

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.851/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 26 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "concernant le parquet fédéral", (Doc. Chambre des représentants, n° 50.0897/001) a donné le 31 octobre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.851/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 26 octobre 2000 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een wetsvoorstel "inzake het federaal parket" (Doc. Kamer van Volksvertegenwoordigers, nr 50.0897/001), heeft op 31 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la nature du sujet et par le fait que la proposition de loi vise à préciser les principes de base concernant la composition et les tâches du parquet fédéral. Vu le fait que la loi du 7 décembre 1998 entre en vigueur le premier janvier 2001 et que la présente proposition de loi est liée indissociablement avec la loi précitée il est indispensable de disposer d'un avis dans le moindre délai."

Etant donné le nombre considérable (1) de demandes d'avis qui lui sont soumises simultanément et dans le bref délai qui lui est imparti pour l'examen de la présente proposition, le Conseil d'Etat n'a pas été à même d'examiner aussi minutieusement qu'il l'eût voulu l'importante proposition de loi dont il est saisi. Aussi, les observations qui seront formulées n'ont-elles pas la prétention d'être exhaustives. Aucun argument, dans un sens ou dans l'autre, ne pourrait être tiré du silence de la section de législation sur quelque disposition que ce soit de la présente proposition.

(1) Du 16 septembre 1999 au 15 septembre 2000, la section de législation a donné 1.007 avis, dont 417 dans un délai d'un mois et 393 dans un délai de trois jours.

Observations générales

I. Ni les développements, ni le dispositif de la proposition n'indiquent avec précision quelles sont les relations qui doivent s'établir entre les différentes composantes du ministère public et le procureur fédéral.

Cette observation vaut particulièrement en ce qui concerne les rapports entre le procureur fédéral, d'une part, et les procureurs généraux et le collège des procureurs généraux, d'autre part. La proposition attribue au premier un certain nombre de pouvoirs qui continuent, par ailleurs, à être exercés par les seconds.

Telle qu'elle est rédigée, la proposition de loi laisse donc subsister des compétences concurrentes, ce qui nuit à la sécurité juridique et risque d'engendrer des difficultés d'un point de vue pratique. Certes, la proposition envisage ponctuellement la résolution de conflits résultant de l'exercice de compétences concurrentes. Ainsi l'article 144bis, § 2, alinéa 4, proposé du Code judiciaire (article 6 de la proposition) prévoit que si un désaccord sur la délégation d'un magistrat auprès du parquet fédéral apparaît entre le procureur fédéral et les chefs de corps concernés - que ce soit un procureur général, un procureur du Roi ou un auditeur du travail - c'est le procureur fédéral qui décide.

Toutefois, la proposition ne résout que partiellement ou de façon incertaine, d'autres problèmes de compétence qui risquent de surgir.

.../...

Ainsi, à titre d'exemple, l'article 144quater proposé du Code judiciaire (article 8 de la proposition) concerne les pouvoirs du procureur fédéral en matière de coordination de l'exercice de l'action publique ainsi que de coopération internationale.

Jusqu'à la loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, ces missions étaient confiées aux magistrats nationaux agissant sous l'autorité du collège des procureurs généraux.

Il est permis de s'interroger sur le point de savoir si l'article 144quater proposé du Code judiciaire écarte dorénavant le collège des procureurs généraux de ces missions.

En effet, les missions de ce collège n'ont pas été remises en cause en sorte qu'il reste compétent pour prendre toutes mesures utiles "en vue du bon fonctionnement général et de la coordination du ministère public".

Un autre exemple est fourni par l'article 42 de la proposition.

Cette disposition modifie l'article 338 du Code judiciaire en vertu duquel les fonctions du ministère public auprès des chambres des vacations sont remplies par les magistrats désignés à cette fin par le procureur général, le procureur du Roi ou l'auditeur du travail.

La modification proposée envisage de permettre au procureur fédéral de procéder également à des désignations

.../...

d'officiers du ministère public pour les chambres des vacations.

Le Conseil d'Etat se demande s'il peut ainsi désigner les magistrats fédéraux ou s'il peut désigner n'importe quel officier du ministère public et donc s'immiscer dans la gestion interne des parquets généraux, des parquets et des auditorats du travail.

Dans le court délai qui lui a été imparti, il n'a pas été possible au Conseil d'Etat d'établir un relevé de l'ensemble des dispositions légales qu'il conviendrait d'aménager en vue de mettre en place un système cohérent évitant les écueils qui viennent d'être décrits. Il appartient aux auteurs de la proposition de définir clairement et complètement les compétences des différentes composantes du ministère public et la façon dont elles doivent s'articuler.

II. Compte tenu du fait que certaines dispositions de la proposition de loi reproduisent des dispositions de la loi du 22 décembre 1998 sur l'intégration verticale du ministère public, le parquet fédéral et le conseil des procureurs du Roi, ci-après dénommée "loi du 22 décembre 1998 précitée", il est renvoyé à l'avis que la section de législation a donné le 13 août 1998 (1).

III. La proposition de loi entend préciser le rôle ainsi que les modalités de fonctionnement du parquet fédéral.

(1) Publié dans Doc. parl., Sén., sess. 1997-1998, n° 1-1066/2.

C'est la loi du 22 décembre 1998, précitée, qui a défini le cadre légal de ce parquet fédéral ainsi que les différentes missions du procureur fédéral.

Cependant, seuls les articles 28 à 31 de cette loi sont entrés en vigueur le 2 août 2000, conformément à un arrêté royal du 12 août 2000.

Pour le reste, la réforme réalisée par la loi du 22 décembre 1998, précitée, n'est toujours pas en vigueur.

Il ressort des développements de la proposition de loi que celle-ci entend donner un contenu plus précis à la loi du 22 décembre 1998, précitée, mais uniquement en ce qui concerne le parquet fédéral et le procureur fédéral, le volet relatif à l'intégration verticale du ministère public étant exécuté plus tard.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs de la proposition apportent plusieurs modifications à des dispositions du Code judiciaire, soit en tenant compte des dispositions telles qu'elles ont été modifiées par la loi du 22 décembre 1998, précitée, soit en ne tenant pas compte de ces modifications.

Cette façon de faire peut engendrer de sérieux risques pour la sécurité juridique.

Certaines parties du Code judiciaire ont été profondément remaniées tant par la loi précitée que par la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil

.../...

supérieur de la justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats.

L'entrée en vigueur de ces diverses réformes a souvent été fixée à des moments différents, avec la conséquence qu'il devient de plus en plus difficile de savoir si telle ou telle disposition du Code judiciaire est ou non entrée en vigueur.

La proposition de loi examinée ne remédie pas à cette insécurité mais, au contraire, pourrait l'aggraver parce qu'elle donne la possibilité au Roi de procéder à des entrées en vigueur partielles des dispositions tant de la loi du 22 décembre 1998, précitée, (article 59 de la proposition) que de la loi proposée (article 65 de la proposition).

Dans un souci de sécurité juridique, la proposition de loi doit, en conséquence, être plus précise en identifiant les dispositions qui ne peuvent entrer en vigueur rapidement et en limitant dans le temps le pouvoir conféré au Roi, par exemple en l'assortissant d'un terme.

Cette question est d'autant plus sérieuse que l'entrée en vigueur de la proposition, une fois qu'elle sera devenue loi, est incertaine alors qu'elle se réfère à des lois qui sont susceptibles d'entrer en vigueur avant elle. Ainsi, la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, entrera intégralement en vigueur au plus tard le 1er janvier 2001.

.../...

IV. Plusieurs dispositions de la proposition apportent des modifications à des articles du Code judiciaire et du Code d'instruction criminelle, articles qui ont été modifiés par la loi du 22 décembre 1998, précitée, mais qui ne sont pas encore en vigueur.

Ces articles sont "rapportés" par l'article 64 de la proposition de loi.

Il en va ainsi des dispositions suivantes :

- a) l'article 4 de la proposition modifie l'article 143 du Code judiciaire, modifié par l'article 4 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- b) l'article 5 de la proposition modifie l'article 143bis du Code judiciaire, modifié par l'article 5, 5°, de la loi du 22 décembre 1998, précitée (1);
- c) l'article 6 de la proposition remplace l'article 144bis du Code judiciaire, remplacé par l'article 6 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- d) l'article 9 de la proposition remplace l'article 148 du Code judiciaire, remplacé par l'article 9 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;

(1) La modification apportée par l'article 5, 5°, de la loi du 22 décembre 1998, précitée, vise l'article 143bis, § 8, alinéa 2.

- e) l'article 11 de la proposition modifie l'article 185, alinéa 2, du Code judiciaire, modifié par l'article 17 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- f) l'article 36 de la proposition modifie l'article 326 du Code judiciaire, modifié par l'article 19 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- g) l'article 37 de la proposition abroge l'article 327ter du Code judiciaire, modifié par l'article 20 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- h) l'article 48 de la proposition remplace l'article 355bis du Code judiciaire, remplacé par l'article 21 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- i) l'article 54 de la proposition remplace l'article 9 du Code d'instruction criminelle, remplacé par l'article 24 de la loi du 22 décembre 1998, précitée;
- j) l'article 55 de la proposition remplace l'article 47ter du Code d'instruction criminelle, remplacé par l'article 26 de la loi du 22 décembre 1998, précitée.

La technique législative qui consiste, d'une part, à modifier, remplacer ou abroger une disposition législative, modifiée ou remplacée par une loi qui n'est pas encore en vigueur, et, d'autre part, à rapporter la disposition modificative qui n'est pas encore en vigueur, est critiquable. Il pourrait advenir que, pendant le cours de la procédure parlementaire, le Roi ait entre-temps fait entrer

.../...

en vigueur cette loi qui modifie ou remplace les articles que la proposition entend modifier.

Cette technique législative inusuelle rend malaisée l'identification correcte des dispositions concernées, en particulier, quand il faudra s'y référer ou qu'il faudra rédiger les liminaires des dispositions lors de prochaines modifications.

Enfin, comme il a été souligné dans l'observation générale n° III, une telle façon de faire est source d'insécurité et le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la réelle portée de ce système.

Les dispositions de la loi du 22 décembre 1998, précitée, citées à l'article 64 de la proposition ne sont pas encore en vigueur. Rien ne s'oppose à leur abrogation.

Observations particulières

Examen de la proposition de loi

Dispositif

Article 3

Le commentaire de cette disposition est plus restrictif que le texte proposé pour le dispositif.

.../...

Article 4

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

2. Comme il a été indiqué dans l'observation générale n° II, il est fait référence au précédent avis de la section de législation donné le 13 août 1998. En particulier, les dispositions constituant l'article 4 de la proposition à l'examen ont déjà été examinées dans une large mesure dans l'avis précité.

Toutefois, à l'époque où cet avis a été donné, l'article 151 de la Constitution n'avait pas encore été révisé. Dès lors, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs de la proposition sur cette nouvelle disposition constitutionnelle, aux termes de laquelle

"... le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite."

Le paragraphe 3 de l'article 143 proposé du Code judiciaire prévoit que le procureur fédéral exerce toutes les fonctions du ministère public dans les affaires pénales sous l'autorité du Ministre de la Justice.

Il est traditionnellement admis que semblable formulation confère au Ministre de la Justice le pouvoir d'ordonner des poursuites mais ne lui permet pas d'adresser

.../...

au ministère public une injonction tendant à l'arrêt des poursuites, ni de se substituer au ministère public dans l'exercice de ses attributions. Le Ministre de la Justice ne peut pas non plus adresser une injonction négative à caractère général par laquelle il empêcherait le ministère public d'entamer des poursuites dans tous les cas d'application de tel ou tel texte de loi pénale. L'article 143, § 3, tel que proposé doit, dès lors, être compris à la lumière de l'article 151 de la Constitution.

3. La proposition de loi examinée doit être le complément nécessaire de la loi du 22 décembre 1998, précitée, qui reste imprécise sur plusieurs points fondamentaux de la réforme du ministère public.

Parmi ces points figurent, notamment, les compétences du procureur fédéral. La disposition proposée prévoit que le procureur fédéral exerce toutes les fonctions du ministère public "dans les cas et selon les modalités déterminés par la loi", alors que les articles 144bis et 144ter proposés du Code judiciaire définissent les compétences du procureur fédéral.

Dès lors, compte tenu de la rédaction du paragraphe 3 de l'article 143 proposé du Code judiciaire, le Conseil d'Etat se demande si d'autres missions seront confiées au procureur fédéral. Le commentaire de cette dernière disposition doit être plus explicite à cet égard.

.../...

Article 5

Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

Article 6

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° IV et, en ce qui concerne les termes "sans préjudice de l'article 143, § 3", à l'observation n° 3 sous l'article 4.

2. L'article 144bis, § 2, proposé, du Code judiciaire énonce les missions du procureur fédéral, et notamment :

"... exercer la surveillance sur le fonctionnement général et particulier de la police fédérale, conformément à la loi organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux."

Les termes de cette disposition sont trop imprécis et risquent d'être en contradiction avec les dispositions de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, ainsi modifiée, et avec les nouvelles dispositions du Code d'instruction criminelle.

Il est souhaitable que les auteurs de la proposition de loi s'en tiennent aux missions reconnues au procureur fédéral par ces différents textes législatifs.

.../...

3. Le paragraphe 3, alinéa 1er, proposé, autorise le procureur fédéral à déléguer, dans des cas exceptionnels, ses compétences dans des dossiers déterminés à un membre du ministère public n'appartenant pas au parquet fédéral.

Cet officier du ministère public exerce alors sa fonction à partir de "sa résidence".

Mieux vaut cependant écrire que c'est à partir de son office qu'il accomplit ainsi sa tâche.

Par ailleurs, le commentaire de cette disposition n'apporte guère d'explications sur ces "cas exceptionnels" autorisant des délégations.

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la teneur de la concertation qui devra avoir lieu entre le procureur fédéral et le chef de corps du magistrat concerné.

L'alinéa 1er proposé ne précise pas si le membre du ministère public devra se consacrer exclusivement au dossier que lui aura transmis le procureur fédéral ou s'il continuera à exercer en même temps ses missions auprès de son parquet (1).

Dans ce cas, il n'est pas exact de prévoir sans plus, comme le fait l'alinéa 3 proposé, que ce magistrat exerce sa fonction sous la direction et la surveillance immédiate du procureur fédéral.

(1) A lire l'article 14 de la proposition de loi, qui modifie l'article 259ter, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code judiciaire, cette mission pourrait être assumée soit à temps plein, soit à temps partiel.

Sur ce point, l'alinéa 1er proposé doit être plus clair.

4. L'alinéa 2 du paragraphe 3 proposé envisage, quant à lui, l'hypothèse où un magistrat d'un parquet "local" est détaché temporairement auprès du parquet fédéral afin d'y exercer les fonctions du ministère public dans le cadre de dossiers déterminés.

Le Ministre de la Justice ne peut déléguer un magistrat que dans des "cas exceptionnels" et le commentaire des articles ne permet pas de savoir ce que recouvre cette expression (1).

Par ailleurs, telle que la disposition proposée est rédigée, il est possible au Ministre de ne pas donner suite à la proposition du procureur fédéral de déléguer un membre du ministère public au parquet fédéral.

Article 7

L'article 144ter proposé du Code judiciaire détermine dans quels cas l'action publique sera exercée directement par le procureur fédéral.

(1) Comparez avec l'article 326 du Code judiciaire qui vise les "nécessités du service".

Pareille disposition est essentielle puisqu'elle délimite ainsi la compétence des différentes composantes du ministère public.

Toutefois, la formulation de la disposition proposée manque de précision.

1. Ainsi, le procureur fédéral exercera l'action publique pour un certain nombre d'infractions "si une bonne administration de la justice l'exige".

Cette dernière condition reste très vague et, à lire le paragraphe 3 proposé de la même disposition, c'est le procureur fédéral lui-même qui appréciera si elle est ou non remplie puisqu'il lui appartient de déterminer qui de lui ou du procureur du Roi exercera l'action publique, cette décision n'étant, selon le texte de la proposition, "susceptible d'aucun recours".

2. La liste des infractions consacrée au paragraphe 1er proposé manque parfois de clarté.

Ainsi, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison, le texte n'envisage pas le paragraphe 1er de l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

.../...

De même, le paragraphe 1er proposé vise l'article 2 de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire, alors que cette disposition énumère les peines qui peuvent être prononcées pour les infractions visées à l'article 1er.

Le texte proposé fait également référence à l'article 10 de la loi du 5 août 1991 relative à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente.

Or, cette disposition renvoie à différentes dispositions de la loi générale sur les douanes et accises qui concernent les missions de police des agents des douanes et accises ainsi que le rôle de l'administration qui pourra, dans certaines conditions, transiger avec les personnes responsables d'infractions à la loi précitée (cf. article 263). Le Conseil d'Etat s'interroge, dès lors, sur la cohérence des compétences du procureur fédéral par rapport à ces textes législatifs.

Les 2° et 3° du paragraphe 1er proposé sont formulés de façon très large et imprécise et ne permettent pas d'identifier de manière suffisamment certaine les infractions et les circonstances dans lesquelles les poursuites peuvent être exercées par le procureur fédéral.

Cette imprécision est d'autant plus grave que la proposition ne répond pas à la question de savoir comment il faut procéder lorsqu'il apparaît que c'est à tort que le procureur fédéral s'est saisi de la poursuite d'une infraction parce qu'elle n'entre pas dans la liste du paragraphe 1er.

.../...

3. Le paragraphe 2 proposé dispose que :

"Le procureur du Roi informe d'office le procureur fédéral lorsqu'il est saisi d'une infraction visée au paragraphe 1er, alinéa 2.".

Or, le paragraphe 1er proposé ne comporte qu'un seul alinéa.

Doit-on considérer qu'il s'agit uniquement des infractions visées au 2° du paragraphe 1er proposé ? Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison qu'il y aurait à limiter le devoir d'information d'office du procureur du Roi vis-à-vis du procureur fédéral à ces seules infractions.

Si le procureur fédéral doit être en mesure d'exercer l'action publique conformément au paragraphe 1er ainsi proposé, il doit dans tous les cas être informé par les procureurs du Roi des infractions prévues dans la liste puisqu'il est seul à décider si une bonne administration de la Justice exige qu'il intervienne.

L'effet pratique sera que tous les parquets et tous les auditorats du travail transmettront une grande masse d'informations dans laquelle le procureur fédéral devra, "si la bonne administration de la Justice l'exige", décider s'il intervient lui-même, s'il laisse au procureur du Roi ou à l'auditorat du travail la mission de poursuivre eux-mêmes ou s'il met en oeuvre d'autres mécanismes prévus par la proposition.

.../...

4. Quant au paragraphe 3 proposé, il fait également référence au paragraphe 1er, alinéa 2, alors que ce paragraphe ne comporte pas d'alinéa 2.

La proposition entend-elle limiter à certaines infractions le pouvoir du procureur fédéral de déterminer qui de lui ou du procureur du Roi exercera en définitive l'action publique. Doit-on supposer que pour les autres infractions, tel ne serait pas le cas ?

*

*

*

Au vu de l'ensemble de ces observations, la disposition proposée doit être fondamentalement repensée.

Article 8

Il est fait référence à l'observation générale n° I.

Article 9

Il est renvoyé aux observations générales n^{os} II et IV.

.../...

Article 10

Cette disposition modifie l'article 182 du Code judiciaire afin de doter le parquet fédéral d'un secrétariat de parquet.

La modification apportée à l'alinéa 6 de cette disposition n'est pas appropriée. Il est, en effet, prévu que les procureurs généraux, les procureurs du Roi et les auditeurs du travail près une juridiction dont le ressort compte une population de plus de cinq cent mille habitants, peuvent choisir un secrétaire de cabinet parmi les membres ou le personnel du secrétariat, sur l'avis du secrétaire en chef.

Or, en l'espèce, le parquet fédéral et donc le procureur fédéral ne dépendent pas d'une juridiction en particulier; en outre, le parquet fédéral exerce ses missions sur l'ensemble du territoire.

Mieux vaut, dès lors, insérer une disposition spécifique pour le parquet fédéral.

Article 11

Cette disposition modifie l'article 185, alinéa 2, du Code judiciaire en ne tenant pas compte de la modification apportée à cette disposition par l'article 17 de la loi du 22 décembre 1998, précitée.

.../...

Article 12

Dans un souci de concordance avec l'alinéa 1er, mieux vaut remplacer à l'alinéa 2 de l'article 208 du Code judiciaire proposé, les mots "magistrat de l'ordre judiciaire" par les mots "magistrat du siège ou du ministère public".

Article 36

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

2. La modification apportée à l'article 326 du Code judiciaire donne aux procureurs généraux la compétence de désigner, en concertation avec les procureurs du Roi ou les auditeurs du travail, des magistrats de parquet ou de l'auditorat, qui pourront être amenés à travailler avec le parquet fédéral dans le cadre de l'article 144bis, § 3, alinéas 1er et 2, proposé du Code judiciaire.

Lorsque le procureur fédéral ou le Ministre décideront de déléguer un membre de ces parquets, l'article 144bis, § 3, alinéas 1er et 2, proposé du Code judiciaire impose une seconde concertation, cette fois entre le procureur du Roi ou l'auditeur du travail, d'une part, et le procureur fédéral, d'autre part.

Le Conseil d'Etat s'interroge, dès lors, sur la cohérence de ces dispositions.

.../...

Article 37

Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

Article 42

Il est renvoyé à l'observation générale n° I.

Article 44

Plusieurs modifications sont apportées à l'article 346 du Code judiciaire, notamment afin de prévoir que le paragraphe 2, alinéa 1er, 1°, de cette disposition ne s'applique pas à l'assemblée de corps du parquet fédéral.

Le Conseil d'Etat se demande s'il ne convient pas d'adapter le 2° de cette disposition, laquelle prévoit la rédaction d'un rapport par l'assemblée de corps sur le fonctionnement

"du parquet près la cour ou le tribunal, rapport qui est communiqué au Conseil supérieur de la Justice et, par le procureur général près la Cour de cassation ou près la cour d'appel, au Ministre de la Justice.".

En effet, d'une part, le parquet fédéral n'est pas établi auprès d'une cour ou d'un tribunal et, d'autre part, la question se pose de savoir si son rapport d'activité sera communiqué au Conseil supérieur de la Justice et au Ministre de la Justice et par quelle autorité.

.../...

Article 48

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

2. Le paragraphe 2, proposé, détermine le régime pécuniaire des magistrats du ministère public qui, soit en vertu de l'article 144bis, § 3, alinéa 1er, proposé du Code judiciaire, doivent assumer des dossiers confiés par le procureur fédéral tout en restant au sein de leur parquet, soit sont détachés au sein du parquet fédéral conformément à l'article 144bis, § 3, alinéa 2, proposé du Code judiciaire.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quelle raison objective les uns auront droit en plus de leur traitement à un tiers de la différence entre ce traitement et celui lié à la fonction de magistrat fédéral tandis que les autres auront droit en plus de leur traitement à un quart de la même différence.

Le commentaire de la disposition proposée doit être plus explicite à ce propos.

Article 49

Le Conseil d'Etat constate que le commentaire de cette disposition ne correspond pas au dispositif proposé.

.../...

Il ressort du commentaire des articles que si la délégation du magistrat sur la base de l'article 144bis, § 3, alinéa 2, proposé du Code judiciaire excède six mois, la résidence administrative est modifiée, alors que la disposition proposée prévoit expressément que les magistrats délégués conservent leur résidence administrative dans la juridiction où ils sont nommés.

Cette contradiction doit être levée.

Article 54

Outre l'observation générale n° IV, le Conseil d'Etat constate que l'article 9 du Code d'instruction criminelle est modifié par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (article 213 de la loi qui entrera en vigueur au plus tard le 1er janvier 2001) ainsi que par la loi du 19 avril 1999 modifiant le Code d'instruction criminelle, le Code rural, la loi provinciale, la nouvelle loi communale, la loi sur la fonction de police, la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services internes de gardiennage, la loi sur la pêche fluviale, la loi sur la chasse et la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (article 2 de la loi dont l'entrée en vigueur est prévue au même moment que l'article 213 de la loi du 7 décembre 1998, précitée).

.../...

La question se pose de savoir quel est le sort réservé à ces modifications qui, en principe, doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2001.

Par ailleurs, compte tenu du délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier si l'article 9 proposé du Code d'instruction criminelle s'insère adéquatement dans la réforme des polices.

Article 55

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

2. Aux termes de cette disposition, le procureur fédéral a tous les pouvoirs d'un procureur du Roi et peut faire procéder à des informations et à des instructions sur l'ensemble du territoire lorsqu'il doit exercer l'action publique.

Dans ce contexte, le procureur fédéral sera amené à collaborer avec des procureurs du Roi mais aussi des juges d'instruction. Les termes de cette collaboration restent cependant très imprécis.

En vertu du paragraphe 2 proposé, le procureur fédéral prend

"toutes les mesures urgentes qui sont nécessaires en vue de l'exercice de l'action publique aussi longtemps qu'un procureur du Roi n'a pas exercé sa compétence légalement déterminée. Ces mesures sont contraignantes pour le procureur du Roi."

.../...

Il est permis de se demander si cette disposition trouve à s'appliquer uniquement dans les cas où le procureur fédéral est compétent pour exercer l'action publique ou s'il s'agit d'une règle plus générale.

Il appartient aussi à la loi de déterminer comment les procureurs du Roi seront amenés à assumer leurs missions lorsque le procureur fédéral intervient alors qu'ils ont déjà mené des informations et requis le juge d'instruction à propos des faits pour lesquels l'action publique sera exercée par le procureur fédéral.

Par ailleurs, rien n'interdit au procureur fédéral de requérir plusieurs juges d'instruction mais, ici aussi, la loi doit aménager les règles du Code d'instruction criminelle et, plus particulièrement, les articles 127 et suivants de ce Code.

Enfin, le Conseil d'Etat s'interroge sur le point de savoir quelle juridiction d'instruction ou quelle juridiction de fond seront compétentes lorsque l'action publique est menée par le procureur fédéral.

Toutes ces questions mériteraient très certainement un examen approfondi mais qui, compte tenu du délai de trois jours qui lui est imparti, ne peut être réalisé par le Conseil d'Etat. De même, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de faire l'inventaire des dispositions du Code d'instruction criminelle qui devraient être adaptées à cette situation particulière.

.../...

Article 58

Cette disposition insère un nouvel alinéa dans l'article 527bis du Code d'instruction criminelle afin de préciser que les demandes en règlement de juges qui concernent plusieurs juges d'instruction saisis d'un même délit ou de délits connexes et pour lesquels le procureur fédéral est chargé de l'exercice de l'action publique, ne pourront être introduites que par le procureur fédéral après concertation avec le procureur du Roi.

Cette demande ne pourra donc pas être introduite par la ou les parties civiles alors que c'est le cas pour les autres types de règlements de juges.

Pour justifier cette disposition, le commentaire de l'article 527bis proposé du Code d'instruction criminelle indique que

"puisque'il s'agit d'une simple mesure de bonne administration de la justice, la partie civile en est exclue."

Le Conseil d'Etat s'interroge cependant sur le respect des droits de la défense et sur la proportionnalité de cette mesure par rapport à l'objectif poursuivi.

Article 59

Il est fait référence à l'observation générale n° III.

.../...

Article 61

La loi du 17 juillet 2000 modifiant le Code judiciaire, la loi du 22 décembre 1998 modifiant certaines dispositions de la deuxième partie du Code judiciaire concernant le Conseil supérieur de la Justice, la nomination et la désignation de magistrats et instaurant un système d'évaluation pour les magistrats et la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, a modifié, notamment, les articles 287bis du Code judiciaire et l'article 43bis de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Les articles 23 et 61 de la proposition, qui ne tiennent pas compte de ces modifications, doivent être modifiés en conséquence.

Article 62

Cette disposition fait référence à l'article 259ter, § 1er, 1°, du Code judiciaire. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la pertinence de cette référence car cet article est relatif aux nominations; or, en l'espèce, il s'agit de la désignation des magistrats fédéraux.

Article 63

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la façon de concilier cette règle avec l'article 32 de la loi du 22 décembre 1998, précitée.

.../...

Article 64

Il est renvoyé à l'observation générale n° IV.

Article 65

Il est renvoyé à l'observation générale n° III.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief als volgt :

"De hoogdringendheid is gemotiveerd door de aard van de aangelegenheid en doordat het wetsvoorstel de uitwerking van de basisbeginselen die bij wet van 22 december 1998 werden bepaald inzake de samenstelling en taken van het federaal parket. Gelet op het feit dat de wet van 7 december 1998 op 1 januari 2001 in werking treedt en onderhavig wetsvoorstel er onlosmakelijk mee samenhangt, is het noodzakelijk onverwijld over een advies te beschikken".

Gelet op het grote aantal adviesaanvragen (1) die tegelijk bij de Raad van State aanhangig worden gemaakt, heeft de Raad binnen de korte termijn die hem voor het onderzoek van dit voorstel is toegemeten, het aan hem voorgelegde belangrijke wetsvoorstel niet even grondig kunnen onderzoeken als hij had gewild. De afdeling wetgeving gaat er dan ook niet van uit dat de opmerkingen die zij hierna maakt, exhaustief zijn. Wanneer de afdeling wetgeving over welke bepaling ook van dit voorstel niets zegt, mag daaruit geen enkele conclusie, in welke zin ook, worden getrokken.

(1) Van 16 september 1999 tot 15 september 2000 heeft de afdeling wetgeving 1.007 adviezen uitgebracht, waarvan 417 binnen een termijn van een maand en 393 binnen een termijn van drie dagen.

Algemene opmerkingen

I. Noch in de toelichting, noch in het dispositief van het voorstel wordt nauwkeurig aangegeven welke verbanden dienen te ontstaan tussen de onderscheiden bestanddelen van het openbaar ministerie en de federale procureur.

Deze opmerking geldt in het bijzonder voor de betrekkingen tussen de federale procureur, enerzijds, en de procureurs-generaal en het college van procureurs-generaal, anderzijds. In het voorstel worden aan de federale procureur bevoegdheden opgedragen die ook de procureurs-generaal en het college van procureurs-generaal blijven uitoefenen.

In zijn huidige redactie laat het wetsvoorstel dus concurrerende bevoegdheden bestaan, wat de rechtszekerheid in het gedrang brengt en tot praktische problemen dreigt te leiden. Op bepaalde plaatsen in het voorstel worden weliswaar oplossingen aangereikt voor conflicten die ontstaan door de uitoefening van concurrerende bevoegdheden. Zo bepaalt het voorgestelde artikel 144bis, § 3, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 6 van het voorstel) dat, als over de delegatie van een magistraat bij het federaal parket geen overeenstemming wordt bereikt tussen de federale procureur en de betrokken korpschefs - ongeacht of die procureur-generaal, procureur des Konings of arbeids-auditeur zijn -, de federale procureur beslist.

Andere bevoegdheidsproblemen die zich dreigen voor te doen, worden in het voorstel echter slechts ten dele of onduidelijk geregeld.

.../...

Zo bijvoorbeeld heeft het voorgestelde artikel 144quater van het Gerechtelijk Wetboek (artikel 8 van het voorstel) betrekking op de bevoegdheden van de federale procureur inzake coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en inzake internationale samenwerking.

Tot voor de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, waren die bevoegdheden opgedragen aan de nationale magistraten, handelend onder het gezag van het college van procureurs-generaal.

Hier rijst de vraag of het voorgestelde artikel 144quater van het Gerechtelijk Wetboek impliceert dat die bevoegdheden voortaan niet meer door het college van procureurs-generaal kunnen worden uitgeoefend.

De bevoegdheden van dat college zijn immers niet op de helling gezet, zodat het bevoegd blijft om alle maatregelen te treffen die nodig zijn "voor de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie".

Een ander voorbeeld is artikel 42 van het voorstel.

Bij deze bepaling wordt een wijziging aangebracht in artikel 338 van het Gerechtelijk Wetboek, krachtens welk artikel het ambt van het openbaar ministerie bij de vakantiekamers wordt waargenomen door de magistraten die de procureur-generaal, de procureur des Konings of de arbeids-auditeur daartoe aanwijst.

.../...

De voorgestelde wijziging strekt ertoe om ook de federale procureur in staat te stellen ambtenaren van het openbaar ministerie aan te wijzen voor de vakantiekamers.

De Raad van State vraagt zich af of hij aldus federale magistraten kan aanwijzen dan wel of hij onverschillig welke ambtenaar van het openbaar ministerie vermag aan te wijzen en zich aldus kan mengen in het interne bestuur van de parketten-generaal, de parketten en de arbeidsauditoraten.

Binnen de korte termijn die de Raad van State is toegemeten, is het hem niet mogelijk geweest een lijst op te stellen van alle wetsbepalingen die zouden moeten worden aangepast om een samenhangend systeem in te voeren waardoor de zopas beschreven klippen zouden kunnen worden omzeild. De indieners van het voorstel dienen duidelijk en volledig aan te geven wat de bevoegdheden van de onderscheiden bestanddelen van het openbaar ministerie zijn en hoe deze bestanddelen zich tot elkaar verhouden.

II. Aangezien in sommige bepalingen van dit wetsvoorstel bepalingen worden overgenomen uit de wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, hierna te noemen "de voormelde wet van 22 december 1998", wordt verwezen naar het advies dat de

.../...

afdeling wetgeving daarover op 13 augustus 1998 heeft gegeven (1).

III. Het wetsvoorstel strekt tot verduidelijking van de rol en de werkwijze van het federale parket.

De voormelde wet van 22 december 1998 heeft het wettelijk kader van dat federale parket vastgelegd, alsmede de onderscheiden taken van de federale procureur.

Van die wet zijn echter alleen de artikelen 28 tot 31 in werking getreden op 2 augustus 2000, overeenkomstig een koninklijk besluit van 12 augustus 2000.

Voor het overige is de hervorming die door de voormelde wet van 22 december 1998 tot stand is gebracht, nog steeds niet van kracht.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat het de bedoeling is nadere invulling te geven aan de voormelde wet van 22 december 1998, doch alleen wat het federale parket en de federale procureur betreft, aangezien het gedeelte betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie later zal worden geïmplementeerd.

(1) Bekendgemaakt in Gedr. St., Senaat, zitting 1997-1998, nr. 1-1066/2.

De Raad van State stelt vast dat de indieners van het voorstel verscheidene wijzigingen aanbrengen in bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, hetzij in die bepalingen zoals zij door de voormelde wet van 22 december 1998 zijn gewijzigd, hetzij in die bepalingen zoals ze vóór die wijzigingen bestonden.

Deze handelwijze kan ernstige gevaren meebrengen voor de rechtszekerheid.

Sommige delen van het Gerechtelijk Wetboek zijn grondig herwerkt, zowel bij de voormelde wet als bij de wet van 22 december 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem.

Wat de inwerkingtreding van die onderscheiden hervormingen betreft zijn vaak verschillende datums bepaald, met als gevolg dat het steeds moeilijker wordt om te weten of deze of gene bepaling van het Gerechtelijk Wetboek al dan niet in werking is getreden.

Het onderzochte wetsvoorstel verhelpt die onzekerheid niet. Het zou die onzekerheid integendeel nog kunnen verergeren omdat het de Koning de mogelijkheid biedt tot een gefaseerde inwerkingtreding van de bepalingen van de voormelde wet van 22 december 1998 (artikel 59 van het voorstel) én die van de voorgestelde wet (artikel 65 van het voorstel).

.../...

Met het oog op de rechtszekerheid moet het wetsvoorstel bijgevolg nauwkeuriger zijn. In het voorstel moet worden aangegeven welke bepalingen niet snel in werking mogen treden en moet de bevoegdheid die aan de Koning wordt opgedragen, worden beperkt in de tijd, bijvoorbeeld door daaraan een termijn te verbinden.

Deze kwestie is des te belangrijker daar, wanneer dit voorstel wet wordt, onzekerheid zal heersen omtrent de inwerkingtreding van die wet als daarin wordt verwezen naar wetten die vóór deze wet in werking kunnen treden. Zo zal de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, uiterlijk op 1 januari 2001 integraal in werking treden.

IV. Verscheidene bepalingen van het voorstel wijzigen artikelen van het Gerechtelijk Wetboek en van het Wetboek van Strafvordering waarin reeds bij de voormelde wet van 22 december 1998 wijzigingen zijn aangebracht die evenwel nog niet in werking zijn getreden.

Die artikelen worden "ingetrokken" bij artikel 64 van het wetsvoorstel.

Deze opmerking geldt voor de volgende bepalingen :

- a) artikel 4 van het voorstel, waarbij wijzigingen worden aangebracht in artikel 143 van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling gewijzigd is bij artikel 4 van de voormelde wet van 22 december 1998;

.../...

- b) artikel 5 van het voorstel, waarbij wijzigingen worden aangebracht in artikel 143bis van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling gewijzigd is bij artikel 5, 5°, van de voormelde wet van 22 december 1998 (1);
- c) artikel 6 van het voorstel, waarbij een nieuwe tekst in de plaats wordt gesteld van artikel 144bis van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling vervangen is bij artikel 6 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- d) artikel 9 van het voorstel, waarbij een nieuwe tekst in de plaats wordt gesteld van artikel 148 van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling vervangen is bij artikel 9 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- e) artikel 11 van het voorstel, waarbij wijzigingen worden aangebracht in artikel 185, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling al is gewijzigd bij artikel 17 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- f) artikel 36 van het voorstel, waarbij wijzigingen worden aangebracht in artikel 326 van het Gerechtelijk Wetboek, welke bepaling is gewijzigd bij artikel 19 van de voormelde wet van 22 december 1998;

(1) De wijziging die aangebracht is bij artikel 5, 5°, van de voormelde wet van 22 december 1998, heeft betrekking op artikel 143bis, § 8, tweede lid.

- g) artikel 37 van het voorstel, waarbij artikel 327ter van het Gerechtelijk Wetboek opgeheven wordt, welke bepaling is gewijzigd bij artikel 20 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- h) artikel 48 van het voorstel, waarbij artikel 355bis van het Gerechtelijk Wetboek vervangen wordt, welke bepaling is vervangen bij artikel 21 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- i) artikel 54 van het voorstel, waarbij artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering vervangen wordt, welke bepaling vervangen is bij artikel 24 van de voormelde wet van 22 december 1998;
- j) artikel 55 van het voorstel, waarbij artikel 47ter van het Wetboek van Strafvordering vervangen wordt, welke bepaling vervangen is bij artikel 26 van de voormelde wet van 22 december 1998.

De wetgevingstechniek waarbij enerzijds een wetsbepaling gewijzigd, vervangen of opgeheven wordt die zelf gewijzigd of vervangen wordt bij een nog niet van kracht zijnde wet en waarbij anderzijds de nog niet van kracht zijnde wijzigingsbepaling wordt ingetrokken, is voor kritiek vatbaar. Het zou kunnen gebeuren dat de Koning inmiddels in de loop van de parlementaire procedure die wet, die de artikelen wijzigt of vervangt waarvan met het voorstel de wijziging wordt beoogd, in werking heeft laten treden.

.../...

Deze ongebruikelijke wetgevingstechniek maakt het moeilijk om correct te bepalen om welke bepalingen het gaat, in het bijzonder wanneer naar die bepalingen moet te worden verwezen of wanneer bij volgende wijzigingen de inleidende volzinnen van de bepalingen moeten te worden opgesteld.

Ten slotte leidt zo'n werkwijze, zoals in algemene opmerking nr. III is onderstreept, tot rechtsonzekerheid, en het werkelijke doel ervan is voor de Raad van State niet duidelijk.

De bepalingen van de voormelde wet van 22 december 1998, waarnaar in artikel 64 van het voorstel verwezen wordt, zijn nog niet van kracht. Niets belet ze op te heffen.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het wetsvoorstel

Dispositief

Artikel 3

De commentaar bij deze bepaling is restrictiever dan de tekst die voor de eigenlijke bepaling wordt voorgesteld.

.../...

Artikel 4

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. IV.

2. Zoals aangegeven is in algemene opmerking nr. II, wordt verwezen naar het vorige advies dat de afdeling wetgeving op 13 augustus 1998 gegeven heeft. In het bijzonder de bepalingen van artikel 4 van het onderhavige voorstel zijn reeds grotendeels in het voormelde advies onderzocht.

Toen dat advies gegeven is, was artikel 151 van de Grondwet evenwel nog niet herzien. De Raad van State vestigt derhalve de aandacht van de indieners van het voorstel op die nieuwe grondwetsbepaling, krachtens welke

"... (h)et openbaar ministerie (...) onafhankelijk (is) in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen".

Paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 143 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de federale procureur onder het gezag van de Minister van Justitie alle taken van het openbaar ministerie in strafzaken uitvoert.

Gewoontegetrouw wordt aangenomen dat zulk een formulering de minister van Justitie de bevoegdheid verleent om vervolgingen te bevelen, maar het hem niet mogelijk maakt

.../...

het openbaar ministerie een injunctie te geven om de vervolging stop te zetten, noch om zich in de plaats te stellen van het openbaar ministerie wanneer het zijn bevoegdheden uitoefent. De minister van Justitie kan evenmin een algemene negatieve injunctie geven waarbij hij het openbaar ministerie zou verhinderen te vervolgen in alle gevallen waarin deze of gene strafwettekst van toepassing is. Artikel 143, § 3, dient derhalve, zoals het opgesteld is, te worden verstaan in het licht van artikel 151 van de Grondwet.

3. Het onderzochte wetsvoorstel dient de noodzakelijke aanvulling te zijn van de voormelde wet van 22 december 1998, die onduidelijk blijft op verschillende fundamentele punten van de hervorming van het openbaar ministerie.

Tot deze punten behoren inzonderheid de bevoegdheden van de federale procureur. Volgens de voorgestelde bepaling oefent de federale procureur alle taken van het openbaar ministerie uit "in de gevallen en op de wijze bepaald door de wet", terwijl de voorgestelde artikelen 144bis en 144ter van het Gerechtelijk Wetboek de bevoegdheden van de federale procureur omschrijven.

Gezien de redactie van paragraaf 3 van het voorgestelde artikel 143 van het Gerechtelijk Wetboek, vraagt de Raad van State zich af of aan de federale procureur andere taken zullen worden opgedragen. De commentaar bij deze bepaling dient in dat opzicht explicieter te zijn.

.../...

Artikel 5

Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. IV.

Artikel 6

1. Er wordt verwezen naar algemene opmerking nr. IV en, wat betreft de woorden "onverminderd artikel 143, § 3,", naar opmerking nr. 3 onder artikel 4.

2. In het voorgestelde artikel 144bis, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek worden de taken van de federale procureur aangegeven, onder meer :

"... het toezicht uitoefenen op de algemene en bijzondere werking van de federale politie, zoals bepaald in de wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus."

De bewoordingen van deze bepaling zijn te onduidelijk en kunnen in strijd zijn met de bepalingen van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, van de aldus gewijzigde wet van 5 augustus 1992 op het politieambt en met de nieuwe bepalingen van het Wetboek van Strafvordering.

Het is wenselijk dat de indieners van het wetsvoorstel blijven bij de taken die bij die verschillende wetteksten aan de federale procureur worden toegekend.

.../...

3. De voorgestelde paragraaf 3, eerste lid, machtigt de federale procureur om in uitzonderlijke gevallen, voor welbepaalde dossiers zijn bevoegdheden op te dragen aan een lid van het openbaar ministerie dat niet tot het federale parket behoort.

Deze ambtenaar van het openbaar ministerie oefent in dat geval zijn ambt uit vanuit "zijn standplaats".

Het is echter beter te schrijven dat hij zijn taak aldus uitoefent vanuit zijn ambt.

In de commentaar bij deze bepaling wordt overigens nauwelijks uitleg verstrekt over deze "uitzonderlijke gevallen", waarin delegaties toegestaan zijn.

De Raad van State plaatst eveneens vraagtekens bij de inhoud van het overleg dat moet plaatshebben tussen de federale procureur en de korpschef van de betrokken magistraat.

In het voorgestelde eerste lid wordt niet aangegeven of het lid van het openbaar ministerie zich uitsluitend zal moeten bezighouden met het dossier dat de federale procureur hem zal hebben toegezonden, dan wel of

.../...

hij tegelijkertijd zijn taken bij zijn parket blijft uitoefenen (1).

In dat geval is het niet juist te stellen, zoals in het voorgestelde derde lid, dat die magistraat zijn ambt uitoefent onder de onmiddellijke leiding en het onmiddellijk toezicht van de federale procureur.

Het voorgestelde eerste lid dient op dat punt te worden verduidelijkt.

4. Het tweede lid van de voorgestelde paragraaf 3 heeft betrekking op het geval waarin een magistraat van een "lokaal" parket tijdelijk bij het federale parket gedetacheerd wordt om er in het kader van welbepaalde dossiers de taken van het openbaar ministerie uit te oefenen.

De Minister van Justitie kan alleen in "uitzonderlijke gevallen" een magistraat delegeren. Uit de commentaar bij de artikelen blijkt niet wat die uitdrukking behelst (2).

(1) Bij het lezen van artikel 14 van het wetsvoorstel, dat artikel 259ter, § 1, eerste lid, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek wijzigt, ontstaat de indruk dat die taak ofwel voltijds, ofwel deeltijds kan worden uitgeoefend.

(2) Vergelijk met artikel 326 van het Gerechtelijk Wetboek, waar de woorden "noodwendigheden van de dienst" en "behoeften van de dienst" worden gebruikt.

Zoals de voorgestelde bepaling opgesteld is, bestaat overigens de mogelijkheid dat de Minister niet ingaat op het voorstel van de federale procureur om een lid van het openbaar ministerie bij het federale parket te delegeren.

Artikel 7

In het voorgestelde artikel 144ter van het Gerechtelijk Wetboek wordt bepaald in welke gevallen de federale procureur de strafvordering rechtstreeks uitoefent.

Zulk een bepaling is fundamenteel, aangezien aldus de bevoegdheid van de verschillende geledingen van het openbaar ministerie wordt afgebakend.

De voorgestelde bepaling is evenwel niet duidelijk genoeg gesteld.

1. Zo zal de federale procureur voor een bepaald aantal strafbare feiten de strafvordering uitoefenen "indien een goede rechtsbedeling het vereist".

Die voorwaarde blijft zeer vaag en bij het lezen van de voorgestelde paragraaf 3 van die bepaling blijkt dat de federale procureur zelf zal oordelen of al dan niet aan die voorwaarde is voldaan, aangezien het aan hem staat te bepalen of de procureur des Konings dan wel hijzelf de strafvordering uitoefent, waarbij volgens de voorgestelde bepaling tegen die beslissing geen beroep openstaat.

.../...

2. De opsomming van strafbare feiten die in de voorgestelde paragraaf 1 wordt gegeven, is soms niet duidelijk genoeg.

Zo is het de Raad van State niet duidelijk waarom in die tekst artikel 77bis, paragraaf 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen buiten beschouwing wordt gelaten.

Bovendien wordt in de voorgestelde paragraaf 1 verwezen naar artikel 2 van de wet van 16 juni 1993 betreffende de bestraffing van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht, terwijl die bepaling een opsomming bevat van de straffen die voor de in artikel 1 genoemde strafbare feiten kunnen worden uitgesproken.

In de voorgestelde paragraaf wordt ook verwezen naar artikel 10 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik dienstig materiaal en daaraan verbonden technologie.

In die bepaling wordt evenwel verwezen naar verschillende bepalingen van de algemene wet inzake douane en accijnzen die betrekking hebben op de politietaken van douane- en accijnsbeambten, alsook op de rol van de administratie die in sommige gevallen kan transigeren met personen die de voormelde wet hebben overtreden (cf. artikel 263). De Raad van State vraagt zich dan ook af of de bevoegdheden van de federale procureur en die wetteksten wel een samenhangend geheel vormen.

.../...

De onderdelen 2° en 3° van de voorgestelde paragraaf 1 zijn zeer ruim en onnauwkeurig. Er kan niet met voldoende zekerheid uit worden opgemaakt om welke strafbare feiten het gaat en in welke omstandigheden de federale procureur kan vervolgen.

Deze onnauwkeurigheid is des te erger daar het voorstel geen antwoord biedt op de vraag hoe moet worden te werk gegaan als blijkt dat de federale procureur ten onrechte een vervolging heeft ingesteld, omdat het strafbare feit niet in de opsomming van paragraaf 1 voorkomt.

3. De voorgestelde paragraaf 2 bepaalt :

"De procureur des Konings licht ambtshalve de federale procureur in wanneer hij kennis neemt van een misdrijf bedoeld in § 1, tweede lid.".

De voorgestelde paragraaf 1 bevat echter maar één lid.

Moet ervan uitgegaan worden dat het alleen gaat om de strafbare feiten bedoeld in 2° van de voorgestelde paragraaf 1 ? Het is de Raad van State niet duidelijk waarom de plicht van de procureur des Konings om de federale procureur ambtshalve in te lichten, alleen tot die strafbare feiten zou moeten worden beperkt.

.../...

Als de federale procureur overeenkomstig de aldus voorgestelde paragraaf 1 in staat moet zijn om de strafvordering uit te oefenen, moeten de procureurs des Konings hem in alle gevallen inlichten over de strafbare feiten die worden opgesomd, aangezien hij als enige beslist of hij ter wille van een goede rechtsbedeling moet optreden.

Het praktische gevolg zal zijn dat alle parketten en arbeidsauditoraten een massa informatie zullen doorsturen en dat de federale procureur "indien een goede rechtsbedeling het vereist" aan de hand daarvan zal moeten beslissen of hij zelf optreedt, dan wel of hij de taak om vervolging in te stellen aan de procureur des Konings of het arbeidsauditoraat zelf overlaat of gebruik maakt van andere systemen waarin het voorstel voorziet.

4. Ook in de voorgestelde paragraaf 3 wordt verwezen naar paragraaf 1, tweede lid, terwijl die paragraaf geen tweede lid bevat.

Is het de bedoeling in het voorstel dat de bevoegdheid van de federale procureur om te bepalen of hijzelf dan wel de procureur des Konings uiteindelijk de strafvordering uitoefent, zich beperkt tot bepaalde strafbare feiten ? Moet ervan uitgegaan worden dat dit niet het geval zou zijn met de andere strafbare feiten ?

*

* *

.../...

Gelet op al die opmerkingen samen moet de voorgestelde bepaling grondig worden herzien.

Artikel 8

Zie algemene opmerking nr. I.

Artikel 9

Zie algemene opmerkingen II en IV.

Artikel 10

Bij deze bepaling wordt artikel 182 van het Gerechtelijk Wetboek zo gewijzigd dat het federale parket een parketsecretariaat krijgt.

De wijziging die in het zesde lid van die bepaling wordt aangebracht, is niet dienstig. In dat zesde lid staat immers dat de procureurs-generaal, de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs bij een gerecht waarvan het rechtsgebied meer dan vijfhonderdduizend inwoners telt, een kabinetssecretaris kunnen kiezen uit de leden of het personeel van het secretariaat, op advies van de hoofdsecretaris.

.../...

In het onderhavige geval ressorteren het federale parket en dus de federale procureur echter niet onder een specifiek gerecht. Bovendien oefent het federale parket zijn taak uit op het hele grondgebied.

Bijgevolg is het beter een specifieke bepaling voor het federale parket in te voegen.

Artikel 11

Bij deze bepaling wordt artikel 185, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek gewijzigd, zonder dat rekening wordt gehouden met de wijziging die in die bepaling bij artikel 17 van de voornoemde wet van 22 december 1998 is aangebracht.

Artikel 12

Voor de overeenstemming met het eerste lid is het beter de woorden "magistraat van de rechterlijke orde" in het tweede lid van het voorgestelde artikel 208 van het Gerechtelijk Wetboek te vervangen door de woorden "zittend magistraat of magistraat van het openbaar ministerie".

Artikel 36

1. Zie algemene opmerking nr. IV.

.../...

2. Bij de wijziging die in artikel 326 van het Gerechtelijk Wetboek wordt aangebracht, krijgen de procureurs-generaal de bevoegdheid om, in overleg met de procureurs des Konings of de arbeidsauditeurs, parketmagistraten of magistraten van het auditoraat aan te wijzen op wie het federale parket een beroep kan doen in het kader van het voorgestelde artikel 144bis, § 3, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

Wanneer de federale procureur of de Minister besluiten om een lid van die parketten te delegeren, moet volgens het voorgestelde artikel 144bis, § 3, eerste en tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek een tweede overleg plaatsvinden, deze keer tussen enerzijds de procureur des Konings of de arbeidsauditeur en anderzijds de federale procureur.

De Raad van State vraagt zich dan ook af of die bepalingen met elkaar in overeenstemming zijn.

Artikel 37

Zie algemene opmerking nr. IV.

Artikel 42

Zie algemene opmerking nr. I.

.../...

Artikel 44

In artikel 346 van het Gerechtelijk Wetboek worden verschillende wijzigingen aangebracht, onder meer om te bepalen dat paragraaf 2, eerste lid, 1°, van die bepaling niet geldt voor de korpsvergadering van het federale parket.

De Raad van State vraagt zich af of het niet raadzaam is 2° van die bepaling te wijzigen. Volgens dat onderdeel 2° stelt de korpsvergadering immers een verslag op over de werking

"van het parket bij het hof of de rechtbank, dat wordt overgezonden aan de Hoge Raad voor de Justitie en via de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie of het hof van beroep aan de Minister van Justitie.".

Enerzijds is het federale parket immers niet aan een hof of een rechtbank verbonden en anderzijds rijst de vraag of zijn activiteitenverslag zal worden overgezonden aan de Hoge Raad voor de Justitie en de Minister van Justitie en zo ja, door welke overheid.

Artikel 48

1. Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. IV.

2. In de voorgestelde paragraaf 2 wordt de bezoldigingsregeling bepaald voor magistraten van het openbaar ministerie die, ofwel krachtens het voorgestelde artikel 144bis, § 3, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek

.../...

dossiers op zich moeten nemen die hun door de federale procureur toegewezen zijn, waarbij ze op hun parket blijven, ofwel overeenkomstig het voorgestelde artikel 144bis, § 3, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek gedetacheerd worden bij het federale parket.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe objectief te motiveren valt waarom de enen, bovenop hun wedde, recht zullen hebben op een derde van het verschil tussen die wedde en de wedde verbonden aan de functie van federaal magistraat, terwijl de anderen, bovenop hun wedde, recht zullen hebben op een vierde van hetzelfde verschil.

De commentaar bij de voorgestelde bepaling moet wat dat betreft duidelijker zijn.

Artikel 49

De Raad van State stelt vast dat de commentaar bij deze bepaling niet overeenstemt met de inhoud van de voorgestelde bepaling.

Uit de commentaar bij de artikelen blijkt dat, indien de delegatie van de magistraat op grond van het voorgestelde artikel 144bis, § 3, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek langer dan zes maanden duurt, de administratieve standplaats gewijzigd wordt, terwijl in de voorgestelde bepaling uitdrukkelijk staat dat gedelegeerde magistraten hun administratieve standplaats behouden in het rechtscollege waar ze benoemd zijn.

Die tegenstrijdigheid moet worden weggewerkt.

.../...

Artikel 54

Naast datgene waarop reeds gewezen is in algemene opmerking nr. IV, stelt de Raad van State vast dat artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering gewijzigd wordt bij de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (artikel 213 van de wet, dat uiterlijk op 1 januari 2001 in werking treedt) en bij de wet van 19 april 1999 tot wijziging van het Wetboek van strafvordering, het Veldwetboek, de provinciewet, de nieuwe gemeentewet, de wet op het politieambt, de wet van 10 april 1990 op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten, de wet op de riviervisserij, de jachtwet en de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (artikel 2 van de wet, dat op hetzelfde moment in werking treedt als artikel 213 van de genoemde wet van 7 december 1998).

De vraag rijst wat er geschiedt met die wijzigingen die in principe in werking moeten treden op 1 januari 2001.

Bovendien heeft de Raad van State, gelet op het tijdsbestek dat hem is toegewezen, niet de gelegenheid gehad na te gaan of het voorgestelde artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering naar behoren in te passen valt in de politiehervorming.

.../...

Artikel 55

1. Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. IV.

2. Luidens deze bepaling heeft de federale procureur alle bevoegdheden van een procureur des Konings en kan hij op het hele grondgebied opsporingsonderzoeken en gerechtelijke onderzoeken laten uitvoeren, wanneer hij de strafvordering moet uitoefenen.

In dat verband zal de federale procureur moeten samenwerken met procureurs des Konings, maar ook met onderzoeksrechters. Wat die samenwerking juist inhoudt, blijft echter zeer vaag.

Krachtens de voorgestelde paragraaf 2 neemt de federale procureur

"alle dringende maatregelen die met het oog op de uitoefening van de strafvordering noodzakelijk zijn, zolang een procureur des Konings zijn wettelijk bepaalde bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. Deze maatregelen zijn bindend voor de procureur des Konings."

De vraag rijst of die bepaling alleen van toepassing is in de gevallen waarin de federale procureur bevoegd is om de strafvordering uit te oefenen dan wel of het gaat om een meer algemene regeling.

.../...

Het staat tevens aan de wetgever te bepalen hoe de procureurs des Konings hun taken zullen moeten vervullen wanneer de federale procureur optreedt, terwijl zij al een opsporingsonderzoek verricht hebben en de onderzoeksrechter reeds hebben aangezocht voor feiten waarvoor de federale procureur de strafvordering zal uitoefenen.

Bovendien weerhoudt niets de federale procureur om verscheidene onderzoeksrechters aan te zoeken, maar ook hier moet de wetgever de voorschriften van het Wetboek van Strafvordering aanpassen, meer in het bijzonder de artikelen 127 en volgende van dat Wetboek.

Ten slotte vraagt de Raad van State zich af welk onderzoeksgerecht of welke bodemrechter bevoegd is wanneer de federale procureur de strafvordering uitoefent.

Al die vragen zouden beslist grondig onderzocht moeten worden, maar zulks kan niet geschieden door de Raad van State aangezien deze slechts over een termijn van drie dagen beschikt. De Raad van State heeft evenmin een lijst kunnen opmaken van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering die aan deze bijzondere situatie zouden moeten worden aangepast.

Artikel 58

Met deze bepaling wordt een nieuw lid ingevoegd in artikel 527bis van het Wetboek van Strafvordering, om voor te schrijven dat vorderingen tot regeling van rechtsgebied

.../...

die betrekking hebben op verscheidene onderzoeksrechters die geadieerd zijn omtrent eenzelfde strafbaar feit of omtrent samenhangende strafbare feiten, waarvoor de uitoefening van de strafvordering door de federale procureur geschiedt, alleen ingesteld kunnen worden door de federale procureur na overleg met de procureur des Konings.

Die vordering kan dus niet door de burgerlijke partij(en) worden ingesteld, terwijl dat wel het geval is met andere soorten regelingen van rechtsgebied.

Ter verantwoording van die bepaling staat in de commentaar bij het voorgestelde artikel 527bis van het Wetboek van Strafvordering het volgende :

"De burgerlijke partij wordt hiervan uitgesloten, aangezien het louter om een maatregel van goede rechtsbedeling gaat.".

De Raad van State plaatst evenwel vraagtekens bij de eerbiediging van de rechten van verdediging en bij het in evenredigheid staan van deze maatregel tot het nagestreefde doel.

Artikel 59

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. III.

.../...

Artikel 61

Bij de wet van 17 juli 2000 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, van de wet van 22 december 1998 tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem en van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, zijn onder meer de artikelen 287bis van het Gerechtelijk Wetboek en artikel 43bis van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken gewijzigd. De artikelen 23 en 61 van het voorstel, waarin die wijzigingen voorbijgezien worden, moeten dienovereenkomstig gewijzigd worden.

Artikel 62

Deze bepaling verwijst naar artikel 259ter, § 1, 1°, van het Gerechtelijk Wetboek. De Raad van State plaatst vraagtekens bij de relevantie van die verwijzing aangezien dat artikel betrekking heeft op benoemingen; in het onderhavige geval daarentegen gaat het om de aanwijzing van federale magistraten.

Artikel 63

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe dit voorschrift te rijmen valt met artikel 32 van de genoemde wet van 22 december 1998.

.../...

Artikel 64

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. IV.

Artikel 65

Verwezen wordt naar algemene opmerking nr. III.

La chambre était composée de

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

De kamer was samengesteld uit

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

greffier,
griffier.

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

La concordance entre la version
française et la version néer-
landaise a été vérifiée sous le
contrôle de M. P. LIENARDY.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY,
adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS