

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 33.358/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 33.358/2/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 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 "octroyant la qualité d'officier de police judiciaire à certains agents de l'Administration des douanes et accises", a donné le 31 juillet 2002 l'avis suivant :

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 toekenning van de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie aan bepaalde ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen", heeft op 31 juli 2002 het volgende advies gegeven :

Observation générale

Afin que l'administration des douanes et accises puisse remplir les missions d'assistance et de coopération prévues par 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" ¹, l'avant-projet de loi octroie la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi et de l'auditeur du travail, à certains agents de l'Administration des douanes et accises.

La Convention précitée, en son titre IV, prévoit des formes particulières de coopération, et notamment des livraisons surveillées (article 22) et des enquêtes discrètes (article 23).

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est cependant attirée sur le fait que le projet de loi "concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête", adopté par la commission de la Justice de la Chambre des représentants ², prévoit d'insérer dans le Code d'instruction criminelle un article 47ter, dont le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dispose que les méthodes particulières de recherche :

"... sont mises en oeuvre, dans le cadre d'une information ou d'une instruction, par les services de police désignés par le Ministre de la Justice sous le contrôle du ministère public ...".

L'exposé des motifs du projet de loi précité précise :

(1) A laquelle l'avant-projet de loi examiné ce jour dans l'avis 33.357/2 donne assentiment.

(2) Doc. parl., Ch. repr., 15 juillet 2002, 1688/014.

"... seuls les services de police belges au sens de l'article 2 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police peuvent être chargés de la mise en oeuvre de méthodes particulières de recherche." ³.

Les agents visés par l'avant-projet ne font pas partie d'un service de police au sens de la loi sur la fonction de police. En vertu de son article 2, celle-ci ne s'applique qu'à la police fédérale et à la police locale près les parquets. En outre l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi examiné précise :

"Il importe de bien souligner que le souci du gouvernement est d'instaurer une passerelle entre les structures judiciaires, douanières et policières, et non de créer une nouvelle force de police.".

Il ne suffit pas de conférer la qualité d'officier de police judiciaire aux agents des douanes et accises pour qu'ils puissent mettre en oeuvre les techniques précitées. Seule une modification législative expresse du projet de loi "concernant les méthodes particulières de recherche et quelques autres méthodes d'enquête" les habiliterait à mettre en oeuvre de telles méthodes.

Par ailleurs, la nécessité d'une intervention du procureur du Roi ou du juge d'instruction, tant en ce qui concerne les "méthodes particulières de recherche" que d'"autres méthodes de recherche", entraîne pour conséquence que, sauf modification législative, ces méthodes ne pourront être utilisées lorsque l'administration des douanes et accises exerce elle-même l'action publique (articles 279 et 281 de la loi générale).

Observations particulières

Arrêté de présentation

⁽³⁾ Doc. parl, Ch. repr., n° 1688/001, p. 10.

Il y a lieu d'ajouter le Ministre de la Justice comme ministre proposant.

Dispositif

Sur le plan de la technique législative, il serait préférable d'insérer les dispositions en projet dans la loi générale sur les douanes et accises.

Article 2

Dans le 2°, mieux vaut désigner la Convention comme suit : "la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes".

Article 3

1. La section de législation observe qu'à défaut d'habilitation donnée au Roi, toute modification du nombre d'agents auxquels la qualité d'officier de police judiciaire est reconnue exigera l'intervention du législateur.

2. Sur le plan légistique, cette disposition ne doit pas être divisée en paragraphes, étant donné que les paragraphes 1^{er} et 2 envisagés ne comportent chacun qu'un seul alinéa. Le texte en projet doit être adapté en conséquence.

Par ailleurs, dans le paragraphe 2 devenant l'alinéa 2 :

- au 1°, il y a lieu d'écrire dans la version néerlandaise du projet, "overtredingen van de wetgeving" au lieu de "inbreuken op de wetgeving";

.../...

- au 2°, il faut écrire "des infractions en ce qui concerne les mouvements" au lieu de "des infractions aux mouvements";
- au 3°, il faut écrire "lors de l'importation, de l'exportation ou du transit de marchandises" au lieu de "à l'importation, à l'exportation ou lors du transit de marchandises";
- au 4°, compte tenu de l'intention exprimée dans l'exposé des motifs, il faut écrire "des infractions connexes à celles visées aux 1° à 3°" au lieu de "des infractions connexes à celles visées sub 1°) et 3°) ci-avant".

Observations finales de légistique

1. En ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet, la division en 1°, 2°, 3° doit être mentionnée sans y ajouter une parenthèse.

2. A l'article 4 du projet, plutôt que de se référer aux "articles précédents", il convient d'indiquer les articles auxquels il est renvoyé, en mentionnant leur numéro.

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

Observations d'ordre linguistique concernant la version néerlandaise du présent projet

Du point de vue de la correction de la langue, la version néerlandaise du projet n'a pas été rédigée avec suffisamment de soin. A ce propos et à titre d'exemple, quelques propositions de texte sont faites ci-après.

.../...

Arrêté de présentation

Il faut écrire: "Onze Minister van ... en Onze Minister van ... zijn ermee belast".

Article 2

Dans la phrase introductive, il y a lieu d'écrire: "Bekleed worden" au lieu de "Worden bekleed", ainsi que "onverminderd" au lieu de "zonder afbreuk te doen aan". Cette dernière observation vaut également pour l'article 3.

Au 2°, il faut écrire "aangewezen" au lieu de "aangeduid" ainsi que "met toepassing van" au lieu de "in toepassing van".

Article 3

Dans la phrase introductive du paragraphe 1^{er} (devenant l'alinéa 1^{er}), il faut écrire : "Binnen de perken" au lieu de "Binnen de beperkingen".

Au 3°, mieux vaut écrire: " ... een graad van niveau één per opsporingsdirectie der douane en accijnzen ..."

La phrase introductive du paragraphe 2 (devenant l'alinéa 2) doit être rédigée comme suit : "De bevoegdheden van officier van gerechtelijk politie-hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur, toegekend aan de ambtenaren bedoeld in ... vaststellen van: ..."

Algemene opmerking

Opdat de Administratie der douane en accijnzen haar taken van bijstand en samenwerking kan vervullen waarin de "Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties"¹ voorziet, wordt bij het voorontwerp van wet aan sommige ambtenaren van de Administratie der douane en accijnzen de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie-hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur, toegekend.

In titel IV van voornoemde Overeenkomst wordt voorzien in bijzondere samenwerkingsvormen, meer bepaald "gecontroleerde aflevering" (artikel 22) en "infiltratie" (artikel 23).

De aandacht van de steller van het voorontwerp wordt er evenwel op gevestigd dat in het ontwerp van wet "betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden", aangenomen door de Commissie voor de Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers², staat dat een artikel 47ter wordt ingevoegd in het Wetboek van Strafvordering, waarvan paragraaf 1, tweede lid, bepaalt dat de bijzondere opsporingsmethoden.

"... (aangewend worden) in het kader van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek onder de controle van het openbaar ministerie (...) door de politiediensten aangewezen door de minister van Justitie ...".

In de memorie van toelichting van het genoemde wetsontwerp staat het volgende :

(1) Tot instemming waarmee het voorontwerp van wet dat heden in advies 33.357/2 is onderzocht, strekt.

(2) Gedr. St., Kamer, 15 juli 2002, 1688/014.

"Enkel de Belgische politiediensten in de zin van artikel 2 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt kunnen met de uitvoering van bijzondere opsporingsmethoden worden belast." ³

De ambtenaren op wie het voorontwerp betrekking heeft, maken geen deel uit van een politiedienst in de zin van de wet op het politieambt. Die wet is, krachtens artikel 2 ervan, alleen van toepassing op de federale politie en op de lokale politie bij de parketten. Bovendien staat in de memorie van toelichting van het voorliggende voorontwerp van wet :

"Hierbij wordt duidelijk onderstreept dat het de zorg van de Regering is om een verbinding te leggen tussen de gerechtelijke, douane- en politieke structuren en dat het geenszins de bedoeling is om een nieuwe politiedienst op te richten."

Het is niet voldoende om de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie toe te kennen aan ambtenaren van de douane en accijnzen opdat ze de bovengenoemde technieken mogen toepassen. Alleen bij een uitdrukkelijke wetswijziging van het bovengenoemde ontwerp van wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden zouden zij gemachtigd worden om zulke methoden toe te passen.

Daarenboven heeft het vereiste dat zowel voor het aanwenden van "bijzondere opsporingsmethoden" als voor het aanwenden van "andere onderzoeksmethoden" het optreden van de procureur des Konings of van de onderzoeksrechter vereist is, tot gevolg dat, behoudens wetswijziging, die methoden niet zullen mogen worden toegepast wanneer de Administratie der Douane en Accijnzen zelf de strafvordering uitoefent (artikelen 279 en 281 van de algemene wet).

Bijzondere opmerkingen

⁽³⁾ Gedr. St., Kamer, nr. 1688/001, blz. 10.

Indieningsbesluit

Ook de Minister van Justitie moet vermeld worden als voordragende minister.

Dispositief

Uit wetgevingstechnisch oogpunt zou het verkieslijk zijn de ontworpen bepalingen op te nemen in de algemene wet inzake douane en accijnzen.

Artikel 2

In 2° zou het beter zijn de Overeenkomst als volgt aan te geven : "de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen."

Artikel 3

1. De afdeling wetgeving wijst erop dat, aangezien er geen machtiging wordt verleend aan de Koning, iedere wijziging van het aantal ambtenaren aan wie de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie wordt toegekend, een initiatief van de wetgever zal behoeven.

2. Uit wetgevingstechnisch oogpunt mag deze bepaling niet onderverdeeld worden in paragrafen, aangezien de betrokken paragrafen 1 en 2 ieder slechts één lid omvatten. De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Bovendien schrijve men in paragraaf 2, die het tweede lid wordt :

- in 1°, "overtredingen van de wetgeving" in plaats van "inbreuken op de wetgeving";
- in 2°, "overtredingen wat betreft intracommunautaire goederenstromen ... de accijnsregelgeving ...";

.../...

- in 3°, "overtredingen van wetten en verordeningen ... accijnzen bij de in-, uit- of doorvoer van goederen";
- in 4°, vanwege de bedoeling vertolkt in de memorie van toelichting, "overtredingen die samenhangen met die genoemd onder 1° tot 3°" in plaats van "inbreuken die samenhangen met de onder sub 1°) tot 3°) bedoelde inbreuken."

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

1. In de artikelen 2 en 3 van het ontwerp dient de indeling met 1°, 2°, 3° te geschieden, zonder haakje.

2. In artikel 4 van het ontwerp behoren de artikelen waarnaar wordt verwezen met hun nummer te worden vermeld, in plaats van te verwijzen naar de "voorgaande artikelen".

3. Het afkondigingsformulier moet uit de wet zelf worden gehaald.

Opmerkingen van taalkundige aard betreffende de Nederlandse tekst van het ontwerp

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik onvoldoende zorgvuldig gesteld. Bij wijze van voorbeeld worden hierna enige tekstvoorstellen gedaan.

Indieningsbesluit

.../...

Men schrijve : "Onze Minister van ... en Onze Minister van ... zijn ermee belast".

Artikel 2

In de inleidende zin schrijve men : "Bekleed worden" in plaats van "Worden bekleed" en "onverminderd" in plaats van "zonder afbreuk te doen aan". Laatstgenoemde opmerking geldt ook voor artikel 3.

In 2°, schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduid" en "met toepassing van" in plaats van "in toepassing van".

Artikel 3

In de inleidende zin van paragraaf 1 (die het eerste lid wordt), schrijve men : "Binnen de perken" in plaats van "Binnen de beperkingen".

In 3°, schrijve men : "... een graad van niveau één per opsporingsinspectie der douane en accijnzen ...".

De inleidende zin van paragraaf 2 (die het tweede lid wordt), behoort als volgt te worden gesteld : "De bevoegdheden van officier van gerechtelijk politiehulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur, toegekend aan de ambtenaren bedoeld in ... vaststellen van : ...".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame
Mevrouw

M.-L. WILLOT-THOMAS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Monsieur
de Heer

P. LIÉNARDY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame
Mevrouw

C. DEBROUX,

Monsieur
de Heer

F. DELPÉREE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

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