ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.357/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 2 mai 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "portant assentiment de la Convention établie sur la base de l'article K3 du traité sur l'Union européenne relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières (Convention NAPLES II), Annexe et Déclarations, faites à Bruxelles le 18 décembre 1997", a donné le 31 juillet 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.357/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 2 mei 2002 door de Minister van Financiën verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douane administraties (Overeenkomst NAPELS II), met Bijlage en Verklaringen, te Brussel, op 18 december 1997", heeft op 31 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Observations générales

1. La convention soumise à assentiment est inspirée de plusieurs textes qui sont d'ores et déjà applicables en Belgique, à savoir :

1° la Convention entre la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives, et les protocoles, signés à Rome le 7 septembre 1967;

2° la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (1);

3° le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 "relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des Etats membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole".

La conformité de la Convention avec le droit belge est en outre garantie par le renvoi que font expressément de nombreuses dispositions de celle-ci aux règles de droit interne. Tel est le cas des articles 2 (2), 8, § 1er (3), 9, § 6 (4), 15 (5), 14 et 18.

---

(1) Voir les articles 20 et 21, concernant respectivement la poursuite au-delà des frontières et l'observation transfrontalière, qui s'inspirent largement des articles 41 et 40 de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

(2) Aucune disposition de la présente convention ne peut être interprétée comme une modification des compétences reconnues en vertu des dispositions nationales aux administrations douanières.

(3) Elle [l'autorité requise] exploite à cet effet tous les pouvoirs légaux dont elle dispose dans le cadre de son droit national pour satisfaire à la demande.

(4) L'autorité requise consent à suivre une procédure déterminée en réponse à une demande, pour autant que cette procédure ne soit pas contraire aux dispositions législatives, réglementaires et administratives de l'Etat membre requis.

(5) Dans les conditions fixées aux articles 16 et 17, et sous réserve des limitations imposées par la législation nationale, les autorités compétentes de chaque Etat membre prêtent assistance aux autorités compétentes des autres Etats membres, sans demande préalable de la part de ces dernières.

.../...

S'agissant plus spécialement des formes particulières de coopération du titre IV, qui comprend notamment les livraisons surveillées et les enquêtes discrètes, l'article 19, §3, dispose expressément :

> "L'autorité requise n'est pas tenue de se prêter à l'une des formes spécifiques de coopération mentionnées au présent titre lorsque le type d'enquête envisagé est contraire à la législation nationale de l'Etat membre requis ou n'est pas prévu par celle-ci... .".

L'article 22, paragraphes 2 et 3, dispose, en ce qui concerne les livraisons surveillées :

> "2. La décision de recourir à des livraisons surveillées est prise dans chaque cas d'espèce par les autorités compétentes de l'Etat membre requis dans le respect du droit interne de cet Etat membre.
>
> 3. Les livraisons surveillées se déroulent conformément aux procédures prévues par l'Etat membre requis. La direction et le contrôle de l'opération appartient aux autorités compétentes de cet Etat membre.".

Enfin, l'article 23, § 3, première phrase, dispose, en ce qui concerne les enquêtes discrètes :

> "Les conditions auxquelles une enquête discrète est autorisée ainsi que les conditions dans lesquelles elle est réalisée sont déterminées par l'autorité requise selon sa législation nationale.".

2. La Convention soumise à assentiment a pour but de faciliter l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières des Etats membres.

a) Comme le précise l'exposé des motifs,

> "... les Etats membres appliqueront la convention dans le cadre de leur droit interne. L'intervention ou non d'une autorité judiciaire dans l'application des dispositions de la convention sera fonction du droit interne de l'Etat membre concerné".

Il en résulte que les demandes d'assistance et de coopération reçues par l'autorité centrale ou, en cas d'urgence, directement par les autorités douanières, ne pourront être traitées de manière autonome par l'administration des douanes et accises ou par d'autres services de police, que dans les conditions prévues par l'article 28bis, § 1er, du Code d'instruction criminelle ou la loi générale sur les douanes et accises.

b) En ce qui concerne les pouvoirs des agents de l'administration des douanes et accises en ce qui concerne les méthodes particulières de recherche et autres méthodes de recherche, il est renvoyé à l'avis 33.358/2/V sur un avant-projet de loi octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises, donné ce jour.

Observations particulières

1. Dans l'intitulé de l'avant-projet de loi et à l'article 2 de celui-ci, il y a lieu de citer correctement les actes auxquels il est porté assentiment et d'écrire : "la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, Annexe et Déclaration, faites à Bruxelles le 18 décembre 1997".

2. Conformément à l'article 75, alinéa 3, de la Constitution, le projet de loi doit être d'abord déposé au Sénat.

L'arrêté de présentation doit être modifié en conséquence.

3. Il convient de joindre au texte de la Convention, la déclaration faite par la Belgique conformément à l'article 20, § 6.

4. Il y a lieu d'omettre du texte la formule de promulgation.

Algemene opmerkingen

De overeenkomst waaromtrent om instemming wordt verzocht is ingegeven door verschillende teksten die nu al in België van toepassing zijn, namelijk :

1° de Overeenkomst tussen België, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland inzake wederzijdse bijstand tussen de onderscheiden douaneadministraties, en de Protocollen, ondertekend te Rome op 7 september 1967;

2° de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (1);

3° de verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad van 13 maart 1997 "betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften".

De overeenstemming van de Overeenkomst met het Belgische recht wordt bovendien gewaarborgd door de uitdrukkelijke verwijzing door heel wat bepalingen ervan naar de regels van intern recht. Dat is het geval met de artikelen 2 (2), 8, lid 1 (3), 9, lid 6 (4), 15 (5), 14 en 18.

---

(1) Zie de artikelen 20 en 21, betreffende respectievelijk de grensoverschrijdende achtervolging en de grensoverschrijdende observatie, die in ruime mate ingegeven zijn door de artikelen 41 en 40 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen.

(2) Niets in deze overeenkomst kan worden uitgelegd als een wijziging in de bevoegdheden die krachtens nationale bepalingen aan de douaneadministraties (...) zijn toegekend.

(3) Daartoe gebruikt zij (de aangezochte autoriteit) al de haar in het kader van haar nationale wetgeving ter beschikking staande wettelijke bevoegdheden ter inwilliging van het verzoek.

(4) De aangezochte autoriteit stemt in met het toepassen van een bepaalde procedure in antwoord op een verzoek, voorzover deze procedure niet in strijd is met wettelijke, bestuursrechtelijke en bestuurlijke bepalingen van de aangezochte lidstaat.

(5) Zoals bepaald in de artikelen 16 en 17 en onder voorbehoud van eventuele beperkingen uit hoofde van de nationale wetgeving, verlenen de bevoegde autoriteiten van elke lidstaat bijstand aan de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten, ook wanneer deze laatste hierom niet vooraf hebben verzocht.

Wat meer bepaald de bijzondere vormen van samenwerking van titel IV aangaat, die inzonderheid gecontroleerde aflevering en infiltratie omvat, schrijft artikel 19, lid 3, uitdrukkelijk voor :

> "De aangezochte autoriteit is niet verplicht tot een van de in deze titel genoemde concrete vormen van samenwerking, indien de beoogde onderzoeksmethode strijdig is met of niet opgenomen is in de nationale wetgeving van de aangezochte lidstaat... ."

Artikel 22, leden 2 en 3, bepaalt het volgende wat betreft gecontroleerde afleveringen :

> "2. De beslissing om gecontroleerde aflevering te doen plaatsvinden, wordt voor ieder geval afzonderlijk genomen door de bevoegde autoriteiten van de aangezochte lidstaat met inachtneming van het nationale recht van die lidstaat.
>
> 3. De uitvoering van de gecontroleerde aflevering vindt plaats volgens de procedure van de aangezochte lidstaat. De leiding en de bevoegdheid tot ingrijpen berust bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat.".

Tot slot luidt artikel 23, lid 3, eerste zin, wat betreft infiltratie, als volgt :

> "De voorwaarden waaronder infiltratieoperaties zijn toegestaan en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, worden door de aangezochte autoriteit bepaald overeenkomstig haar nationale recht."

2. De Overeenkomst waaromtrent om instemming wordt verzocht, strekt ertoe wederzijdse bijstand en samenwerking te vergemakkelijken tussen de douaneadministraties van de lidstaten.

a) In de memorie van toelichting wordt het volgende gesteld :

> "De lidstaten passen de Overeenkomst toe in het kader van hun nationale wetgeving. Het hangt van de bepalingen van de nationale wetgeving af of een justitiële autoriteit bij de toepassing van de bepalingen van deze Overeenkomst betrokken is".

Daaruit vloeit voort dat verzoeken om bijstand en samenwerking die ontvangen worden door de centrale autoriteit of in spoedeisende gevallen rechtstreeks door de douaneautoriteiten, enkel autonoom behandeld kunnen worden door de Administratie der douane en accijnzen of door andere politiediensten onder de voorwaarden gesteld in artikel 28bis, § 1, van het Wetboek van Strafvordering of van de algemene wet inzake douane en accijnzen.

b) Wat betreft de bevoegdheden van de ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen voor bijzondere opsporingsmethodes en andere onderzoeksmethodes, wordt verwezen naar advies 33.358/2/V over een voorontwerp van wet houdende toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen, dat heden gegeven is.

Bijzondere opmerkingen

1. In het opschrift van het voorontwerp van wet en in artikel 2 ervan behoort correct verwezen te worden naar de handelingen waarmee instemming wordt verleend en te schrijven : "de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douane-administraties, de Bijlage en Verklaring , gedaan te Brussel op 18 december 1997".

2. Overeenkomstig artikel 75, derde lid, van de Grondwet moet het wetsontwerp eerst bij de Senaat worden ingediend.

Het indieningsbesluit moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

3. Bij de tekst van de Overeenkomst behoort de verklaring te worden gevoegd die door België is afgelegd overeenkomstig artikel 20, lid 6.

4. De formule van afkondiging behoort uit de tekst te worden weggelaten.

La chambre était composée de

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS, président de chambre,
Mevrouw kamervoorzitter,

Monsieur P. LIÉNARDY, conseillers d'Etat,
de Heer staatsraden,
Madame C. DEBROUX,
Mevrouw

Monsieur F. DELPÉRÉE, assesseur de la section de législation,
de Heer assessor van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier,
Mevrouw griffier.

De kamer was samengesteld uit

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. BROUWERS, referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRÉSIDENT- DE VOORZITTER,

B. VIGNERON M.-L. WILLOT-THOMAS