

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, le 2 juin 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

- 1° accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche;

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 2 juni 1994 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsontwerp "houdende goedkeuring van volgende internationale akten :

- 1° overeenkomst tussen de regering van het koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het verenigd koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland met betrekking tot het treinverkeer tussen België en het verenigd koninkrijk via de vaste kanaalverbinding;

.../...

2° protocole concernant la circulation des trains sans arrêt entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche;

3° accord particulier entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux questions de sûreté concernant les trains empruntant la liaison fixe transmanche et circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni;

4° protocole concernant la mise en place d'un comité intergouvernemental tripartite, - signés à Bruxelles le 15 décembre 1993",

a donné le 6 juin 1994 l'avis suivant :

2° protocol inzake het doorgaand treinverkeer tussen België en het verenigd koninkrijk via de vaste kanaalverbinding;

3° bijzondere overeenkomst tussen de Regering van het koninkrijk België, de Regering van de Franse Republiek en de Regering van het verenigd koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland inzake veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de treinen tussen België en het verenigd koninkrijk via de vaste kanaalverbinding;

4° protocol inzake de oprichting van een tripartiet intergouvernementeel comité, - ondertekend te Brussel op 15 december 1993",

heeft op 6 juni 1994 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"... vu la circulation dans un futur très proche des trains empruntant la liaison fixe transmanche, il serait utile de réserver l'extrême urgence à l'examen de ce projet de loi".

*

*

*

La loi en projet tend à faire approuver par le législateur, notamment, le protocole "concernant la circulation des trains sans arrêt entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche", fait à Bruxelles le 15 décembre 1993.

Aux termes de l'article 3 de ce protocole :

"1. Les agents des autres Etats peuvent, dans l'exercice de leurs pouvoirs nationaux, procéder à des interpellations ou à des arrestations dans la zone de contrôles située dans l'Etat de séjour de personnes en application des lois et règlements de leur Etat relatifs aux contrôles frontaliers ou de personnes recherchées par les autorités de leur Etat. Ces agents sont également autorisés à conduire ces personnes sur le territoire de leur Etat.

2. Toutefois, nul ne peut être retenu plus de 24 heures dans les locaux réservés aux contrôles frontaliers, dans l'Etat de séjour. Cette rétention doit avoir lieu dans les conditions et selon les modalités prévues par la législation

.../...

de l'Etat des agents ayant procédé aux interpellations ou arrestations".

Comme le révèle l'exposé des motifs, cette disposition du protocole, particulièrement son paragraphe 2, a fait l'objet de difficiles négociations avec les autres parties contractantes :

"Les négociateurs français et britanniques souhaitent conserver la possibilité de retenir une personne pendant 48 heures. Or, l'article 31, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ne prévoit qu'une durée maximale de rétention de 12 heures pour les arrestations administratives. Ce n'est qu'après de longues négociations que nos partenaires ont pu être convaincus d'accepter une durée inférieure à 48 heures. Une durée de 12 heures, telle qu'elle est prévue en Belgique, leur paraissait par contre inacceptable tenant compte des circonstances dans lesquelles les contrôles doivent s'effectuer. La délégation belge a rejoint ces observations, entre autres du fait qu'une période de rétention d'une durée aussi brève risquerait de rendre impossible le renvoi, vers l'Etat de l'agent qui procède à l'arrestation, d'une personne arrêtée sur le territoire de l'autre partie contractante.

Il faut remarquer dès lors que l'art. 3 du Protocole est dérogatoire aux dispositions de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. C'est la raison pour laquelle la loi de ratification de l'Accord et de son Protocole, pour laquelle l'approbation du Parlement est sollicitée, prévoit un article 2 qui introduit ce délai dérogatoire de 24 heures dans le droit belge".

En tant que la disposition précitée du protocole vise l'arrestation administrative et, comme le prévoit l'article 2 de la loi d'assentiment en projet, déroge à l'article 31, alinéa 3, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, elle appelle l'observation ci-après.

.../...

Dans son avis donné le 19 mars 1956 à propos d'un projet de loi sur la gendarmerie, le Conseil d'Etat avait observé qu'en raison de la généralité des termes de l'article 12 de la Constitution, il convenait de vérifier la compatibilité avec ce dernier des dispositions législatives autorisant des mesures privatives de liberté, pour administratives et essentiellement passagères qu'elles fussent (1).

L'avis donné le 9 mai 1984 par le Conseil d'Etat à propos de la loi précitée du 5 août 1992 sur la fonction de police alors en projet indique que la plupart des auteurs, constatant la pratique des arrestations administratives, observent, comme Paul ERRERA, qu'elle est "difficile à justifier en droit strict" (2), Fr. DELPEREE remarquant que "force est de reconnaître que le fondement constitutionnel de ces décisions (...) n'est pas toujours explicite (3) (4)".

Le même avis relevait encore qu'il y avait lieu de vérifier si l'arrestation administrative, telle qu'elle est connue en droit belge, est compatible avec l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, qui prévoit que "nul ne peut être privé de sa liberté" sauf dans les cas énumérés de manière exhaustive par la Convention.

L'arrestation administrative se situant aux confins de ce que permet la Constitution et la Convention européenne de

(1) Doc. parl., Sénat, 1955-1956, 335, p. 30.

(2) Traité de droit public belge, 2e éd., Giard et Brière, Paris, 1918, § 36, p. 52.

(3) Droit constitutionnel, t. I, Les données constitutionnelles, Larcier, Bruxelles, 1980, n° 116, pp. 205-206.

(4) Doc. parl., Chambre, 1009 (1984-1985) n° 1, pp. 21 et 23.

sauvegarde des droits de l'homme, il convient de l'entourer de garanties juridiques sérieuses, ce que fait l'article 31 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, réservant pareille modalité d'arrestation aux "cas d'absolue nécessité", en prévoyant que la privation de liberté ne peut jamais durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient et ne peut en aucun cas dépasser douze heures, toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative pouvant demander qu'une personne de sa confiance en soit avertie, tandis que l'article 33 de ladite loi organise un contrôle hiérarchique et la tenue de registres en vue d'éviter tout abus.

Force est de constater que l'article 3 du Protocole précité :

- a) double la durée de l'arrestation administrative autorisée, même dans le cas où celle-ci intervient dans la zone de contrôles située au point de départ du voyage, sans qu'il y ait nécessité, en cette hypothèse, d'attendre un nouveau train en partance vers le pays de renvoi;
- b) ne subordonne pas l'intervention des agents français ou britanniques en territoire belge au respect des garanties inscrites aux articles 31 et 33 de la loi du 5 août 1992 et ne lie pas cette suppression des garanties offertes par le droit interne à l'existence des garanties équivalentes qui seraient assurées par le droit des autres Etats, à propos desquelles, ni l'exposé des motifs, ni les fonctionnaires délégués ne procurent d'éclaircissements;
- c) autorise le transfert vers l'étranger, par des agents étrangers au départ de zones de contrôles situées en Belgique, de voyageurs à l'égard desquels l'Etat belge ne

.../...

dispose que de la prérogative qui lui est reconnue par l'article 15, § 2, deuxième phrase, de l'accord.

De telles atteintes tant à la sécurité juridique qu'à la liberté individuelle ne sont pas justifiées par des considérations de fait pertinentes.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval wordt als motivering aangevoerd :

"... vu la circulation dans un futur très proche des trains empruntant la liaison fixe transmanche, il serait utile de réserver l'extrême urgence à l'examen de ce projet de loi".

*

*

*

De ontworpen wet beoogt de goedkeuring, door de wetgever, van onder meer het protocol "inzake het doorgaand treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding", gedaan te Brussel op 15 december 1993.

Artikel 3 van dit protocol bepaalt :

"1. De ambtenaren van de andere Staten mogen in de uitoefening van hun nationale bevoegdheden binnen de in de Staat van verblijf gelegen controlezone overgaan tot het staande houden of aanhouden van personen, ter uitvoering van de wetten en voorschriften van hun Staat met betrekking tot grenscontroles, dan wel tot het staande houden of aanhouden van personen die door de autoriteiten van het Staat worden gezocht. Deze ambtenaren zijn tevens gemachtigd deze personen naar het grondgebied van hun Staat te geleiden.

2. Iemand mag evenwel niet langer dan 24 uren in de voor grenscontroles bestemde lokalen in de Staat van verblijf worden vastgehouden. De vasthouding dient te

.../...

gebeuren onder de voorwaarden en op de wijze als bepaald in de wetgeving van de Staat van de ambtenaren die personen hebben staande gehouden of aangehouden".

Zoals in de memorie van toelichting te lezen staat, hebben in verband met deze bepaling van het protocol, inzonderheid met punt 2 ervan, de overeenkomstsluitende partijen moeizame onderhandelingen gevoerd :

"De Franse en Britse onderhandelaars wensten de mogelijkheid te behouden iemand gedurende 48 uur vast te houden. De wet op het politieambt van 5 augustus 1992, artikel 31, lid 3, voorziet evenwel in een termijn van maximum 12 uur voor bestuurlijke aanhoudingen. Slechts na langdurig onderhandelen werden onze partners bereid gevonden in te stemmen met een termijn van minder dan 48 uur. Een tijdspanne van 12 uur zoals de Belgische wetgeving voorschrijft, bleek voor hen echter onaanvaardbaar, rekening houdend met de omstandigheden waarin de controles dienen te worden verricht. De Belgische delegatie heeft zich bij deze opmerkingen aangesloten, mede omdat het gevaar bestond dat in zulk een korte tijdspanne terugzending van een op het grondgebied van de andere verdragsluitende partij gearresteerde persoon naar de Staat van de ambtenaar die de arrestatie verricht, onmogelijk zou blijken.

Hierbij valt op te merken dat artikel 3 van het Protocol afwijkt van de bepalingen van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992. De wet tot bekrachtiging van de Overeenkomst en van het bijhorend Protocol die aan het Parlement ter goedkeuring zal worden voorgelegd, zal daarom een artikel 2 inlassen en langs die weg de 24-urentermijn in het Belgisch recht invoeren".

.../...

In zoverre voornoemde bepaling van het protocol betrekking heeft op de bestuurlijke aanhoudingen en, zoals artikel 2 van de ontworpen goedkeuringswet voorschrijft, afwijkt van artikel 31, derde lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, behoort daaromtrent de volgende opmerking te worden gemaakt.

In het advies dat de Raad van State op 19 maart 1956 omtrent een ontwerp van wet op de rijkswacht heeft verstrekt, heeft hij opgemerkt dat wegens de zeer algemene bewoordingen van artikel 12 van de Grondwet moet worden nagegaan of laatstgenoemd artikel bestaanbaar is met de wetsbepalingen die - zij het administratieve en in wezen tijdelijke - maatregelen van vrijheidsberoving toestaan (1).

Het advies dat de Raad van State op 9 mei 1984 heeft verstrekt omtrent voornoemde wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, die toen nog in het stadium van een ontwerp was, vermeldt dat de meeste auteurs bij de vaststelling dat er bestuurlijke aanhoudingen plaatshebben, met Paul ERRERA opmerken dat die praktijk naar streng recht bezwaarlijk te rechtvaardigen is (2), en dat Fr. DELPEREE daarover het volgende zegt : "Force est de reconnaître que le fondement constitutionnel de ces décisions (...) n'est pas toujours explicite (3) (4).

(1) Gedr. St. Senaat 335 (1955-1956), blz. 30.

(2) Traité de droit public belge, 2e éd., Giard et Brière, Paris, 1918, § 36, blz. 52.

(3) Droit constitutionnel, t. I, Les données constitutionnelles, Larcier, Bruxelles, 1980, n° 116, pp. 205-206.

(4) Gedr. St. Kamer, 1009 (1984-1985) nr. 1, blz. 21 en 23.

In datzelfde advies stond eveneens te lezen dat moet worden nagegaan of de bestuurlijke aanhouding, zoals men die in het Belgisch recht kent, verenigbaar is met artikel 5 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat bepaalt dat "niemand (...) van zijn vrijheid (mag) worden beroofd", behalve in de gevallen die in het Verdrag exhaustief worden opgesomd.

De bestuurlijke aanhouding bevindt zich op de grens van wat de Grondwet en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens toestaan, zodat ze met strikte juridische garanties moet worden omringd, waarin artikel 31 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt voorziet door zulk een vorm van aanhoudingen te beperken tot de gevallen "van volstrekte noodzaak", door te bepalen dat de vrijheidsberoving nooit langer mag duren dan de tijd vereist door de omstandigheden die deze maatregel rechtvaardigen, en door voor te schrijven dat ze in geen geval twaalf uur te boven mag gaan. Voorts mag een ieder op wie de bestuurlijke aanhoudingen wordt toegepast, vragen dat een persoon waarin hij vertrouwen heeft, hiervan verwittigd wordt. Bovendien voorziet artikel 33 van die wet in een hiërarchische controle en in het houden van registers ten einde enig misbruik te voorkomen.

Vastgesteld moet worden dat artikel 3 van voornoemd protocol :

- a) de duur van de toegestane bestuurlijke aanhoudingen verdubbelt, ook in de gevallen waarin de aanhouding plaatsheeft in de controlezone waar de rit aanvangt, zonder

.../...

dat in dit geval behoeft te worden gewacht op een volgende trein met als bestemming het land van terugwijzing;

- b) het optreden van de Franse of Britse ambtenaren op het Belgische grondgebied niet afhankelijk maakt van de naleving van de garanties omschreven in de artikelen 31 en 33 van de wet van 5 augustus 1992 en de opheffing van de garanties die het interne recht biedt, niet verbindt aan het bestaan van soortgelijke garanties die door het recht van de overige Staten worden geboden en die noch in de memorie van toelichting, noch door de gemachtigde ambtenaren nader worden toegelicht;
- c) toestaat dat reizigers ten aanzien van wie de Belgische Staat alleen het prerogatief bezit dat hem wordt toegekend bij artikel 15, § 2, tweede volzin, van de Overeenkomst, vanuit in België gelegen controlezones door buitenlandse ambtenaren overgebracht worden naar het buitenland.

Zulke inbreuken, zowel op de rechtszekerheid als op de persoonlijke vrijheid, worden niet gerechtvaardigd door ter zake dienende feitelijke overwegingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

J. MESSINNE,
Y. BOUCQUEY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

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

J. van COMPERNOLLE,

Madame : M. PROOST,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN, conseiller d'Etat.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, staatsraad.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. QUINTIN, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. QUINTIN, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

GA.

- 13 -

L. 23.414/9.

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.

.../...