

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN ALS OVERHEID VAN BESTUURLIJKE POLITIE

Piet PIETERS

| Juridisch adviseur bij het coördinatie- en crisiscentrum van de regering¹

Op het vlak van de administratieve politie vervult de minister van binnenlandse zaken een belangrijke rol. Deze rol wordt nog steeds groter door de terrorismedreiging die thans in de hele wereld blijkt te bestaan. In deze bijdrage schetst Piet Pieters een stand van zaken van een en ander.

INLEIDING

Zoals algemeen bekend in het bestuursrecht, hebben de gemeenten – en vooral de burgemeesters – tot taak “het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie”². Daarnaast vervullen ook de provinciegouverneurs een aanzienlijke rol in de algemene veiligheid, vooral dan op het vlak van crisisbeheer en noodplanning³.

Openbare veiligheid en het goed beheer van noodsituaties, het zijn doelstellingen die ook op federaal niveau een specifieke invulling krijgen. Niet alleen voor de lokale overheden, maar ook voor de minister van binnenlandse zaken vormt het brede domein van de openbare orde een dagelijkse opdracht, een opdracht waarbinnen de strijd tegen het terrorisme intussen sterk op de voorgrond getreden is. Het is evenwel ruimer dan dat. Initiatieven tot verticale en horizontale coördinatie

worden al langer genomen en beperken zich niet tot het terrorisme⁴. Feit is echter dat met de groeiende complexiteit van de risico's, ook de uitdagingen voor de beheersing ervan steeds groter worden. Met veeleer beperkte juridische middelen staan de overheden van bestuurlijke politie voor dikwijls belangrijke verantwoordelijkheden.

Hoog tijd voor een stand van zaken⁵.

BESTUURLIJKE POLITIE

De bestuurlijke politie is het geheel van regels bestemd om de openbare orde in het land te behouden en desgevallend te herstellen en die aan welbepaalde bestuurlijke overheden de macht toekent om daartoe, desnoods met aanwending van dwangmiddelen, beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de individuele rechten en vrijheden van de rechtsonderhorigen⁶.

Openbare orde

De (handhaving en het herstel van) de openbare orde bestaat traditioneel uit de drie componenten rust, veiligheid en gezondheid. De openbare rust

1 F.O.D. binnenlandse zaken, algemene directie crisiscentrum.

2 Politie in zijn functionele betekenis, de “politiewetten” en de handhaving ervan, dit laatste dan door (onder meer) de politie in zijn organieke betekenis, als dienst. Zie artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet (hierna N.G.W.), schatplichting aan het revolutionaire decreet van 14 december 1789 (“faire jouir les habitants des avantages d’une bonne police ...”) en aan dat van 16-24 augustus 1790 (“le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d’hommes ...”).

3 Zie onder meer het recente Koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen, *B.S.* 15 maart 2006, hierna het K.B. noodplanning genoemd.

4 Over die coördinatie-initiatieven inzake terrorisme, zie reeds: P. PIETERS, “Strijd tegen terrorisme ook taak van lokale politie”, *Politiejournaal* 2005, afl. 4, 26-27 en P. PIETERS, “De strijd tegen het terrorisme, het extremisme en het radicalisme”, *Panopticon* 2005, afl. 5, 68-71.

5 Deze bijdrage bouwt verder op: P. PIETERS, “Burgemeester, gouverneur, minister: de tussenkomst van de (hogere) bestuurlijke overheden bij verstoringen van de openbare orde”, *Panopticon* 2006, afl. 2, 92-97.

6 Gebaseerd op: W. DERIDDER en F. DE MOT, “Handhaving van de wanorde”, *R.W.* 1981, kol. 980, gecombineerd met: A. VAN DER STICHELE, “Algemene bestuurlijke politie”, *T.B.P.* 1957, 164.

wordt begrepen als de afwezigheid van wanordelijkheden en onlusten op openbare plaatsen, de openbare gezondheid beoogt de afwezigheid van ziekten door de handhaving van de hygiëne en door het vrijwaren van een kwalitatief leefmilieu en het begrip openbare veiligheid wijst van oudsher op de afwezigheid van gevaarlijke situaties voor personen en goederen en omvat onder meer de voorkoming van criminaliteit en de bijstand aan personen in gevaar⁷. Het zijn basisbegrippen die we reeds kennen vanuit het Franse revolutionaire decreet van 14 december 1789⁸, die hernomen werden in de omzendbrief van 10 december 1987⁹ en later ook in de wet op het politieambt en in de provinciewet, na wijziging door de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (W.G.P.)¹⁰.

Daarnaast moeten we eveneens wijzen op het artikel 14 van de wet op het politieambt (W. Pol.), luidens hetwelke de politiediensten bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie toezien op de handhaving van de openbare orde “met inbegrip van de naleving van de politiewetten en politieverordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen”, en eveneens bijstand verlenen aan eenieder die in gevaar verkeert.

La sûreté publique

Wanneer we het hebben over de bevoegdheden van de minister van binnenlandse zaken op het vlak van de openbare veiligheid of “la sécurité

publique”, dan hebben we het zowel over de afwezigheid van ongevallen of de aspecten van civiele veiligheid (safety) enerzijds,¹¹ als over de brede noemer security anderzijds, waaronder “la sûreté publique” of de “veiligheid van de staat” als te vrijwaren hoger belang¹².

Naast de minister van justitie kan ook de minister van binnenlandse zaken bepaalde opdrachten toevertrouwen aan de veiligheid van de staat (als dienst), met name op het vlak van de openbare orde en de bescherming van personen¹³. In deze domeinen beschikt de minister van binnenlandse zaken over een vorderingsrecht, ook al blijft de dienst voor de uitoefening van zijn opdrachten steeds onder het gezag van de minister van justitie. De minister van binnenlandse zaken preciseert het voorwerp van zijn vorderingen, deelt aan de veiligheid van de staat alle inlichtingen mee, noodzakelijk ter uitvoering van de beschermingsopdrachten, en kan aanbevelingen doen en precieze aanwijzingen geven omtrent de in het werk te stellen middelen, maar hij kan zich als dusdanig niet mengen in de organisatie van de dienst. In de praktijk geschiedt deze samenwerking met de veiligheid van de staat op dagdagelijkse basis, grotendeels via haar verbindingsofficier bij de algemene directie crisiscentrum van de F.O.D. binnenlandse zaken. Daarnaast wordt de minister van binnenlandse zaken ook betrokken bij de organisatie en het bestuur van de veiligheid van de staat, wanneer die een rechtstreekse invloed hebben op de uitvoering van de opdrachten inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van personen. Die impact is echter bijzonder relatief. De minister van justitie kan steeds de verzoeken van de minister van

7 Memorie van toelichting bij het wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St.* Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 5.

8 Vandaag het artikel 135, § 2, lid 1 N.G.W.

9 M.O. 10 december 1987 ordehandhaving. – gecoördineerde algemene onderrichtingen, *B.S.* 19 december 1987.

10 Zowel in artikel 5/2 W. Pol. als in artikel 128 van de provinciewet wordt de openbare orde omschreven met de componenten openbare rust, veiligheid en gezondheid.

11 Art. 4, lid 1 van de wet van 31 december 1963 op de civiele bescherming (*B.S.* 16 januari 1964), hierna de wet van 31 december 1963 genoemd, stelt: “De minister tot wiens bevoegdheid binnenlandse zaken behoren, organiseert de middelen en lokt de maatregelen uit welke voor geheel ‘s lands grondgebied nodig zijn voor de civiele bescherming. Hij coördineert de voorbereiding en de toepassing van die maatregelen zowel bij de verschillende ministeriële departementen als bij de openbare lichamen”.

12 Zie de artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*B.S.* 18 december 1998), hierna de wet van 30 november 1998 genoemd. Deze bepalingen zijn te omvangrijk om hier volledig te citeren, doch het gaat om (potentiële) dreigingen tegen de inwendige en uitwendige veiligheid van de staat, tegen het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, tegen de internationale betrekkingen of tegen het wetenschappelijk of economisch potentieel of andere belangen, alsook dreigingen zoals spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties of criminele organisaties.

13 De personen die in aanmerking komen voor close protection door de beschermingsofficieren van de veiligheid van de staat, op vordering van de minister van binnenlandse zaken, zijn de buitenlandse staatshoofden en regeringsleiders en hun familieleden, de Belgische en buitenlandse regeringsleden, alsmede sommige andere personaliteiten die het voorwerp uitmaken van bepaalde bedreigingen (art. 8 Wet 30 november 1998).

binnenlandse zaken dienaangaande naast zich neerleggen, mits deze laatste van de redenen daarvan ingelicht wordt¹⁴.

Algemene politie en vreemdelingenpolitie waren sedert 1830 de meest constante bevoegdheden van “la sûreté publique” of de “openbare veiligheid”, temidden de vele wijzigingen in bevoegdheden, structuren en verantwoordelijke ministeriële departementen die deze dienst gekenmerkt hebben. Dit tot op het ogenblik dat in 1929 de algemene politie toevertrouwd werd aan de algemene rijkspolitie (A.R.P.) bij het ministerie van binnenlandse zaken¹⁵, terwijl de “openbare veiligheid” ingericht werd als een algemene directie bij het ministerie van justitie, onderverdeeld in drie directies, respectievelijk de veiligheid van de staat, de vreemdelingenpolitie en de school voor criminologie en wetenschappelijke politie¹⁶. Ook daarna pendelde de veiligheid van de staat nog over en weer tussen binnenlandse zaken, landsverdediging en justitie en wijzigden haar bevoegdheden nog in alle richtingen, doch dat is hier verder niet aan de orde. In dit bestek wensen we er vooral op te wijzen dat de aangelegenheden die we vandaag kennen als vreemdelingenzaken, algemene bestuurlijke politie en veiligheid van de staat één gemeenschappelijke noemer hebben: “de openbare veiligheid” of “la sûreté publique”.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat in het kader van de (gespecialiseerde)¹⁷ bestuurlijke politie het begrip openbare veiligheid gebruikt wordt ter omschrijving van de finaliteit van de (politiële) informatieverwerking inzake de misdrijven of de dreigingen tegen de veiligheid van de staat, inzake de opvolging van groeperingen die een bijzondere belang vertonen voor de openbare orde, inzake de

bijzondere bescherming van personen en goederen en inzake de bestrijding van het terrorisme, het extremisme en het radicalisme. In dezelfde optiek, kan men ook in de vreemdelingenwet meerdere referenties terugvinden naar de “openbare orde”, de “nationale veiligheid” of de “veiligheid van het land”, als grondslag voor de beperkende maatregelen die de minister van binnenlandse zaken aan bepaalde vreemdelingen kan opleggen, afhankelijk van hun verblijfsstatus en voor zover de voorwaarden daartoe zijn vervuld¹⁸.

Biedt de Franse taal de mogelijkheid om een zeker onderscheid te maken tussen “la sécurité publique” en “la sûreté publique”, in het Nederlands beschikken we enkel over de notie “openbare veiligheid”. Elk welbegrepen historisch besef ten spijt, is de realiteit van vandaag dat men in beide talen telkens opnieuw uit de context moet proberen af te leiden wat nu precies de strekking is (of kan zijn) van het begrip “openbare veiligheid” of “sécurité publique” die men in allerlei wetten, reglementen en richtlijnen aantreft: eerder de afwezigheid van ongevallen, of eerder “la sûreté publique”, of elk van beide.

Hoewel hij slechts over relatief beperkte wettelijke mogelijkheden beschikt, hebben de verantwoordelijkheden van de minister van binnenlandse zaken voor de openbare orde betrekking op de nationale veiligheid in de meest ruime zin van het woord, dit is zowel op het vlak van safety als op het vlak van security. Daaronder ressorteren eveneens de bescherming van de kritieke, vitale en gevoelige infrastructuur, het socio-economisch potentieel van het land en de essentiële behoeften van de bevolking¹⁹.

14 Art. 31, 4° Wet 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten (B.S. 26 juli 1991) en art. 5, 6, 7, 8 en 23 Wet 30 november 1998.

15 De A.R.P. bestond toen reeds informeel, doch werd officieel pas opgericht op 25 juni 1934. Zij groeide later uit tot een algemene directie, doch met ingang van 1 november 2002 werd zij opgeheven in het kader van de Copernicushervorming, waardoor het ministerie omgevormd werd tot een federale overheidsdienst. Sindsdien worden de bevoegdheden inzake algemene bestuurlijke politie behartigd door de op dat ogenblik nieuw gecreëerde algemene directie crisiscentrum.

16 R. LIBERT, “In vogelvlucht. De geschiedenis van 175 jaar veiligheid van de staat” in M. COOLS, K. DASSEN, R. LIBERT en P. PONSARS (ed.), *De staatsveiligheid*, Brussel, Politeia, 2005, 35.

17 Art. 105, in fine W.G.P.: “In bijkomende orde oefenen de gedeconcentreerde gerechtelijke diensten ook gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie uit”.

18 Zie bijvoorbeeld artikel 52bis, 4° juncto artikel 54, § 2 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf en de vestiging van vreemdelingen, met betrekking tot de te vervullen voorwaarden alvorens de minister een kandidaat-vluchteling voorlopig ter beschikking kan stellen van de regering.

19 Termen ontleend aan het Koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het coördinatie- en crisiscentrum van de regering (B.S. 4 mei 1988), gewijzigd bij Koninklijk besluit van 11 mei 1990 (B.S. 1 juni 1990).

Openbare overlast

Verder kennen we sedert de wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties ook het – belangwekkende – begrip “openbare overlast”²⁰. Net zoals “la sûreté publique” is dit ons inziens geen afzonderlijk begrip, doch eerder een bijkomende component van het containerbegrip “openbare orde”²¹. Wordt deze notie op federaal niveau alsdusdanig (nog) niet gebruikt, ze is wel illustratief voor de mogelijkheden en beperkingen van juridische politiemaatregelen.

Volgens Schuermans zouden sedert de aanvulling van artikel 135, § 2, lid 2 N.G.W. met een 7^o²², de gemeenten voortaan ook mogen optreden, wanneer enkel de morele orde in het gedrang komt, van zodra dit gepaard gaat met vormen van overlast voor de inwoners, zonder het bewijs van een inbreuk op de materiële openbare orde te moeten leveren²³. Luidens een jarenlange rechtspraak van de Raad van State kan een burgemeester inderdaad slechts optreden tegen verstoringen van de morele orde (zoals druggebruik in een dancing), wanneer die verstoringen zich zo veruitwendigen dat zij aantoonbare repercussies hebben op de materiële openbare orde. Feit is ook dat het toenmalige kabinet van de minister van binnenlandse zaken bewust tot doel had de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het stuk van de materiële openbare orde in zijn verschillende componenten te verruimen tot allerlei gevallen van openbare overlast, vanuit de redenering dat deze mogelijkheid tot het nemen van politiemaatregelen breder is dan “te voorzien in goede politie”²⁴.

Ons lijkt het echter aangewezen om ook vandaag nog steeds als algemene regel te blijven hanteren dat de overheid het bewijs moet kunnen leveren van inbreuken op de materiële openbare orde. In

voorkomend geval zal er immers nog steeds een verband aangetoond moeten kunnen worden tussen de problemen op straat en de activiteiten in de inrichting en elke maatregel zal onverminderd de toets van de proportionaliteit moeten kunnen doorstaan. Ook na de wet van 13 mei 1999 moet men derhalve nog steeds de verstoring van de materiële openbare orde kunnen aantonen, zij het dat die verstoring nu ook kan bestaan uit openbare overlast, terwijl men vroeger enkel het bewijs kon leveren aan de hand van de begrippen rust, veiligheid of gezondheid. Het minutenlang afgaan van een autoalarm, het aan- en afrijden van voertuigen, het achterlaten van etensresten een dergelijke meer zijn wel degelijk verstoringen van de materiële openbare orde, zij het dan in de bijkomende component openbare overlast.

OVERHEDEN VAN BESTUURLIJKE POLITIE

De minister van binnenlandse zaken verenigt in zijn ambt zowel de hoedanigheid van bestuurlijke overheid, van politieoverheid, van overheid van bestuurlijke politie als van overheid die het gezag uitoefent over de politiediensten.

Bestuurlijke overheid

Een bestuurlijke of administratieve overheid is een overheid of dienst die administratieve rechtshandelingen stelt, vatbaar voor annulatieberoep bij de Raad van State.²⁵ Instellingen, opgericht of erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, die belast zijn met een openbare dienst en niet behoren tot de

20 B.S. 10 juni 1999.

21 In dezelfde zin: A. VANDENDRIESSCHE, “De gemeentelijke administratieve politie op gemeentelijk vlak in de rechtspraak van de Raad van State”, *T. Gem.* 2001, 180.

22 Art. 135, § 2, 7^o: “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast”.

23 F. SCHUERMANS, “Gemeentelijke administratieve sancties en gewapend-bestuursrecht: naar een embryo van bestuurlijke parketten” in M. SANTENS, (ed.), *Gewapend bestuur? Gemeentelijk bestuur(srecht) en gemeentelijke administratieve sancties ter bestrijding van overlastfenomenen en kleine criminaliteit*, Brugge, die Keure, 2005, 25-28.

24 In dezelfde logica breidde de wet van 1999 ook de bevoegdheden van de burgemeester uit, door de invoering van de artikelen 134ter en 134 quater N.G.W. (sluiting van de inrichting voor beperkte duur).

25 Rechtshandelingen in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Opmerkelijk: in de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (B.S. 7 mei 1999), gewijzigd door de wet van 3 mei 2005 (B.S. 27 mei 2005), hierna de wet veiligheidsmachtigingen genoemd, verstaat men onder administratieve overheid eveneens elke privaatrechtelijke rechtspersoon, belast met een opdracht van algemeen belang, zoals B.I.A.C. (*Parl. St.* Kamer 2004-2005, nr. 1598/1, 23).

rechterlijke of wetgevende macht, zijn in beginsel administratieve overheden in zoverre hun werking door de overheid bepaald en gecontroleerd wordt en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden²⁶.

In het politierecht wordt de term bestuurlijke overheid echter vooral gebruikt om het onderscheid te maken met de andere overheden van de openbare macht, met name de gerechtelijke en de militaire overheden. Met bestuurlijke overheden doelt men dan op overheden zoals de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, de gouverneur, de arrondissementscommissaris, de bestendige deputatie, de provincieraad, het gewest, de ministers en de Koning (de regering), maar ook op administraties zoals het bestuur der luchtvaart of de dienst vreemdelingenzaken.

Politieoverheid

De bestuurlijke overheid die deel uitmaakt van de openbare macht beantwoordt aan de kenmerken van het wettelijke begrip politieoverheid, dit is “de overheid door of krachtens de wet aangewezen om juridische politiemaatregelen te nemen en om politiemaatregelen uit te voeren of door de politiediensten te doen uitvoeren”²⁷. Zowel de algemene als de bijzondere politie worden uitgeoefend door middel van executoire politiemaatregelen: reglementen en verordeningen, bijzondere beslissingen die een verbod, een uitdrukkelijk bevel, een toelating of vergunning alsook dwangmaatregelen inhouden.²⁸ Het zijn rechtshandelingen die hetzij een reglementerend karakter hebben (de politie op de gevaarlijke, hinderlijke en ongezonde inrichtingen, de reglementering op de ruimtelijke ordening, de

politie op het wegverkeer, ...), hetzij een meer individuele of bijzondere draagwijdte (verbod tot betogen, bevel om een bouwvallig gebouw af te breken, ...) ²⁹. Hun effect werkt direct (het uiteendrijven van samenscholingen, het wegnemen van hinderpalen op de openbare weg, ...), of indirect (de straffen, bepaald voor overtreders van een wet of een verordening) ³⁰.

Binnen de bestuurlijke zuil is een politieoverheid een bestuurlijke overheid die rechtshandelingen stelt in de vorm van politiemaatregelen. Die politiemaatregelen genieten van het zogenaamde “*privilège du préalable*”. Onverminderd de mogelijkheid tot een rechterlijke toetsing achteraf, worden zij a priori geacht wettig en bindend te zijn. Zij zijn uit zichzelf uitvoerbaar, zonder dat daartoe enige rechterlijke tussenkomst noodzakelijk is. De beslissingen kunnen rechtstreeks ten uitvoer gelegd worden en derhalve onmiddellijk rechtsgevolgen sorteren.

Overheid van bestuurlijke politie

Het begrip “overheid van bestuurlijke politie” is vanzelfsprekend nauw verbonden met de bestuurlijke politiefunctie, zoals we die onder meer kennen uit de wet op het politieambt (W. Pol.)³¹. Elke overheid van bestuurlijke politie beantwoordt sowieso aan de kenmerken van wat we hierboven omschreven als respectievelijk een bestuurlijke overheid en een politieoverheid. De burgemeester is een bestuurlijke overheid die executoire politiemaatregelen neemt, en dus een politieoverheid. Meer in het bijzonder is hij een overheid die maatregelen van bestuurlijke politie neemt, en dus ... een overheid van bestuurlijke politie.

26 Cass. 14 februari 1997, *R.W.* 1996-97, 1433-1438. De N.V. Gimvindus, later de N.V. Domus Flandria, is geen administratieve overheid, want ze is niet bevoegd om aan anderen eenzijdig bindende verplichtingen op te leggen. Het doet daarvoor niet ter zake dat haar een taak van algemeen belang toevertrouwd werd, noch dat zij opgericht werd door een administratieve overheid (de N.V. gewestelijke investeringsmaatschappij voor Vlaanderen, de G.I.M.V.) en ook al oefent de Vlaamse overheid er een verregaande controle over uit. Zij verliest daardoor haar privaatrechtelijk karakter niet.

27 Definitie van artikel 3, 1° W. Pol.

28 G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, *De wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2005, 51-52, waar verwezen wordt naar FLAMME.

29 M.O. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, *B.S.* 20 maart 1993.

30 A. VAN DER STICHELE, *l.c.*, 164.

31 Cf. bijvoorbeeld art. 34, § 3 W. Pol.: “Teneinde de openbare veiligheid te handhaven of de naleving te verzekeren van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kunnen de overheden van bestuurlijke politie, binnen de perken van hun bevoegdheden, identiteitscontroles voorschrijven, uit te voeren door de politiediensten in de omstandigheden die deze overheden bepalen”.

Gezagsoverheid

Overeenkomstig artikel 5, lid 1 W. Pol. staan de politiediensten voor het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie “onder het gezag van de bestuurlijke overheden, waaronder zij overeenkomstig de wet ressorteren”. Volgens de W.G.P. komt deze hoedanigheid in het bijzonder toe aan de burgemeester (jegens de lokale politie)³² en aan de minister van binnenlandse zaken (jegens de federale politie)³³, die daartoe de nodige bevelen, onderrichtingen en richtlijnen kunnen geven. Dit laatste neemt nochtans niet weg dat ook in de gevallen waarin de politiediensten krachtens de wet op eigen initiatief kunnen optreden, zij onder de bevoegde overheden blijven ressorteren³⁴.

De programmawerking inzake de fenomenen die een geïntegreerde gerechtelijke en bestuurlijke aanpak vereisen, wordt uitgewerkt onder het gemeenschappelijke gezag van de minister van justitie en de minister van binnenlandse zaken³⁵. Dit laat de minister van binnenlandse zaken toe om rechtstreeks instructies te geven aan de betreffende diensten van de algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie, ook al vallen die voor het overige onder het gezag van de minister van justitie, onverminderd de eigen bevoegdheden van de gerechtelijke overheden.

De aanduiding van de gezagsoverheden door (of krachtens)³⁶ de wet is niet zonder belang. Terwijl de gemeenteraad enkel politiematregelen kan nemen in de vorm van reglementen of verordeningen, kan de burgemeester, naast het nemen van verordeningen, reeds rechtsgevolgen (doen) sorteren via zijn voorschriften of bevelen aan de politie³⁷. Bovendien rust op de politiediensten een wettelijke plicht tot informatie aan hun gezagsoverheden.

INFORMATIE VAN BESTUURLIJKE POLITIE

Basisregels

Onverminderd de taken van de veiligheid van de staat komt het aan de politiediensten toe om de nodige gegevens van persoonlijke aard en inlichtingen in te winnen en te verwerken met betrekking tot de gebeurtenissen, de groeperingen en de personen die een concreet belang vertonen voor de uitoefening van hun opdrachten van bestuurlijke politie³⁸.

In toepassing van de artikelen 5/1, 5/2 en 14 W. Pol. delen “de overheden van bestuurlijke politie” en de politiediensten elkaar de hen toegekomen inlichtingen betreffende de openbare orde mee die tot preventieve of beteugelende maatregelen aanleiding kunnen geven, informeren de politiediensten “de betrokken bestuurlijke overheden” over de buitengewone gebeurtenissen betreffende de openbare orde, waarvan zij kennis hebben, bezorgen zij het verslag van hun toezichtopdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten ingewonnen hebben, aan “de bevoegde overheden” en onderhouden zij contact met elkaar, “alsmede met de bevoegde overheidsdiensten”. Ook informatie van gerechtelijke politie wordt overgemaakt aan “de bevoegde bestuurlijke overheden”, wanneer die van belang is voor de uitoefening van de bestuurlijke politie en aanleiding kan geven tot beslissingen van bestuurlijke politie (art. 44/5 W. Pol.).

³² Art. 42, lid 1, art. 43, lid 4 en art. 64, lid 2 W.G.P.

³³ Art. 97, lid 1 W.G.P. Daarnaast beschikt de minister van binnenlandse zaken over de mogelijkheid om dwingende richtlijnen uit te vaardigen met betrekking tot opdrachten van bestuurlijke politie, uit te voeren door lokale politie, en is ook de minister van justitie een gezagsoverheid in welbepaalde materies van (bijzondere) bestuurlijke politie (Hoven en rechtbanken, gevangenen en bescherming van de overbrenging van gevangenen) (cf. infra).

³⁴ Art. 6 W. Pol.

³⁵ Art. 95 W.G.P.

³⁶ Art. 1, lid 1 W. Pol.: “De politiediensten vervullen hun opdrachten onder het gezag en de verantwoordelijkheid van de overheden die daartoe door of krachtens de wet worden aangewezen”.

³⁷ W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 982-983.

³⁸ Art. 44/1 W. Pol.

Andere publieke autoriteiten

Lijken deze bepalingen vrij ruim en pragmatisch opgevat, de juridische waarheid is iets complexer. Luidens artikel 44/1, lid 3 W. Pol. mogen de politiediensten de gegevens van persoonlijke aard en de inlichtingen die zij bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie inwinnen en verwerken, enkel meedelen aan “de overheden bedoeld in artikel 5” (lees: de gezagsoverheden)³⁹, de Belgische of buitenlandse politiediensten, het vast comité P en het vast comité I, het coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse⁴⁰, de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun opdrachten en de internationale organisaties voor politionele samenwerking, ten aanzien waarvan de Belgische openbare overheden of politiediensten verplichtingen hebben. De precisering “bedoeld in artikel 5” werd ingevoerd door de zogenaamde frescowet van 2 april 2001, volgens haar memorie van toelichting niet meer dan een “legistieke aanpassing”. Niet is nochtans minder waar. De samenlezing met artikel 44/1, lid 4 W. Pol., zoals een jaar daarop ingevoerd door de exoduswet⁴¹, leert immers dat “andere publieke autoriteiten” voortaan nog slechts bestemming kunnen zijn van politie-informatie, wanneer zij daartoe uitdrukkelijk aangewezen worden bij Koninklijk besluit⁴². Men mag dan al een “overheid van bestuurlijke politie” zijn, een “betrokken bestuurlijke overheid”, een “bevoegde overheid”, een “bevoegde overheidsdienst” of een “bevoegde bestuurlijke overheid”, als men niet beschikt over een door of

krachtens de wet toegekend “gezag” over de politiediensten, dan kan men geen beroep doen op artikel 44/1, lid 3 W. Pol., doch dan dient men strikt genomen te wachten op een Koninklijk besluit in de zin van artikel 44/1, lid 4⁴³.

Bestuurlijke versus gerechtelijke overheden

De politiediensten staan onder het gezag van zowel de bestuurlijke als de gerechtelijke overheden, elk met hun eigen bekommernissen en finaliteiten. Dit maakt er de politionele informatiehuishouding niet eenvoudiger op. Terwijl aan de ene kant alle geledingen van de geïntegreerde politie aangezet worden tot een maximale informatie-uitwisseling, onder het waakzaam oog van het vast comité P, van de algemene inspectie van de federale en lokale politie en van het controleorgaan van het beheer van de politionele informatie⁴⁴, en de politieambtenaar die nalaat de nodige gegevens over te maken aan de algemene nationale gegevensbank (A.N.G.) in persoon strafbaar gesteld wordt⁴⁵, wordt aan de andere kant systematisch voorzien in procedures van gerechtelijk embargo of van voorafgaande gerechtelijke toestemming⁴⁶. Ook al erkennen de parketten dat terdege rekening gehouden moet worden met de informatiebehoeften van de bestuurlijke overheden⁴⁷, toch zullen in bepaalde omstandigheden de politiediensten hun informatie pas kunnen overmaken aan de ene overheid (onder meer de burgemeester), van zodra de andere overheid (het parket) daartoe uitdrukkelijk het licht

- 39 Voor een goed begrip: de artikelen 5/1 tot 5/6 W. Pol. maken geen deel uit van artikel 5 W. Pol., maar zijn volkomen onderscheiden bepalingen.
- 40 In voege vanaf een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 december 2006 (zie voetnoot 85).
- 41 Wet 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten, B.S. 30 april 2002.
- 42 En om het legistiek helemaal mooi te maken, voegde de wet van 27 december 2005 houdende diverse bepalingen (B.S. 30 december 2005) nog een vijfde lid toe aan het artikel 44/1, volgens hetwelke de Koning de gegevens en informatie bepaalt die meegedeeld mogen worden meegedeeld aan De Post.
- 43 Tot op heden zag nog geen enkel Koninklijk besluit in die zin het levenslicht. Men kan zich afvragen of men deze vereiste niet beter zou vervangen door operationele protocolakkoorden (bijvoorbeeld tussen politie en douane), die even effectief kunnen zijn voor het bewaken van de finaliteit en in elk geval minder formalistisch.
- 44 Art. 44/7 W. Pol.
- 45 Art. 44/11 W. Pol.
- 46 Zie de artikelen 44/5 en 44/8 W. Pol. Specifiek met betrekking tot het federaal parket wordt dit nader uitgewerkt in de omzendbrief van het college van procureurs-generaal COL 9/2005 van 15 juli 2005 betreffende de gerechtelijke aanpak inzake terrorisme (*niet gepubliceerd*) en ook in de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging staat een gelijkaardige embargoprocedure ingeschreven (art. 11 en 12); te onderlijnen is niettemin dat men in beide gevallen voorziet in een bijzondere arbitrageprocedure om blokkeringen te vermijden.
- 47 Zie: B. VAN LIJSEBETH, “Omsendbrief PLP 37 of het internationale terrorisme als lokaal veiligheidsprobleem”, *Panopticon* 2006, afl. 2, 46, waar verwezen wordt naar het tweede evaluatieverslag van april 2005 van de commissie ter begeleiding van de politiehervorming op lokaal niveau en naar het syntheseverslag 2005 van het controleorgaan van het beheer van de politionele informatie.

op groen gezet heeft. In een samenleving, waarin zowat elk deviant gedrag strafbaar gesteld wordt, is het geen kunst om op elke informatie die een concreet belang vertoont voor de openbare orde, ook één of ander gerechtelijk etiket te kleven. Wanneer dit echter concreet tot gevolg kan hebben dat de informatie die van belang is voor het nemen van maatregelen van bestuurlijke politie, niet, niet tijdig of onvolledig aan de verantwoordelijke bestuurlijke overheden overgemaakt wordt, riskeert men wel eens een groter belang te miskennen dan hetgeen men met die gerechtelijke filter heeft willen beschermen. Dit is niet zozeer een probleem van personen, doch des te meer van structuren. Van zodra een informatie voorkomt op een gerechtelijke drager (een P.V. of een R.I.R.), heeft de bestuurlijke zuil daar binnen het huidige werkingskader⁴⁸ geen rechtstreekse toegang toe, zelfs al werd de betreffende informatie ingezameld en geregistreerd op vraag en op initiatief van een bevoegde overheid van bestuurlijke politie, bijvoorbeeld naar aanleiding van een belangrijke ordedienst of ter preventie van aanslagen tegen personen en instellingen.

Nochtans is het ook binnen het huidige juridische kader reeds mogelijk om als gemeenschappelijk werkingsprincipe te hanteren dat een zelfde informatie meerdere finaliteiten kan dienen en om zich daar ook daadwerkelijk naar te organiseren. Een praktisch voorbeeld daarvan is de procedure voor het afleveren van veiligheidsmachtigingen en -attesten door de nationale veiligheidsoverheid (N.V.O.), een bestuurlijke overheid met een opdracht als administratief rechtscollege, die de volledige juridische verantwoordelijkheid draagt voor de toekenning, de weigering of de intrekking van de machtiging of het attest, dit op grond van inlichtingen en gerechtelijke gegevens⁴⁹. In zijn

omzendbrief COL 11/2005 spoort het college van procureurs-generaal de parketten ertoe aan om de vragen van of ten behoeve van de N.V.O. “bij voorrang, met de nodige diligentie en binnen de opgegeven termijnen” te behandelen. Bovendien stellen de procureurs-generaal dat “in principe (...) het openbaar ministerie de gevraagde informatie of toelating steeds (zal) verstrekken, indien dit binnen de wet kadert” en dat “het openbaar ministerie niet dient te oordelen of het gevraagde relevant is voor of beantwoordt aan de finaliteit van het onderzoek of de verificatie. Het is de veiligheidsoverheid zelf die het proportionaliteitsbeginsel zal toepassen en in dit licht bijvoorbeeld zal beslissen dat bij de accreditatie van een journalist een oude veroordeling wegens winkeldiefstal niet in aanmerking dient genomen”⁵⁰. Voor de gerechtelijke informatie omtrent concrete feiten of de “harde” informatie geldt een procedure van stilzwijgende toestemming⁵¹, voor de niet-concrete feiten of de “zachte” informatie een procedure van uitdrukkelijke toestemming. Als het openbaar ministerie van oordeel is “dat de mededeling van de informatie het welslagen van het lopende onderzoek, de uitoefening van de strafvordering, de veiligheid van een persoon of de bescherming van een bron in gevaar kan brengen”, dan kan hij “de informatie toch mededelen, doch met de uitdrukkelijke vermelding van de gebruiksbeperking dat deze informatie niet mag opgenomen worden in de beweegredenen van de beslissing van de veiligheidsoverheid en dat deze informatie geheim is zodat betrokkene er geen kennis mag van nemen”⁵². Vergt deze constructie de nodige omzichtigheid vanwege de betrokken diensten,⁵³ positief is in elk geval dan men de informatie daadwerkelijk laat doorstromen naar de bevoegde bestuurlijke overheid.

48 Gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie, B.S. 18 juni 2002.

49 K.B. 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (B.S. 31 maart 2000), gewijzigd bij Koninklijk besluit van 3 juni 2005 (B.S. 7 juni 2005).

50 Omzendbrief van het college van procureurs-generaal COL 11/2005 van 5 oktober 2005 betreffende: classificatie en veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen – informatieverstrekking door de gerechtelijke overheden (*niet gepubliceerd*).

51 Toestemming behoudens bezwaar binnen de opgegeven termijn.

52 Het gaat om een mechanisme dat ook de N.V.O. en het beroepsorgaan kunnen toepassen. De betreffende wetgeving biedt de mogelijkheid om documenten en inlichtingen uit het onderzoeksdossier van de N.V.O. geheim te houden, zodat de betreffende persoon en zijn advocaten er geen inzage van kunnen krijgen. Zie artikel 22, lid 5 van de wet veiligheidsmachtigingen en artikel 5, § 3 van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (B.S. 7 mei 1999), gewijzigd door de wet van 3 mei 2005 (B.S. 27 mei 2005).

53 Zie ter zake: P. PIETERS, “Over de impact van veiligheidsonderzoeken en veiligheidsverificaties” (noot onder Arbitragehof 25 januari 2006), *Vigiles* 2006, 59-62.

BESCHERMING VAN PERSONEN EN GOEDEREN

De minister van binnenlandse zaken is bevoegd voor de bijzondere bescherming van personen en van roerende of onroerende goederen. Op basis van de informatie van de politiediensten en van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, en op grond van de dreigingsevaluaties van de anti-terroristische gemengde groep (A.G.G.)⁵⁴, bepaalt de minister 24 uur op 24 het beschermingsniveau dat aan bepaalde personen en instellingen toegekend moet worden⁵⁵. Eén en ander wordt geregeld in de dwingende richtlijn MFO-5 van de minister van binnenlandse zaken van 23 december 2002 houdende de opdrachten van federale aard, uit te oefenen door de lokale politie, wat betreft de opdrachten van bijzondere bescherming van personen en roerende en onroerende goederen⁵⁶, alsmede in de omzendbrief COL 6/2004 van 1 maart 2004 van het college van procureurs-generaal, betreffende de bescherming van de bedreigde personaliteiten, overheidsfunctionarissen en privé-personen⁵⁷.

Bijzondere bescherming

De tussenkomsten van de minister van binnenlandse zaken hebben betrekking op de “bijzondere” bescherming van personen en

goederen, te onderscheiden van de “normale” bescherming die behoort tot de basispolitiezorg. Voor de lokale politie is de bijzondere bescherming een opdracht van federale aard⁵⁸, onverminderd de steunopdrachten en gespecialiseerde interventies van de federale politie⁵⁹, en de taken van de veiligheid van de staat⁶⁰.

De betreffende opdrachten zijn gericht op de bescherming van personen en instellingen die het voorwerp uitmaken van een bijzondere dreiging. Het uitoefenen van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid is op zichzelf onvoldoende om beschermingsmaatregelen te nemen. Wel kunnen bepaalde functies of instituten door hun aard of hun symboolwaarde sneller vatbaar zijn voor bepaalde dreigingen, zoals diplomatieke en consulaire instellingen, kritieke, vitale en gevoelige punten, gebouwen die bepaalde politieke, culturele, religieuze of andere activiteiten herbergen en personaliteiten, zoals buitenlandse staats- en regeringsleiders op bezoek in België⁶¹. Verder kunnen ook bedreigde magistraten, politieambtenaren en andere overheidsfunctionarissen beschermd worden op instructie van de minister⁶². Tenzij het gaat om (eveneens bedreigde) verwanten en familieleden van de betreffende personaliteiten of functionarissen, wordt de algemene directie crisiscentrum slechts zeer uitzonderlijk gevat voor de bescherming van privé-personen. Dit gebeurt enkel, indien, ondanks de normale rechtsgang en de eventueel al door de lokale overheid genomen

- 54 K.B. 17 oktober 1991 over de antiterroristische gemengde groep (B.S. 8 november 1991), gewijzigd bij Koninklijk besluit van 8 januari 1992 (B.S. 30 januari 1992).
- 55 Deze taak wordt bij delegatie uitgeoefend door de ambtenaren van de algemene directie crisiscentrum van de F.O.D. binnenlandse zaken.
- 56 B.S. 27 januari 2003. Deze dwingende richtlijn vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 62, 5° W.G.P. (de mogelijkheid voor de minister van binnenlandse zaken om dwingende richtlijnen te nemen met betrekking tot de opdrachten van bewaking, toezicht of bijzondere bescherming van personen en van roerende of onroerende goederen) juncto artikel 62, 9° W.G.P. (bepaalde specifieke bewakings- en toezichtopdrachten bij ernstige of nakende bedreiging van de openbare orde, met inbegrip van risico's van zware aantastingen van personen en goederen).
- 57 Beschikbaar op www.poldoc.be en www.bestuurlijkepolitie.be
- 58 Het gaat als het ware om een forfaitaire compensatie voor de opname van de vroegere rijkswachtbrigades in de lokale politiezones.
- 59 Bijvoorbeeld voor het bemannen van vaste posten en voor de opdrachten van close protection die niet door de veiligheid van de staat verricht worden. Ten aanzien van de federale politie is de MFO-5 te beschouwen als een richtlijn in de zin van artikel 97 W.G.P. De federale politie beschikt bovendien over een detachement voor de bescherming van de leden van de Koninklijke familie en van de Koninklijke paleizen en over een detachement voor de politieopdrachten bij de S.H.A.P.E. (Supreme headquarters allied powers in Europe).
- 60 De “veiligheid en de fysieke en morele vrijwaring van personen en de veiligheid en de vrijwaring van goederen” maakt deel uit van “de inwendige veiligheid van de staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde”(art. 8, 2°, b Wet 30 november 1998).
- 61 MFO-5.
- 62 Voor zover en in de mate dat deze niet vallen onder de wet van 7 juli 2002 houdende een regeling voor de bescherming van bedreigde getuigen en andere bepalingen, B.S. 10 augustus 2002

maatregelen, zich toch nog bijzondere maatregelen van bestuurlijke politie zouden opdringen, te nemen op het niveau van de F.O.D. binnenlandse zaken. Bovendien kan het enkel gaan om bedreigingen in de uitoefening of naar aanleiding van hun beroep, functie of maatschappelijke rol⁶³.

Het belangrijkste criterium is het “algemeen belang” (lees: het federaal belang) dat de tussenkomenst van de minister vereist, zelfs wanneer een situatie zich slechts voordoet binnen één gemeente⁶⁴. Elke manifestatie of ordeverstoring voor een ambassade blijft steeds onder de algemene bevoegdheid van de betrokken burgemeester sorteren, doch wanneer het probleem van aard is om een substantiële invloed te hebben op de diplomatieke relaties, is de kwestie uiteraard niet meer louter van lokaal belang. De minister kan dan bijvoorbeeld beslissen om de preventieve politie-inzet rond een ambassade te verhogen of om een bezetting te doen beëindigen. Let wel, ook voor de minister moet steeds voldaan zijn aan bepaalde vereisten, vooraleer deze een maatregel zal nemen (zoals dreigingen tegen de openbare veiligheid of de fysieke integriteit van personen, of te vrezen verstoringen van de materiële openbare orde), doch van zodra de verplichting van de Belgische staat om de diplomatieke instellingen te beschermen in het geding is⁶⁵, zal de federale overheid van algemene bestuurlijke politie de (potentiële) verstoringen van de openbare orde in elk van zijn mogelijke componenten, alvast met gepaste belangstelling, opvolgen.

Informatie voor de bescherming van personen

Niet alleen de veiligheid van de staat en de politiediensten, maar alle gerechtelijke overheden en alle ambtenaren en agenten van de openbare diensten zijn er wettelijk toe verplicht om aan de minister van binnenlandse zaken alle nuttige inlichtingen mee te delen die ze bezitten en die betrekking hebben op de bescherming van het

leven en de fysieke integriteit van de te beschermen personen, met inachtneming van de door hun verantwoordelijke overheid bepaalde regels⁶⁶. Mede gelet op het potentiële spanningsveld tussen bestuurlijke en gerechtelijke overheden is deze bepaling fundamenteel. Bovendien zijn ook de “door hun verantwoordelijke overheid bepaalde regels” zeer duidelijk: alle relevante inlichtingen dienen meegedeeld te worden, zowel deze uit de opsporingsonderzoeken (inclusief de proactieve recherche), als uit de gerechtelijke onderzoeken (bijvoorbeeld aanwijzingen voor een aanslag, ontdekt bij huiszoekingen, verhoren of telefoontaps)⁶⁷.

Op het vlak van de informatie-uitwisseling, heeft de wetgever de meest absolute voorrang verleend aan de bescherming van personen. In toepassing van artikel 44/5, lid 2 W. Pol. moeten de politiediensten in principe eerst het akkoord vragen van de gerechtelijke overheden, wanneer het overmaken van informatie van gerechtelijke politie aan de bestuurlijke overheden “de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen”. Welnu, dit geldt enkel “onverminderd de voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen”. Hetzelfde principe vinden we ook terug in artikel 13 W. Pol.: “De maatregelen van bestuurlijke of gerechtelijke politie worden getroffen onverminderd de voor de bescherming van personen noodzakelijke maatregelen”.

ALGEMENE VERSUS BIJZONDERE BESTUURLIJKE POLITIE

Diverse overheden

De burgemeester, de gouverneur en de (federale) minister van binnenlandse zaken zijn overheden van algemene bestuurlijke politie, evenals de gemeenteraad, de provincieraad, de arrondissementscommissaris en de Koning⁶⁸. In specifieke domeinen, zoals private veiligheid,

63 COL 6/2004. Onverminderd de toepassing van artikel 11 W. Pol. vallen bijvoorbeeld bedreigingen inzake eremoorden niet onder het toepassingsgebied van de COL 6/2004.

64 Art. 11 W. Pol. (cf. infra).

65 Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer, goedgekeurd door de wet van 30 maart 1968, B.S. 6 juni 1968.

66 Art. 23 Wet 30 november 1998.

67 COL 6/2004.

68 De gemeenteraad is ook overheid van bijzondere bestuurlijke politie, met name inzake prostitutie, kamperen en begraafplaatsen. Het college van burgemeester en schepenen is overheid van bijzondere bestuurlijke politie inzake het toezicht op de geesteszieken (art. 129 N.G.W.) en de politie over de vertoningen (art. 130 N.G.W.). De burgemeester is overheid van bestuurlijke politie inzake de handhaving van de orde in de gevangenissen (art. 613 Sv.).

verkiezingen en vreemdelingenzaken, zal de minister van binnenlandse zaken ook optreden als overheid van bijzondere bestuurlijke politie, maar wat hem onderscheidt van alle andere ministers, zowel regionaal als federaal, is dat hij de enige ministeriële autoriteit is met de hoedanigheid van overheid van algemene bestuurlijke politie.

Wanneer een minister van mobiliteit, een minister van economische zaken of een minister van leefmilieu politiematregelen neemt in zijn specifieke bevoegdheidsdomein, dan gaat het steeds om maatregelen van bijzondere bestuurlijke politie⁶⁹. Of de materie geregionaliseerd is of niet heeft daarbij geen belang. Bijzondere politiewetten kunnen evenzeer de vorm aannemen van decreten of ordonnanties⁷⁰. Hebben we het over de politie op de Hoven en rechtbanken, over de politie op de gevangenissen en over de bescherming van de overbrenging van gevangenen, dan is de minister van justitie de bevoegde overheid van bijzondere bestuurlijke politie. En belangrijk voor zijn informatiepositie: ten aanzien van de federale politie is hij in die materie eveneens de gezagsoverheid⁷¹.

Van alle overheden van bijzondere bestuurlijke politie is de hoofdrol de jongste jaren echter weggelegd voor de minister van volksgezondheid⁷². Denken we maar aan de enveloppen met verdachte poeders, de dierenvoerders met P.C.B.'s en dioxines, de runderen met B.S.E. en uiteraard de aviaire influenza (H5N1), die onder meer aanleiding gegeven heeft tot de ministeriële besluiten

houdende maatregelen ter bestrijding van de vogelgriep, waardoor van 1 maart tot 30 april 2006 alle professioneel en particulier gehouden pluimvee in het ganse land afgeschermd diende te worden van in het wild levende vogels⁷³. De minister van binnenlandse zaken zorgt er dan op zijn beurt voor dat dergelijke maatregelen van dierengeneeskundige politie aangevuld worden met specifieke richtlijnen voor de provinciale en lokale overheden, hulpdiensten en politiediensten⁷⁴.

Diverse doelstellingen

Het naast elkaar bestaan van een algemene politie en meerdere bijzondere polities en de veelheid van bestuurlijke overheden die tevens politieoverheden zijn, doet in de praktijk problemen van coördinatie ontstaan, voor de oplossing waarvan men beroep moet doen op een aantal werkingsregels uit het publiekrecht⁷⁵. Wanneer men bij het beheer van een bepaalde gebeurtenis geconfronteerd wordt met de vraag naar de verhouding tussen de algemene en de bijzondere bestuurlijke politie, dan dient men eerst en vooral na te gaan in hoeverre de bijzondere politiewetgeving al dan niet reeds de nodige antwoorden biedt. Op dat ogenblik dienen er zich twee mogelijkheden aan: ofwel maakt de aangelegenheid intrinsiek deel uit van de specifieke regelgeving, en dan hoeft men ze maar toe te passen, ofwel gaat het om een situatie die niet (of niet volledig) binnen die bijzondere finaliteit past en dan moet de oplossing (eveneens) gezocht worden binnen de algemene bestuurlijke politie.

- 69 Denk aan de politie der spoorwegen, der zeevaart, der scheepvaart en der luchtwegen inzake mobiliteit, aan de vergunningen en inspectiediensten met betrekking tot milieu en aan de springstoffen bij economie.
- 70 De meeste politiebevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten zijn impliciete bevoegdheden, inherent verbonden aan hun basisbevoegdheden zoals bijvoorbeeld afvalstoffenbeheer of stedenbouw. Toch vindt men in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ook expliciete verwijzingen, zoals met betrekking tot de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid (art. 6, § 1).
- 71 Art. 97 W.G.P. en art. 23 W. Pol. juncto art. 62 W.G.P. In deze aangelegenheden beschikt de minister van justitie over de mogelijkheid om dwingende richtlijnen uit te vaardigen, uit te voeren door de lokale politie; zie de dwingende richtlijn MFO-1 van 13 december 2001 inzake het verzekeren van de openbare orde in Hoven en rechtbanken, het overbrengen van gevangenen en het handhaven van de orde en de veiligheid in de gevangenissen in geval van oproer of onlusten (*niet gepubliceerd*).
- 72 K.B. 23 mei 2001 houdende oprichting van de federale overheidsdienst volksgezondheid, veiligheid voedselketen en leefmilieu, B.S. 29 mei 2001.
- 73 M.B. 3 april 2006 houdende tijdelijke maatregelen ter bestrijding van aviaire influenza, B.S. 5 april 2006. De berichten over de vaststelling van het begin en van het einde van de migratieperiode van trekvogels verschenen in de staatsbladen van respectievelijk 6 en 28 april 2006.
- 74 Zie bijvoorbeeld de informatie nota van de algemene directie crisiscentrum van 23 februari 2006 betreffende de beschermingsmaatregelen voor de hulpdiensten en voor de politie (<http://crisis.ibz.be>) en de ministeriële omzendbrief VGA1 van 6 april 2006 betreffende de besmettelijke dierenziekte vogelgriep of de dreiging van de vogelgriep in België: voorschriften voor de lokale overheden, de hulpdiensten en de politie (<http://crisis.ibz.be>).
- 75 W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 983.

Terwijl de politiematregelen van het federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (F.A.V.V.) in vele gevallen geen verdere aanvulling meer behoeven, zijn andere reglementeringen van bijzondere bestuurlijke politie helemaal niet bruikbaar in crisissituaties. Wanneer de burgemeester of de gouverneur na een schadegeval zou beslissen tot de hoogdringende ruiming om verdere instorting te voorkomen, dan kan men zich moeilijk inbeelden dat daarvoor eerst een milieuvergunning, een afbraakvergunning of een kapvergunning afgeleverd zou moeten worden⁷⁶. In dergelijke situaties kan men vaststellen dat beide politieregimes een verschillend doel nastreven. Op dat ogenblik is het aan de overheden van algemene bestuurlijke politie om met oplossingen te komen en knopen door te hakken. Wanneer een bepaalde actie de beweegredenen die inherent verbonden zijn aan het bestaan zelf van de bijzondere bestuurlijke politie, overstijgt, dan kan en moet de algemene bestuurlijke politie optreden⁷⁷.

Vorrangsregels

Indien er bij een bepaalde gebeurtenis zowel maatregelen van bijzondere als van algemene bestuurlijke politie genomen worden, dan dienen de maatregelen van algemene bestuurlijke politie bij voorrang uitgevoerd te worden⁷⁸. Volgens de omzendbrief van de ministers van binnenlandse zaken en justitie met betrekking tot de wet op het politieambt, hebben we onder meer met dergelijke omstandigheden te maken, wanneer bij onlusten in een gevangenis ontsnappingen te vrezen zijn, bij een verkeersongeval waarbij een nucleair of chemisch transport betrokken is, in geval van staking bij de spoorwegen met bezetting van de sporen, in geval van gijzelingen aan boord van een geland vliegtuig of nog ingeval van een vliegmeeting die een grote volkstoeeloop impliceert⁷⁹.

Het gaat om omstandigheden, waarin een gelijktijdige uitvoering niet mogelijk is en beide regimes een verschillend doel nastreven. Wanneer bij een A.D.R.-ongeval het onmiddellijk toxisch gevaar van een product enkel kan bestreden worden door het gebruik van detergenten, dan zal die optie op dat ogenblik primeren op eventuele andere regels binnen het milieurecht. Of nog, als men bij een bepaalde dreiging beslist tot de evacuatie van een spoorwegstation of van een luchthaven, dan zal deze maatregel automatisch voorrang genieten op het respecteren van de vertrek- en aankomsttijden. Is het nemen van een dergelijke beslissing van algemene bestuurlijke politie niet altijd evident (want vanaf wanneer is het stilleggen van het economisch verkeer proportioneel met een vermeende dreiging?), eens ze afgekondigd wordt, moeten de politiediensten ze prioritair uitvoeren.

Aanvullende werking

Volgens de bestaande rechtsleer kan van de overheden van bijzondere bestuurlijke politie niet verwacht worden dat zij met dringende problemen van openbare orde afrekenen. Die overheden zouden daartoe noch over de vereiste knowhow beschikken, noch over de aangepaste preventie- en bestrijdingsmiddelen, noch over de vereiste informatie om in een punctueel geval doeltreffend op te treden. Het zijn technische overheden, zo luidt het, gespecialiseerd in een welbepaalde materie en ze mogen slechts alsdusdanig optreden, ook al zijn zij dan belast met een aspect van de openbare veiligheid, zoals de veiligheid van de burgerluchtvaart, van het treinverkeer of van de zeevaart. Volgens deze visie moeten de maatregelen, te nemen bij kaping van een vliegtuig, bij staking in een havengebied of bij een bomaanslag op een trein, steeds uitgaan van de overheden van algemene bestuurlijke politie⁸⁰.

- 76 Overeenkomstig artikel 1 van het Koninklijk besluit van 23 juni 1971 houdende organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes of schadegevallen (B.S. 24 juli 1971), wordt onder een "schadegeval" verstaan: een brand, een ontploffing, een instorting, een breuk in de leiding of reservoir of een verkeersongeval dat het inzetten van speciale middelen vereist.
- 77 D. HACHE en J. VANDE LANOTTE, *Juridische fundamenteën inzake de vrijwaring van de openbare orde*, Brugge, Politeia-Vanden Broele, 1991, 62.
- 78 Art. 12 W. Pol.: "Indien, naar aanleiding van eenzelfde gebeurtenis, maatregelen van algemene bestuurlijke politie en van bijzondere bestuurlijke politie gelijktijdig moeten worden getroffen, worden de beslissingen, bevelen en vorderingen van de overheden van algemene bestuurlijke politie bij voorrang uitgevoerd".
- 79 M.O. 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, B.S. 20 maart 2003.
- 80 G. BOURDOUX, E. DE RAEDT, M. DE MESMAEKER, A. LINERS en H. BERKMOES, o.c., 216-217 en D. HACHE en J. VANDE LANOTTE, o.c., 61, alwaar verwezen wordt naar LUYPAERS.

In de overgrote meerderheid van de gevallen - en de gegeven voorbeelden horen daarbij - is die stelling zeker verdedigbaar: terroristische aanslagen of andere noodsituaties zijn aangelegenheden van openbare orde en civiele veiligheid, en men rekent dan ook in eerste instantie op de reguliere diensten en overheden om met dergelijke gebeurtenissen om te gaan. Dit maakt deel uit van hun core business, terwijl dit voor de meeste overheden van bijzondere bestuurlijke politie aangelegenheden zijn die niet rechtstreeks voortvloeien uit hun gereguleerde activiteit zelf of er inherent aan zijn.

Echter, tijden veranderen en ook crisissituaties worden steeds complexer en technischer. Ook van de vakdepartementen wordt meer en meer verwacht om aan crisismanagement te doen. Bescheiden getuige daarvan is alvast de verplichting voor elke federale overheidsdienst om binnen het eigen departement een cel voor crisisbeheer en noodplanning op te richten⁸¹. Langzaam maar zeker groeien de doelstellingen van de bijzondere en de algemene bestuurlijke politie naar elkaar toe. Vandaag is zo goed als elke overheid, op welk niveau dan ook en onafhankelijk van de aard van de bevoegdheden, onderdeel van de veiligheidsketen geworden⁸². Mobiliteit bijvoorbeeld gaat al lang niet meer om safety alleen, maar des te meer om security, zowel ter land, ter zee als in de lucht.⁸³

Het is in dezelfde interdepartementale optiek dat het coördinatie- en crisiscentrum van de regering functioneert, dat het college en het ministerieel comité voor inlichting en veiligheid gerevalueerd worden⁸⁴, dat de antiterroristische gemengde groep wordt omgevormd tot een coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (O.C.A.D.)⁸⁵, en dat initiatieven genomen worden zoals de instelling van het interministerieel commissariaat influenza (I.C.I.)⁸⁶. Het crisisbeheer wordt meer en meer het product van een "transministerieel risicomangement"⁸⁷.

Van zodra de doelstellingen van beide politieregimes gelijklopend zijn en zij redelijkerwijze bereikt kunnen worden door toepassing van de beschikbare regels van bijzondere bestuurlijke politie, zijn het die regels die men zal toepassen. Indien zij omwille van dezelfde beweegredenen ingesteld wordt, heeft de algemene bestuurlijke politie enkel nog een aanvullende bevoegdheid op de bijzondere bestuurlijke politie. Beide types van politiematregelen kunnen dan gelijktijdig genomen worden, de ene vult de andere aan. Een Koninklijk besluit met esthetische voorschriften inzake reclame op de openbare weg, kan door de gemeenteraad aangevuld worden met veiligheidsvoorschriften inzake hoogte en stevigheid van aanplakking, plaats van lichtreclame en dies meer⁸⁸. Of omgekeerd, wanneer de regels, bepaald

- 81 K.B. 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, *B.S.* 21 februari 2003, hierna het K.B. federale fase genoemd.
- 82 K. DASSEN m.m.v. N. VANAUVERMAETE, "Veiligheid: fundamenteel of grondrecht, of maak het allemaal niet veel uit?" in S. LUST en P. LUYPAERS (ed.), *Rampen, noodsituaties, crisis (...). Voorkoming, beheersing en bestrijding. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden*, Brugge, die Keure, 2006, 10.
- 83 K.B. 20 juli 1971 betreffende de oprichting van een nationaal comité voor de veiligheid der burgerlijke luchtvaart en van plaatselijke comités voor de veiligheid der luchthavens, *B.S.* 17 augustus 1971; K.B. 15 juni 2004 tot oprichting van een federaal comité en lokale comités voor de beveiliging van de havenfaciliteiten, *B.S.* 18 juni 2004; K.B. 26 januari 2006 tot oprichting van een federaal comité voor de beveiliging van het spoorwegvervoer en houdende diverse maatregelen voor de beveiliging van het intermodaal vervoer, *B.S.* 28 februari 2006.
- 84 Na een jarenlange inactiviteit komt sedert 10 november 2004 het ministerieel comité voor inlichting en veiligheid weer geregeld bijeen. Zijn beslissingen worden voorbereid door het college voor inlichting en veiligheid, samengesteld uit hoge ambtenaren, magistraten en kabinetsleden. Zie voor de jongste uitbreiding van het college het Koninklijk besluit van 14 februari 2006 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 21 juni 1996 houdende oprichting van het college voor inlichting en veiligheid, *B.S.* 20 februari 2006.
- 85 Wet 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, *B.S.* 20 juli 2006. Zie ook de wet van 10 juli 2006 tot wijziging van de wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op de politie- en inlichtingendiensten en van de artikelen 332bis en 327bis van het gerechtelijk wetboek, *B.S.* 20 juli 2006. Deze wetten treden in werking op een door de Koning te bepalen datum en uiterlijk op 1 december 2006.
- 86 K.B. 5 maart 2006 tot oprichting van een tijdelijke ondersteuningscel bij de interministeriële commissaris influenza, *B.S.* 13 maart 2006.
- 87 Zie daarover uitgebreid; K. VAN HEUVERSWYN, "Het juridisch kader van rampenrecht in België. Bevoegdheden versus verantwoordelijkheden" in S. LUST en P. LUYPAERS, P. (ed.), *Rampen, noodsituaties, crisis (...). Voorkoming, beheersing en bestrijding. Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden*, Brugge, die Keure, 2006, 19-75. We durven stellen dat de voorwaarden voor een geïntegreerde rampenbestrijding die de auteur schetst, vandaag reeds grotendeels gehanteerd worden in de praktijk.
- 88 D. HACHE en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 60-62.

door de minister van mobiliteit inzake de veiligheidsfouilleringen op de nationale luchthaven⁸⁹ voldoende rekening houden met het actuele dreigingsbeeld, dan hoeven de overheden van algemene bestuurlijke politie die politieopdracht niet meer nader te regelen of te moduleren. Zij kunnen zich dan concentreren op andere zaken.

Wat geldt voor de verhouding tussen de hogere en de lagere norm,⁹⁰ geldt mutatis mutandis voor de verhouding tussen de bijzondere en de algemene bestuurlijke politie. De overheden van algemene bestuurlijke politie mogen steeds optreden om de in het raam van de bijzondere bestuurlijke politie voorgeschreven maatregelen uit te voeren en om leemten aan te vullen⁹¹. Het is echter niet de bedoeling om onder het mom van een maatregel van algemene bestuurlijke politie de bevoegdheden van de bijzondere bestuurlijke politie te betreden⁹² en aldus een conflict te genereren tussen politiematregelen met een zelfde doelstelling. Wat wel de bedoeling is, is om de gebeurtenissen zoveel mogelijk op voorhand in te schatten en te regelen in de vorm van protocolakkoorden of noodplannen⁹³. Voor zover de bijzondere politiewetten reeds nuttige maatregelen bevatten, kunnen de overheden van algemene bestuurlijke politie die dan meteen ten uitvoer leggen en waar nodig aanvullen.

Noodsituaties

Overeenkomstig artikel 6, § 2 van het K.B. noodplanning, wordt onder noodsituatie (“situation d’urgence”) verstaan: “elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen, en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken.” Of het nu om een ongeval (safety) gaat, dan wel om een aanslag (security), in beide gevallen kunnen we te maken hebben met een noodsituatie.

Naargelang de afgekondigde fase (gemeentelijk, provinciaal of federaal), is de beleidscoördinatie in handen van de burgemeester⁹⁴, de gouverneur of de minister van binnenlandse zaken⁹⁵. De burgemeester, respectievelijk de gouverneur, wordt bijgestaan door een “coördinatiecomité”, dat hij voorziet en waarin alle disciplines vertegenwoordigd zijn⁹⁶. Idem in de federale fase, in dat geval onder voorzitterschap van de minister van binnenlandse zaken of zijn gemachtigde en verder (minstens) samengesteld uit de betrokken vakministers of hun vertegenwoordigers.⁹⁷

89 Overeenkomstig artikel 28, § 4 W. Pol. dat aanvankelijk sprak over “de bestuurlijke overheid van de bijzondere politiediensten”, later werd gewijzigd naar “de bestuurlijke overheid” (Wet 17 november 1998 houdende integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de rijkswacht, B.S. 11 december 1998) en uiteindelijk door de W.G.P. werd verbeterd tot “de bevoegde overheid van bestuurlijke politie”. De geschiedenis leert dat het gaat over de minister die de verkeersveiligheid onder zijn bevoegdheid heeft, dit is vandaag de minister van mobiliteit (P. PIETERS, “Eurostar en veiligheidsfouillering”, *Politeia* 1995, afl. 2, 6 en P. PIETERS, “Fouillering inzake luchtvaart”, *Politeia* 1995, afl. 3, 6-7).

90 Art. 119 N.G.W.: “De gemeenteraad maakt de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en de gemeentelijke politieverordeningen. Deze reglementen en verordeningen mogen niet in strijd zijn met de wetten, de decreten, de ordonnances, de reglementen en de besluiten van de staat, de gewesten, de gemeenschappen, de gemeenschapscommissies, de provincieraad en de bestendige deputatie van de provincieraad. (...)”.

91 W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 983-984.

92 D. HACHE en J. VANDE LANOTTE, *o.c.*, 62 en W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 983-984.

93 Art. 10 W. Pol. verplicht de bevoegde overheden om een protocolakkoord te sluiten voor de uitoefening van de politie der luchtwegen, der spoorwegen, der zeevaart en der scheepvaart die een weerslag heeft op het beheer of de exploitatie van respectievelijk luchthavens, spoorwegen en havens. Artikel 44 van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart (B.S. 26 juli 1937), zoals ingevoegd door de wet van 3 mei 1999 (B.S. 29 mei 1999), voorziet in een nationaal crisisplan voor de gevallen van onwettige overheersing van vliegtuigen, luchtvaartongevallen en bomdreigingen, gericht tegen luchthaveninfrastructuur in België.

94 Buiten deze drie fases, staan de gebeurtenissen enkel onder een operationele coördinatie (de vroegere fase 1).

95 Volgens het principe van de geleidelijke opschaling, tenzij de federale overheid beslist de beleidscoördinatie sneller aan zich te trekken. Dit zal het geval zijn bij terroristische aanslagen op Belgisch grondgebied en is ook de regel bij nucleaire en radiologische crisissituaties (K.B. 17 oktober 2003 tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied, B.S. 20 november 2003, hierna het nucleair noodplan genoemd).

96 Art. 21 K.B. noodplanning.

97 Het K.B. federale fase heeft het over een “beheerscel” die gevormd wordt, terwijl men in het nucleair noodplan de term “coördinatiecomité” gebruikt.

De burgemeester, de gouverneur en de minister van binnenlandse zaken zijn de belangrijkste uitvoerende overheden van algemene bestuurlijke politie. Het is dan ook logisch dat in principe zij de beleidscellen voorzitten die in een noodsituatie de knopen moeten doorhakken⁹⁸. Bij ramspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen geldt bovendien de factor civiele bescherming⁹⁹, die in die omstandigheden tot doel heeft personen bij te staan en goederen te beschermen¹⁰⁰. De wet vermeldt daartoe uitdrukkelijk een aantal politiemaatregelen dat genomen kan worden (evacuatie, aanwijzing voorlopige verblijfplaats, algemeen verkeersverbod)¹⁰¹, doch voor het overige zullen minister, gouverneur en burgemeester gebruik moeten maken van hun bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie.

De aanvullende werking en, in voorkomend geval, de voorrang van de algemene op de bijzondere bestuurlijke politie in bepaalde (crisis)omstandigheden, blijft tot op heden één van de weinige beschikbare grondslagen voor een gemeentelijke, provinciale of federale beleidscel om executoire politiemaatregelen te kunnen nemen die in normale omstandigheden frontaal zouden botsen met allerlei specifieke normen inzake leefmilieu, bosbeheer, economie, mobiliteit enzovoort. De loutere vermelding in een noodplan dat het coördinatiecomité of de beheerscel “alle noodzakelijke maatregelen” zal treffen om een bepaalde noodsituatie het hoofd te bieden, volstaat op zichzelf niet om onmiddellijk afdwingbare beslissingen te kunnen nemen. Daartoe heeft men bepaalde wettelijke en reglementaire grondslagen nodig, waarbij de onvolprezen bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie fungeren als de ultieme reddingsboei.

Zelfs in een materie zoals volksgezondheid, waarin de bijzondere bestuurlijke politie sterk ontwikkeld is op het vlak van crisismanagement en de vakminister zelfs de functie van emergency director kan opnemen, blijft de minister van binnenlandse zaken onverminderd instaan voor de algemene coördinatie, voor de aspecten van civiele bescherming en voor de algemene bestuurlijke politie.

DE TUSSENKOMSTEN VAN FEDERAAL BELANG

Subsidiar en indirect

De handhaving van de openbare orde in al zijn componenten komt in de eerste plaats toe aan de gemeente, in het bijzonder aan de burgemeester¹⁰². Daarnaast beschikt ook de gouverneur over de bevoegdheid tot het nemen van politieverordeningen¹⁰³. Bij beide autoriteiten gaat om een directe verordeningbevoegdheid, dit wil zeggen dat ze door de wet rechtstreeks aan henzelf toebedeeld werd.

Overeenkomstig artikel 11, lid 1 van de wet op het politieambt “oefenen de minister van binnenlandse zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele

98 Hoewel (nog) niet voorzien in het K.B. federale fase, besliste de ministerraad van 24 februari 2006 dat in voorkomend geval de federale beheerscel vogelgriep onder het voorzitterschap zou staan van de minister van volksgezondheid, bijgestaan door de interministeriële commissaris influenza. Het nucleair noodplan voorziet wel reeds uitdrukkelijk in die mogelijkheid: tenzij de eerste minister het voorzitterschap op zich neemt, berust de taak van emergency director bij een nucleaire of radiologische crisis bij de minister van binnenlandse zaken of zijn gemachtigde, met de mogelijkheid om deze functie over te dragen aan de (federale) minister die bevoegd is voor volksgezondheid en leefmilieu.

99 Zie voetnoot 76 voor het begrip schadegeval. Volgens hetzelfde Koninklijk besluit is een ramspoedige gebeurtenis “onder meer een cycloon, orkaan, aardbeving, alsmede een vrij zware overstroming of een vrij ernstig watertekort welke een omvangrijk gebied treffen” en zijn catastrofes “spoorwegongevallen, het neerstorten van een vliegtuig, een toevallige ernstige besmetting of bezoedeling welke een omvangrijk gebied treffen en in het algemeen alle ongevallen die het verlies van veel mensenlevens of aanzienlijke materiële schade veroorzaken of kunnen veroorzaken”.

100 Art. 1 Wet 31 december 1963.

101 Art. 6 Wet 31 december 1963.

102 Vooral de artikelen 133, 134, § 1 en 135, § 2 van de nieuwe gemeentewet.

103 Artikel 128 van de provinciewet: “De gouverneur zorgt in de provincie voor het handhaven van de openbare orde, te weten de openbare rust, veiligheid en gezondheid. (...)”. Zie ook: J. WIERTZ, “De rol van de gouverneur in het toekomstig politiebestedel”, *Vigiles* 2000, afl. 1, 5-16.

gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist”¹⁰⁴.

In tegenstelling tot de gouverneur, beschikt de minister van binnenlandse zaken niet over een eigen, directe verordeningsbevoegdheid van algemene bestuurlijke politie. Om toch zijn subsidiaire rol te kunnen vervullen dient de minister dan ook gebruik te maken van zijn hiërarchische relatie ten aanzien van de gouverneur, in casu gelegen in artikel 128, laatste lid van de provinciewet: “Hij (de gouverneur) kan door de bevoegde ministers worden belast met bijzondere opdrachten met betrekking tot veiligheid en politie”. In deze domeinen treedt de gouverneur immers (nog steeds) op als commissaris van de federale regering. Op grond van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen¹⁰⁵ vormen veiligheid, politie, civiele bescherming en brandweer een federale materie. Het is een uitzondering gebleven op de globale regionalisering van de gemeente- en provinciewet door de Lambermont-staatshervorming van 2001¹⁰⁶.

Indien de minister van binnenlandse zaken van oordeel is dat de voorwaarden voor de toepassing van artikel 11 W. Pol. vervuld zijn, dan kan hij op grond van artikel 128 van de provinciewet aan de gouverneur de opdracht geven om een passend politiebepaalt te nemen. Overtredingen ervan zijn strafbaar met gevangenisstraf van 8 dagen tot 14 dagen en/of met geldboete van 26 tot 200 euro. Het maximum van deze straffen wordt verdubbeld, wanneer de besluiten uitdrukkelijk gemotiveerd zijn door oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige verstoring van de openbare rust, en de overtreders, collectief handelend, zich aan geweld overleveren tegen personen of goederen¹⁰⁷. De minister zal te kennen geven welke doelstelling hij wil bereikt zien, al dan niet in de vorm van een

modelbesluit, doch de verantwoordelijkheid voor de termen van het besluit zelf berust onveranderd bij de gouverneur. De minister geeft wel aan welke redenen van openbare orde hij zelf ziet als grondslag voor het besluit, doch het is aan de gouverneur om deze er correct in te verwerken en zo nodig aan te vullen. Met betrekking tot veiligheid en politie beschikt de federale regering met de gouverneur over een vertegenwoordiger die haar hiërarchisch ondergeschikt blijft, niettegenstaande het feit dat de wet hem rechtstreeks een bevoegdheid toegewezen heeft¹⁰⁸.

In sommige omstandigheden kan de minister ook verkiezen om zich rechtstreeks tot de betrokken gemeente(n) te richten met het verzoek bepaalde politiemaatregelen te nemen ter gelegenheid van één of andere gebeurtenis. Dit zal vooral het geval zijn, wanneer de kwestie zich slechts in één gemeente voordoet of in een welomlijnd aantal gemeenten, zoals in een havengebied of in een grensstreek, doch het komt eveneens voor bij nationale ordediensten. De gouverneur treedt dan op als coördinator teneinde toch een zekere uniformiteit in het beleid te garanderen. Een concrete toepassing van deze optie heeft zich voorgedaan ten tijde van de Amerikaanse wapentransporten, met de tijdelijke dwingende richtlijn van de minister van binnenlandse zaken van 22 februari 2003 betreffende: Iraakse crisis – beschermingsmaatregelen in België¹⁰⁹. Niettegenstaande deze omzendbrief formeel gepresenteerd werd als een “tijdelijke dwingende richtlijn” in toepassing van de artikelen 61 en 62 W.G.P., betrof het in essentie een ministeriële tussenkomst op grond van het “algemeen belang”. Door middel van deze richtlijn bepaalde de minister als te bereiken doelstelling het vrijhouden van de verbindingswegen en dus de vrije doortocht van de transporten.

104 Het huidige artikel 11 W. Pol. werd (pas) ingevoerd door de W.G.P. Voorheen bestond dit principe nochtans ook reeds, zij het formeel enkel via de ministeriële omzendbrief van 10 december 1987 – ordehandhaving – gecoördineerde algemene onderrichtingen, B.S. 19 december 1987.

105 Respectievelijk artikel 6, § 1, VIII, 1°, vierde streepje, en § 4, 3° en 7° en artikel 6, § 4, 6°.

106 Bijzondere Wet 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, B.S. 3 augustus 2001. Zie ook de omzendbrief van 20 december 2002 van de minister van binnenlandse zaken betreffende de taken die de provinciale overheden voor de federale overheidsdienst binnenlandse zaken uitoefenen, B.S. 23 mei 2003.

107 Wet 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen (B.S. 6 maart 1818), met name de artikelen 1 en 2 ervan, gewijzigd bij wet van 5 juni 1934 (B.S. 20 juni 1934) en bij wet van 14 juni 1963 (B.S. 26 juni 1963), hierna de wet van 6 maart 1818 genoemd.

108 W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 996.

109 Niet gepubliceerd. Dit initiatief werd later nog bestendigd door de omzendbrief van 15 januari 2004 betreffende: transit van militaire transporten – beschermingsmaatregelen in België.

Verordenende bevoegdheid van de Koning

Wanneer de minister beroep doet op de lokale en provinciale overheden voor het nemen van de nodige executoire beslissingen voor de gebeurtenissen die zich op hun specifieke grondgebied afspelen, dan is dat niet alleen een kwestie van bevoegdheidsstructuren, maar ook van subsidiariteit en opportuniteit. De gemeenten en de provincies zijn daartoe veelal beter geplaatst dan het federale niveau, zelfs al kan dat ertoe leiden dat elke gouverneur apart de vraag van de minister moet omzetten naar een politiebepsluit voor zijn provincie. Het vergt een permanente evenwichtsoefening om enerzijds de federale bekommernissen vertaald te weten in concrete politiematregelen op het terrein, maar anderzijds toch de verantwoordelijkheden en gevoeligheden van de lagere overheden maximaal te respecteren.

Niettemin zal de federale overheid uitzonderlijk ook zelf maatregelen van algemene bestuurlijke politie uitvaardigen, door middel van de zogenaamde zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning in politiezaken¹¹⁰. Ondanks het gebrek aan uitdrukkelijke rechtspraak ter zake, aanvaardt een meerderheid binnen de rechtsleer deze mogelijkheid, mits men althans te maken heeft met ernstige dreigingen tegen de materiële openbare orde¹¹¹. In voorkomend geval geschiedt dit dan uiteraard op initiatief van de minister van binnenlandse zaken, die het betreffende besluit aan de Koning ter ondertekening voorlegt en de politieke verantwoordelijkheid ervoor draagt. Op deze wijze beschikt de minister van binnenlandse zaken uiteindelijk over een indirecte verordnungsbevoegdheid in twee richtingen: hetzij via de gouverneurs (en/of de burgemeesters), hetzij via de Koning.

Toepassingen

Wanneer is een gebeurtenis nu van dien aard dat het algemeen of federaal belang de tussenkomst van de hogere overheden van algemene bestuurlijke politie vergt? Zoals vermeld, is dat een kwestie van subsidiariteit en opportuniteit. Een exhaustieve lijst van dergelijke gebeurtenissen opmaken is niet mogelijk, laat staan wenselijk. Alle problemen van openbare orde kunnen potentieel leiden tot een subsidiaire tussenkomst. Bovendien bestaat er in deze materie weinig of geen traditie van formele rechtshandelingen. In de praktijk kan een telefoontje tussen kabinetschefs soms al volstaan.

Niettemin beschikken we intussen toch ook over voldoende formele elementen om een relevant beeld te kunnen schetsen van de (mogelijke) toepassingen van artikel 11 W. Pol. Het gaat over de diverse bevoegdheidsdomeinen van de minister van binnenlandse zaken enerzijds en over de formele richtlijnen die de minister tot nu toe uitgevaardigd heeft anderzijds.

Alle primaire bevoegdheidsdomeinen van de minister van binnenlandse zaken, zoals verkiezingen, private veiligheid, civiele veiligheid, vreemdelingenzaken, voetbalveiligheid¹¹² en rally's¹¹³, komen ons inziens in aanmerking voor initiatieven tot subsidiaire tussenkomst¹¹⁴. Dit geldt a fortiori voor de materies, waarin de minister dwingende richtlijnen kan nemen, zoals onder meer rampenbestrijding, verkeer, de supralokale steun bij belangrijke ordediensten¹¹⁵ en uiteraard de bijzondere bescherming van personen en goederen.

Bekijken we daarnaast de diverse punctuele richtlijnen van de minister, dan kunnen we vaststellen dat die tot nu toe betrekking gehad hebben op de openbare orde in elk van zijn klassieke componenten, op de vlotheid van het supralokaal verkeer en op de bescherming van

110 Eveneens sanctioneerbaar met de straffen, bepaald in de wet van 6 maart 1818.

111 A. ALEN, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, nr. 91 en nrs. 247-249; W. DERIDDER en F. DE MOT, *l.c.*, kol. 985; F. REYNTJENS, "Een oude koe uit de gracht: de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning inzake politie", *R.W.* 1985, kol. 1265-1282.

112 Wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (*B.S.* 3 februari 1999), gewijzigd bij wet van 10 maart 2003 (*B.S.* 31 maart 2003) en bij wet van 27 december 2004 (*B.S.* 31 december 2004). Voor de toepasselijke uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven, zie: www.vps.fgov.be.

113 Voor een volledig en actueel overzicht, zie de omzendbrief OOP 25 van 1 april 2006 ter begeleiding van de gecoördineerde versie van de Koninklijke besluiten van 28 november 1997 (*B.S.* 5 december 1997) en van 28 maart 2003 (*B.S.* 15 mei 2003) houdende de reglementering van de organisatie van sportwedstrijden of sportcompetities voor auto's die geheel of gedeeltelijk op de openbare weg plaatshebben, *B.S.* 11 mei 2006.

114 Ook al gaat het dan strikt genomen om materies van bijzondere bestuurlijke politie; de inhoud van de tussenkomst moet echter steeds betrekking hebben op aspecten van openbare orde.

115 Zie voor de meest recente evoluties: P. PIETERS en J. VANHECKE, "Van kwantiteit naar kwaliteit. De supralokale steun bij voetbalwedstrijden en andere opdrachten van bestuurlijke politie", *Politiejournaal* 2005, afl. 9, 8-16.

bepaalde kritieke en vitale infrastructuur¹¹⁶; 1) richtlijnen van het coördinatie- en crisiscentrum van de regering van 4 en 20 april 2001 met betrekking tot mond- en klauwzeer – controles op grenswegen; 2) richtlijnen van het coördinatie- en crisiscentrum van de regering naar aanleiding van diverse landbouwmanifestaties, zoals de betoging van de Europese landbouwers op 22 februari 1999 te Brussel, de betoging van de landbouwers ter gelegenheid van de Europese raad van de Landbouw op 26 en 27 februari 2001, de manifestatie van landbouwers op 22 januari 2004 en de betoging van de suikerbietentelers tegen de Europese landbouw- en visserijraad van 18 juli 2005 (verbod op het gebruik van landbouw materiaal tijdens de betoging); 3) de omzendbrief van de minister van binnenlandse zaken van 15 april 2002 betreffende de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheid en de taakverdeling tussen de politiediensten inzake veiligheid bij de spoorwegen; 4) de omzendbrief van de minister van binnenlandse Zaken van 18 juli 2002 betreffende gebeurtenissen die met de openbare orde samenhangen en die op de autosnelwegen plaatsvinden¹¹⁷; 5) de omzendbrief van de minister van binnenlandse zaken van 11 september 2005 betreffende: hoge brandstofprijzen – handhaving van de openbare orde; 6) de omzendbrief van de minister van binnenlandse zaken van 24 oktober 2005 betreffende: protest tegen het generatiepact van de regering – handhaving van de openbare orde; 7) de eerder vermelde dwingende richtlijnen van 2003 en 2004 inzake de militaire transporten.

Met betrekking tot de zelfstandige verordenende bevoegdheid van de Koning ten slotte, kan het onder meer gaan om het verbod op bepaalde ordeverstorende bijeenkomsten¹¹⁸, of om het opleggen van specifieke veiligheidsmaatregelen in een bepaalde risicoperiode¹¹⁹. Ook het verbod om het stoffelijk overschot van Léon Degrelle op het Belgisch grondgebied te brengen en te bewaren was een concrete toepassing van deze rechtsfiguur¹²⁰.

BESLUIT

De minister van binnenlandse zaken treedt op als politieoverheid, wanneer het algemeen belang daartoe zijn tussenkomst vereist. Dit kan zich voordoen ter gelegenheid van voorzienbare gebeurtenissen, zoals nationale stakingen, of bij noodsituaties zoals nucleaire incidenten. Al naargelang het geval kan hij daartoe gebruik maken van de verordenende bevoegdheid van de burgemeester, van de gouverneur of van de Koning.

Het is een onmiskenbare evolutie dat ook sommige overheden van bijzondere bestuurlijke politie zich meer en meer gaan toeleggen op het beheer van crisissituaties. Ook dan is het evenwel nog steeds aan de overheden van algemene bestuurlijke politie om op eigen initiatief de meest dringende en noodwendige maatregelen te treffen of minstens uit te voeren en aan te vullen, en dat zowel op het vlak van safety als van security. Ook de algemene coördinatie is en blijft een (exclusieve) opdracht van algemene bestuurlijke politie.

De verantwoordelijkheid van de minister van binnenlandse zaken voor de nationale veiligheid is niet alleen een politiek gegeven, doch vergt van deze bestuurlijke overheid dagelijks de nodige beslissingen en concrete maatregelen. Dit niet in het minst op het vlak van de bijzondere bescherming van personen en goederen, gesteund op de inlichtingen, gegevens en evaluaties die de bevoegde diensten hem daartoe aanleveren. Ook gerechtelijke informatie is daartoe onontbeerlijk.

N.A.V.O.-tops in Brussel, bomspottings in Kleine Brogel, een zonsverduistering in Luxemburg, een terrorismeproces in Brugge, acties van “sans papiers” over het hele grondgebied, de begeleiding van supporters op weg naar het W.K., een lekkende tanker op de Noordzee of een verhoogde seismische activiteit in Zuid-Oost-Nederland ..., voor wie er nog mocht aan twijfelen: de minister van binnenlandse zaken is een overheid van bestuurlijke politie.

116 Het betreft hier een niet-exhaustieve opsomming. Een en ander is niet gepubliceerd, tenzij anders vermeld wordt.

117 B.S. 14 augustus 2002.

118 Art. 1 K.B. 4 november 1981 bestemd om de openbare orde te handhaven ter gelegenheid van de vaderlandslievende herdenkingen op 11 november 1981 (B.S. 10 november 1981): “Zijn verboden alle bijeenkomsten, zowel in open lucht als in andere voor het publiek toegankelijke plaatsen, dewelke van aard zijn de individuele of collectieve vaderlandslievende herdenkingen van de slachtoffers van beide wereldoorlogen te verstoren op de plaatsen of in de onmiddellijke omgeving ervan waar deze gehouden worden”.

119 K.B. 9 oktober 2001 houdende politiemaatregelen in het kader van de euro-omwisselingsoperatie, B.S. 20 oktober 2001.

120 K.B. 18 april 1994 waarbij het verboden is het stoffelijk overschot van Léon Degrelle over te brengen op Belgisch grondgebied, B.S. 23 april 1994. In geval van overtreding werd niet alleen voorzien in een gevangenisstraf en/of een geldboete, maar eveneens in een maatregel van bijzondere verbeurdverklaring in toepassing van de artikelen 42 en 43 Sw.