechterlijke macht bestaat en noodzakelijk moet bestaan. » (blz. 8).

De rapporteur besluit dat, wat de scheiding der machten betreft, een onderscheid moet worden gemaakt tussen de scheiding zoals die tussen de rechterlijke macht en de twee andere machten bestaat, en die tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Waar in het eerste geval die scheiding ontegensprekelijk is, moet ze in het tweede geval genuanceerd worden.

In werkelijkheid staan de uitvoerende en de wetgevende macht dicht bij elkaar, en al is het zo dat de wetgevende macht de uitvoerende macht niet mag belemmeren in haar organisatie, toch mogen we niet vergeten dat ze verantwoordelijk blijft voor de vrijwaring van het algemeen belang, de door het advies van de Raad van State behandelde materie inbegrepen. In de toekomst moet het Parlement zich door dit advies dus niet gebonden achten.

De commissieleden zijn van oordeel dat zij op dit advies van de Raad van State moeten reageren, en dat de suprematie van de wetgevende macht moet worden herbevestigd. Indien van de opvattingen van de parlementsleden hieromtrent geen gewag wordt gemaakt, dan bestaat het gevaar dat het advies van de Raad van State als precedent zal dienen om de thesissen volgens welke alleen de uitvoerende macht bevoegd is in bestuurszaken, kracht bij te zetten.

Men kan betreuren dat het probleem van de ontvankelijkheid van dit wetsvoorstel niet ter sprake werd gebracht toen het in overweging werd genomen. De leden zijn dan ook van oordeel dat de bezorgdheid van de commissie in een verslag moet kunnen worden vermeld.

Dienovereenkomstig zijn de leden eenparig van oordeel dat het wetsvoorstel ontvankelijk is.

2) Het doel van het wetsvoorstel.

Een lid vindt dat hij het doel van het wetsvoorstel kan goedkeuren. Het Bestuur van de criminele informatie is immers een gevaarlijk instrument gebleken. Politie mannen tussen delinquenten is een twijfelachtige methode. Het is dus gerechtvaardigd die dienst op te doeken.

De Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en van Institutionele Hervormingen vraagt dat de Commissie voor de Justitie het huidige wetsvoorstel verwerpt.

De opdracht van het Bestuur van de criminele informatie moet opnieuw onderzocht worden, maar zulks hoeft niet noodzakelijkerwijze het voorwerp van een wet te zijn. Het door het Bestuur van de criminele informatie gestelde probleem zal in de toekomst trouwens van minder belang worden gelet op het geringe aantal werkelijk in dienst zijnde personeelsleden van die dienst.

In werkelijkheid kon de dienst tevoren slechts over 19 personeelsleden beschikken, en door de afschaffing van de buitendiensten, als gevolg van het proces François, is dat getal op 1 september 1982 teruggebracht tot 9. Het onderzoek is nu afgerond, en het personeel dat nog in dienst is komt niet in het gedrang.

Afgezien van het feit dat op die manier het belang van het bestuur aanzienlijk is verminderd, verklaart de Vice-Eerste Minister dat hij het toezicht en de controle op het Bestuur van de criminele informatie aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie heeft toevertrouwd. Deze werd tevens belast met het formuleren van concrete voorstellen m.b.t. de herstructurering en de integratie ervan in andere diensten.

Opgezet door Minister Vranckx naar het voorbeeld van hetgeen in het buitenland bestaat (F.B.I.) heeft de dienst nooit de middelen gekregen om het gestelde voorbeeld te kunnen benaderen. Het is dan ook de vraag of hij helemaal overbodig is.

égard avec la même attention à la « législation » qui existe et doit nécessairement exister entre ces deux pouvoirs et le pouvoir judiciaire. » (p. 10).

Le rapporteur conclut qu'en ce qui concerne la séparation des pouvoirs, il faut distinguer la séparation existant entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs et, celle existant entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Si dans le premier cas la séparation est incontestable, dans le second cas, elle doit être nuancée.

En effet le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont plus proches l'un de l'autre et s'il est vrai que le pouvoir législatif ne doit pas gêner le pouvoir exécutif dans son organisation, il ne faut cependant pas oublier qu'il reste responsable du respect de l'intérêt général, y compris dans le domaine traité par l'avis du Conseil d'Etat. Le Parlement doit donc veiller à ne pas se sentir lié à l'avenir par cet avis.

Les membres de la commission estiment qu'ils ne peuvent rester sans réactions vis-à-vis de l'avis du Conseil d'Etat et que la suprématie du pouvoir législatif doit être réaffirmée. S'il n'est pas fait état de la position des parlementaires en cette matière, il est à craindre que l'avis du Conseil d'Etat soit utilisé comme précédent pour renforcer l'opinion qui consiste à présenter le pouvoir exécutif comme étant seul compétent en matière d'administration.

Même s'il peut être regretté que le problème de la recevabilité de la proposition de loi n'ait pas été discutée lors de sa prise en considération, les membres sont d'avis que les préoccupations de la commission doivent pouvoir figurer dans un rapport.

En conséquence, les membres estiment à l'unanimité que la proposition est recevable.

2) L'objectif de la proposition de loi.

En ce qui concerne l'objectif de la proposition de loi, un membre pense qu'il peut approuver celui-ci. L'Administration de l'information criminelle s'est en effet avérée être un instrument dangereux. La méthode qui consiste à introduire des policiers parmi les délinquants, est contestable. Il est donc justifié de dissoudre ce service.

Le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et des Réformes institutionnelles demande que la commission de la Justice ne retienne pas la présente proposition de loi.

La mission de l'Administration de l'information criminelle doit être réexaminée mais cette réforme ne doit pas nécessairement faire l'objet d'une loi. Le problème posé par l'Administration de l'information criminelle est en effet désormais de faible ampleur du fait du nombre restreint de membres de cette administration effectivement en fonction.

En effet, celle-ci n'avait antérieurement à sa disposition que 19 personnes. La diminution de ses services extérieurs à la suite du procès François a réduit le personnel à 9 unités, au 1^{er} septembre 1982. L'enquête est actuellement terminée et les personnes encore en service ne seront pas mises en cause.

Outre le fait que l'importance de l'administration se trouve ainsi considérablement diminuée, le Vice-Premier Ministre déclare avoir confié la surveillance et le contrôle de l'Administration au Secrétaire général du Ministère de la Justice. Ce dernier est également chargé de faire des propositions concrètes quant à sa restructuration et à son intégration dans d'autres services.

Mise sur pied par le Ministre Vranckx en s'inspirant de l'expérience étrangère (F.B.I.) mais n'ayant jamais eu les moyens pour se rapprocher de l'exemple proposé, la question se pose de savoir si elle est totalement inutile. Selon le Vice-Premier

Volgens de Vice-Eerste Minister moet het probleem in een ruimer verband worden gezien. We moeten immers vaststellen dat België geen werkelijk beleid inzake criminaliteit heeft.

De B.O.B. neemt de repressie voor haar rekening en volgt daarin haar eigen beleid, wat ook voor elke aan een parket verbonden gerechtelijke politie geldt. Daar zij nog aan toegevoegd dat ook de politiekorpsen van alle belangrijke steden hun eigen aanpak hebben, en bovendien moet men rekening houden met de onmisbare contacten met Interpol en andere internationale organisaties die zich met repressie inlaten.

Een coördinatie lijkt dus aangewezen. Men zou de oprichting van een Bestuur voor criminele zaken kunnen overwegen. Daaronder zouden ressorteren :

- de dienst Strafwetgeving;
- de dienst Uitleveringen en Ambtelijke opdrachten;
- de rest van het Bestuur van de criminele informatie, dat zich met statistiek zou bezighouden en met de Nationale Dienst voor de Criminalistiek verbonden zou zijn.

Men kan zich dan ook afvragen of de afschaffing van dit Bestuur gerechtvaardigd is, en of men helemaal moet afzien van bepaalde diensten die het zou kunnen bewijzen.

De Vice-Eerste Minister belooft in dat verband resultaten op heel korte termijn. Hij verklaart dat hij voor de herstructurering zal waken en hij vraagt het onderzoek van het wetsvoorstel voor onbepaalde tijd uit te stellen.

Een lid vindt dat de Vice-Eerste Minister gedeeltelijk gelijk heeft voor wat het door hem nagestreefde doel betreft. Er bestaat in ons land immers geen beleid inzake criminaliteit, maar men moet de eventuele efficiëntie van zo'n beleid ook niet overschatten. Wil men onderlinge conflicten voorkomen, dan moet volgens hem de hele wetgeving inzake politiediensten worden herzien.

Hij vindt het voorstel tot verdaging voor onbepaalde tijd aanvaardbaar rekening houdend met de door de Vice-Eerste Minister aangegane verbintenissen.

De rapporteur is van oordeel dat de door de Vice-Eerste Minister verdedigde doelstellingen positief zijn en dat men hem vertrouwen mag schenken.

Derhalve keurt de commissie eenparig het voorstel tot verdaging goed.

De Rapporteur,
R. HENRION.

De Voorzitter,
L. REMACLE.

Ministre, il faut envisager le problème dans un contexte plus large. Il faut en effet constater qu'il n'existe pas en Belgique de réelle politique criminelle.

La B.S.R. s'occupe de répression et a sa politique propre tandis que chaque police judiciaire attachée à un parquet a la sienne. A cette situation il faut encore ajouter que chaque police communale d'une ville importante a également sa propre optique. Il faut de surcroît tenir compte de la nécessité de contacts avec Interpol et avec d'autres organismes internationaux s'occupant de répression.

Une coordination s'impose donc et il pourrait être envisagé de créer une Administration des affaires criminelles qui comprendrait :

- le service de législation pénale;
- le service des extraditions et des commissions rogatoires;
- le solde de l'Administration de l'information criminelle qui s'occuperait de statistiques et serait en relation avec l'Institut national de criminalistique.

Il convient dès lors de se demander si supprimer cette administration se justifie et s'il faut radicalement se priver de certains des services qu'elle pouvait rendre.

Le Vice-Premier Ministre promet à cet égard des résultats dans un très bref délai. Il déclare qu'il s'engage à veiller à cette restructuration et demande que l'examen de la proposition de loi soit remis *sine die*.

Un membre croit que le Vice-Premier Ministre a partiellement raison en ce qui concerne cet objectif. Il n'existe en effet pas de politique criminelle dans notre pays, il craint cependant qu'il ne faille pas surestimer l'efficacité de cette éventuelle politique criminelle. Il estime quant à lui que toute la législation concernant les polices devra être revue afin d'éviter les conflits entre celles-ci.

En ce qui concerne la proposition de remise *sine die*, il estime qu'elle peut être acceptée compte tenu de l'engagement du Vice-Premier Ministre.

Le rapporteur est d'avis que les orientations défendues par le Vice-Premier Ministre sont positives et qu'il peut lui être fait confiance.

En conséquence, la commission adopte la proposition d'ajournement à l'unanimité.

Le Rapporteur,
R. HENRION.

Le Président,
L. REMACLE.