

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 31.739/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 31.739/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Justice, le 22 mai 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de réception des plaintes par la commission des jeux de hasard", a donné le 5 septembre 2001 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 22 mei 2001 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de wijze waarop klachten door de kansspelcommissie in ontvangst worden genomen", heeft op 5 september 2001 het volgende advies gegeven :

Observation générale

L'arrêté en projet entend exécuter l'article 20, alinéa 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs. En vertu de cette disposition, la commission des jeux de hasard est compétente pour recevoir des plaintes selon les modalités déterminées par le Roi. Ces plaintes peuvent révéler des faits contraires à certaines dispositions de la loi, mais sans conséquence pénale, ou au contraire des faits pouvant être poursuivis sur le plan pénal. L'arrêté en projet ne fait pas de distinction entre ces deux types de plaintes. Or, de par l'article 15 de la même loi, ces plaintes doivent être traitées différemment, le paragraphe 2 de cet article disposant que la commission a l'obligation de dénoncer auprès du procureur du Roi

"... toute infraction dont elle prend connaissance. Les infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire."

Le projet doit donc mettre en oeuvre l'article 20 de la loi du 7 mai 1999, précitée, en tenant compte des spécificités propres à ces deux catégories de plaintes. Les observations particulières formulées ci-après soulignent cette lacune.

Observations particulières

Examen du projet

Dispositif

Article 1^{er}

1. Les alinéas 5 et 6 en projet autorisent l'anonymat de la plainte. S'agissant d'une plainte dénonçant des infractions en matière pénale, le procès-verbal établi par le membre de la commission des jeux de hasard agissant en sa qualité d'officier de police

judiciaire doit répondre aux exigences du Code d'instruction criminelle dont l'article 47bis dispose notamment que

"... lors de l'audition de personnes entendues en quelque qualité que ce soit, l'on respectera au moins les règles suivantes :

(...)

3. Le procès-verbal mentionne(...) avec précision l'identité des personnes qui interviennent à l'interrogatoire ou à une partie de celui-ci ainsi que le moment de leur arrivée et de leur départ."

Il n'appartient dès lors pas au Roi de déroger aux règles du Code d'instruction criminelle.

Les alinéas 5 et 6 en projet doivent être fondamentalement revus.

2. L'alinéa 1^{er} en projet dispose que la plainte pourra être introduite dans une des trois langues nationales. Quant à l'alinéa 2 en projet, il autorise le recours à un interprète ou un traducteur au cas où le plaignant ne connaîtrait aucune des langues nationales.

Comme en ont convenu les délégués du ministre, ces dispositions s'inspirent du Règlement d'ordre intérieur du Collège des Médiateurs fédéraux, approuvé par la Chambre des représentants le 19 novembre 1998.

Dans son avis 22.853/2, donné le 8 décembre 1993 au sujet du projet devenu la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux, la section de législation avait invité le législateur à fixer des règles concernant l'emploi des langues car les médiateurs ne pouvaient être considérés comme des autorités administratives au sens des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

Or, en l'espèce, il n'est pas possible de transposer ce raisonnement, la commission des jeux de hasard étant une autorité administrative. Il s'ensuit que les lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative sont d'application et, plus

.../...

particulièrement, le chapitre V qui concerne l'emploi des langues dans les services dont l'activité s'étend à tout le pays.

Ainsi, aux termes de l'article 41, § 1^{er}, des lois coordonnées précitées, les services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celle des trois langues dont ces particuliers ont fait usage. De même en vertu de l'article 42 des lois coordonnées, les services centraux sont tenus de rédiger leurs actes dans celle des trois langues dont le particulier intéressé requiert l'emploi.

Il n'appartient dès lors pas au Roi de régler cette matière.

3. Par ailleurs, certains membres de la commission et de son secrétariat ont la qualité d'officier de police judiciaire, officier auxiliaire du procureur du Roi, en vertu, de l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 7 mai 1999, précitée, et sont tenus, de par l'article 40 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, de prendre acte dans un procès-verbal, des plaintes, des dénonciations, des renseignements obtenus et des constatations faites au sujet d'infractions. Il convient alors de faire application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire. Ainsi, en vertu de l'article 11 de la loi du 15 juin 1935, précitée, les procès-verbaux relatifs à la recherche et la constatation de crimes, de délits et de contraventions sont rédigés en français dans la région de langue française, en néerlandais dans la région de langue néerlandaise et en allemand dans la région de langue allemande. Dans les communes de l'agglomération bruxelloise, ces procès-verbaux sont rédigés en français ou en néerlandais, selon que celui qui en est l'objet fait usage de l'une ou de l'autre de ces langues pour ses déclarations et, à défaut de déclaration, selon les besoins de la cause.

Quant à l'article 32 de la loi du 15 juin 1935, précitée, il dispose que

"... les témoins sont entendus et leurs dépositions sont reçues et consignées dans la langue de la procédure, à moins qu'ils ne demandent à faire usage d'une autre langue.

Si les magistrats ou les agents chargés de l'audition des témoins ne connaissent pas cette langue, ou si l'inculpé le demande, il est fait appel à un traducteur juré.

Les frais de traduction sont à charge du trésor."

Il convient également de citer l'article 47bis du Code d'instruction criminelle qui fixe les règles générales régissant les auditions de personnes dès le stade de l'information judiciaire.

Ainsi parmi ces règles, l'une prévoit que

"... si la personne interrogée souhaite s'exprimer dans une autre langue que celle de la procédure, soit il est fait appel à un interprète assermenté, soit il est noté ses déclarations dans sa langue, soit il lui est demandé de noter elle-même sa déclaration. Si l'interrogatoire a lieu avec l'assistance d'un interprète, son identité et sa qualité sont mentionnées."

Lorsque les membres de la commission des jeux de hasard et du secrétariat agissent en tant qu'officiers de police judiciaire, ils sont tenus de respecter les dispositions précitées de sorte qu'il n'appartient pas au Roi de régler cette matière.

En conséquence, les quatre premiers alinéas de l'article 1^{er} du projet doivent être fondamentalement repensés.

Article 2

Selon les explications données par le délégué du ministre, l'"inscription" qui est ici visée, doit être comprise dans le sens d'un enregistrement administratif de la plainte.

En conséquence, la disposition en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 2. La plainte verbale ou écrite est numérotée et inscrite par un membre du secrétariat dans un fichier prévu à cette fin.

Une confirmation écrite de la réception de la plainte, avec le numéro de référence est donnée à la partie plaignante."

Article 3

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, 1°, en projet prévoit que la plainte peut être déclarée irrecevable lorsque la commission "estime que la plainte est manifestement irrecevable". Toutefois, cette disposition reste en défaut de préciser les cas où la plainte doit être déclarée "manifestement irrecevable".

Il convient que l'auteur du projet exprime plus clairement ses intentions.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la justification qu'il y aurait à déclarer une plainte irrecevable lorsque soit l'auteur de celle-ci est introuvable, qu'il renonce à prêter son concours ou qu'il retire sa plainte ou soit parce qu'elle concerne des faits qui se sont produits plus d'un an avant son enregistrement au secrétariat de la commission.

En effet, les faits ainsi dénoncés dans la plainte peuvent être constitutifs d'une infraction qu'il conviendrait de poursuivre en informant le procureur du Roi sur la base de l'article 15, § 2, de la loi du 7 mai 1999, précitée.

Il va de soi que la procédure d'examen des plaintes prévue par l'article 3 en projet ne peut ni créer des prescriptions ni empiéter sur les pouvoirs de police judiciaire qui sont reconnus aux membres de la Commission des jeux de hasard par l'article 15 de la loi du 7 mai 1999, précitée.

En outre, cet article ne précise pas si l'audition du plaignant sera d'application lorsque la Commission des jeux de hasard examinera la recevabilité de la plainte.

Cette disposition doit en conséquence être fondamentalement revue.

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit strekt tot de tenuitvoerlegging van artikel 20, vijfde lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers. Krachtens die bepaling is de kansspelcommissie bevoegd om klachten te ontvangen op de door de Koning bepaalde wijze. Die klachten kunnen feiten aan het licht brengen die in strijd zijn met sommige bepalingen van de wet, maar die geen strafrechtelijke gevolgen hebben, of feiten die daarentegen wel strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Het ontworpen besluit maakt geen onderscheid tussen die twee soorten klachten. Die klachten moeten echter, op grond van artikel 15 van dezelfde wet, op verschillende wijze behandeld worden, aangezien paragraaf 2 van dat artikel bepaalt dat de commissie verplicht is bij de procureur des Konings aangifte te doen van

"... elk misdrijf waarvan zij kennis heeft. De inbreuken worden vastgesteld door middel van processen-verbaal die bewijskracht hebben tot het tegendeel bewezen is."

Het ontwerp moet bijgevolg bij de tenuitvoerlegging van artikel 20 van de genoemde wet van 7 mei 1999 rekening houden met het specifieke karakter van die twee soorten klachten. Dat het ontwerp hier tekortschiet blijkt uit de hiernavolgende bijzondere opmerkingen.

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 1

1. Het ontworpen vijfde en het ontworpen zesde lid maken het mogelijk dat een klacht anoniem wordt neergelegd. Wanneer het gaat om een klacht waarbij strafrechtelijk vervolgbare feiten worden gemeld, moet het proces-verbaal dat wordt opgesteld door het lid van de kansspelcommissie dat optreedt in zijn hoedanigheid van

.../...

officier van gerechtelijke politie beantwoorden aan de vereisten van het Wetboek van Strafvordering, waarvan artikel 47bis onder meer het volgende bepaalt :

"Bij het verhoren van personen, ongeacht in welke hoedanigheid zij worden verhoord, worden ten minste de volgende regels in acht genomen :

(...)

3. Het proces-verbaal vermeldt (...) nauwkeurig de identiteit van de personen die in het verhoor, of in een gedeelte daarvan, tussenkomen, en het tijdstip van hun aankomst en vertrek."

De Koning mag niet afwijken van de regels van het Wetboek van Strafvordering.

Het ontworpen vijfde en het ontworpen zesde lid moeten grondig worden herzien.

2. Het ontworpen eerste lid bepaalt dat de klacht mag worden neergelegd in één van de drie landstalen. Het ontworpen tweede lid staat toe dat een beroep wordt gedaan op een tolk of een vertaler indien de klager geen van de landstalen zou kennen.

De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat die bepalingen gebaseerd zijn op het reglement van orde van het College van federale ombudsmannen, dat op 19 november 1998 is goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

De afdeling wetgeving had in haar advies 22.853/2, gegeven op 8 december 1993 over het ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, de wetgever verzocht een taalregeling vast te stellen, omdat de ombudsmannen niet beschouwd konden worden als administratieve overheden in de zin van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Die redenering kan echter niet getransponeerd worden naar het onderhavige geval, aangezien de kansspelcommissie een administratieve overheid is. De gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken zijn bijgevolg van toepassing en, meer in het bijzonder, hoofdstuk V dat betrekking heeft op het gebruik van de talen in de diensten waarvan de werkring het ganse land bestrijkt.

Zo bijvoorbeeld maken, luidens artikel 41, § 1, van de genoemde gecoördineerde wetten, de centrale diensten voor hun betrekkingen met de particulieren gebruik van die van de drie talen waarvan de betrokkenen zich hebben bediend. Zo ook stellen de centrale diensten, krachtens artikel 42 van de gecoördineerde wetten, hun akten in die van de drie talen waarvan de belanghebbende particulier het gebruik vraagt.

Het staat bijgevolg niet aan de Koning die materie te regelen.

3. Bovendien hebben sommige leden van de commissie en van het secretariaat ervan, krachtens artikel 15, § 1, tweede lid, van de genoemde wet van 7 mei 1999, de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en zijn ze, ex artikel 40 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, verplicht de klachten of aangiften, alsook de nopens misdrijven verkregen inlichtingen en gedane vaststellingen op te nemen in een proces-verbaal. Daarbij dient toepassing gemaakt te worden van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken. Zo bijvoorbeeld bepaalt artikel 11 van de genoemde wet van 15 juni 1935 dat de processen-verbaal betreffende de opsporing en de vaststelling van misdaden, wanbedrijven en overtredingen in het Franse taalgebied in het Frans, in het Nederlandse taalgebied in het Nederlands en in het Duitse taalgebied in het Duits worden gesteld. In de gemeenten van de Brusselse agglomeratie worden die processen-verbaal gesteld in het Frans of in het Nederlands, naar gelang degene die er het voorwerp van is, de ene of de andere dezer talen voor zijn verklaringen gebruikt, en bij gemis van verklaring, volgens de noodwendigheden van de zaak.

Artikel 32 van de genoemde wet van 15 juni 1935 bepaalt dan weer het volgende :

"... De getuigen worden gehoord en hun getuigenissen worden afgelegd en opgetekend in de taal van de rechtspleging, tenzij de getuigen vragen om een andere taal te mogen gebruiken.

Wanneer de magistraten of de agenten die met het verhoor van de getuigen belast zijn, die taal niet kennen, of indien de verdachte het vraagt, wordt beroep gedaan op de medewerking van een beëdigd vertaler.

De kosten van vertaling zijn ten laste der Schatkist."

Er behoort tevens verwezen te worden naar artikel 47bis van het Wetboek van Strafvordering, dat de algemene regels vaststelt voor het horen van personen vanaf het stadium van het gerechtelijk vooronderzoek.

Eén van die regels bepaalt het volgende :

"... Indien de ondervraagde persoon zich in een andere taal dan die van de procedure wenst uit te drukken, wordt ofwel een beroep gedaan op een beëdigd tolk, ofwel worden zijn verklaringen genoteerd in zijn taal, ofwel wordt hem gevraagd zelf zijn verklaring te noteren. Indien het verhoor met behulp van een tolk wordt afgenomen, worden diens identiteit en hoedanigheid vermeld."

Wanneer de leden van de kansspelcommissie en van het secretariaat optreden als officieren van gerechtelijke politie, moeten zij zich houden aan de genoemde bepalingen, zodat het niet staat aan de Koning om die aangelegenheid te regelen.

De eerste vier leden van artikel 1 van het ontwerp moeten bijgevolg grondig herzien worden.

Artikel 2

Volgens de uitleg van de gemachtigde van de minister moet de hier bedoelde "inschrijving" begrepen worden in de zin van een administratieve registratie van de klacht.

Het zou bijgevolg beter zijn de ontworpen bepaling als volgt te stellen :

"Art. 2. De mondelinge of schriftelijke klacht krijgt een nummer en wordt door een lid van het secretariaat ingeschreven in een daartoe bestemd bestand.

Aan de klager wordt een schriftelijke bevestiging van ontvangst van de klacht toegezonden, met opgave van het referentienummer.".

Artikel 3

De ontworpen paragraaf 1, derde lid, 1° bepaalt dat de klacht onontvankelijk kan worden verklaard wanneer de commissie "van oordeel is dat de klacht kennelijk onontvankelijk is". In deze bepaling wordt echter niet aangegeven in welke gevallen de klacht "kennelijk onontvankelijk" moet worden verklaard.

De steller van het ontwerp moet duidelijker aangeven wat hij bedoelt.

Bovendien ziet de Raad van State niet in hoe gerechtvaardigd kan worden dat een klacht onontvankelijk wordt verklaard wanneer de indiener ervan onvindbaar is, hij zijn medewerking weigert of zijn klacht intrekt, of wanneer de klacht betrekking heeft op feiten die zich meer dan een jaar vóór de inschrijving ervan bij het secretariaat van de commissie hebben voorgedaan.

.../...

De feiten die aldus zijn gemeld in de klacht kunnen een strafbaar feit uitmaken dat vervolgd dient te worden door de procureur des Konings ervan op de hoogte te brengen op grond van artikel 15, § 2, van de genoemde wet van 7 mei 1999.

Het spreekt vanzelf dat de procedure voor het onderzoek van de klachten waarin het ontworpen artikel 3 voorziet noch verjaringstermijnen in het leven mag roepen, noch in het vaarwater mag komen van de bevoegdheden van gerechtelijke politie die bij artikel 15 van de genoemde wet van 7 mei 1999 toegekend zijn aan de leden van de kansspelcommissie.

Bovendien wordt in dit artikel niet aangegeven of de klager ook gehoord wordt wanneer de kansspelcommissie de ontvankelijkheid van de klacht onderzoekt.

Deze bepaling moet bijgevolg grondig worden herzien.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. HANSE,
de Heren J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

J. van COMPERNOLLE,
B. GLANSDORFF,

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

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

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.

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

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS