

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 36.099/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 14 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 03 mai 1999 organisant la répartition des compétences suite à l'intégration de la police maritime, de la police aéronautique et de la police des chemins de fer dans la police fédérale", a donné le 10 décembre 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

#### Observation préalable

En vertu des articles 3, § 1<sup>er</sup>, et 82, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation doit pouvoir pendant toute la procédure poser des questions ou entendre le fonctionnaire délégué ou le représentant du ministre, désigné dans la demande d'avis pour donner les explications utiles.

L'attention du demandeur d'avis est attirée sur la nécessité de s'assurer de la disponibilité des personnes qu'il désigne pour donner les explications utiles à la section de législation <sup>(1)</sup>.

L'absence de ces informations complique la mission de la section de législation et peut même l'empêcher de donner un avis réellement utile au demandeur. Il en est particulièrement ainsi depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003, qui prescrit à la section de législation de respecter strictement le délai demandé, et l'empêche de reporter, comme par le passé, l'émission de son avis, jusqu'à ce que le fonctionnaire délégué ait fourni la réponse aux questions que se posent l'auditorat ou le Conseil à propos du projet.

---

<sup>(1)</sup> Ni le greffe, ni l'auditorat n'ont pu joindre le fonctionnaire délégué au numéro de téléphone mentionné dans la demande d'avis, malgré de multiples tentatives. Lorsque la personne la plus indiquée pour remplir cette fonction ne peut être en permanence disponible pendant la procédure, spécialement lorsque le Conseil d'État est invité à donner son avis dans un délai déterminé, il y a lieu de désigner plusieurs personnes. Il convient également d'indiquer non seulement le numéro de téléphone personnel du ou des délégués, mais également leur adresse électronique, ainsi que les coordonnées d'un secrétariat pouvant servir d'intermédiaire entre le Conseil d'État et les délégués lorsque ceux-ci sont temporairement indisponibles.

La mission de la section de législation est plus ardue encore lorsque, comme dans le cas de la présente demande d'avis, le dossier transmis est incomplet. L'avant-projet de loi soumis pour avis n'est en effet pas accompagné d'un exposé des motifs.

La section de législation n'a donc pas pu être éclairée sur les intentions de l'auteur du projet et doit, dès lors, se limiter aux considérations qui suivent.

### Observations particulières

#### Dispositif

#### Article 1<sup>er</sup> (nouveau)

Il y a lieu d'insérer en début de texte une disposition indiquant que la loi en projet règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

#### Article 1<sup>er</sup> (devenant l'article 2)

1. En vertu de l'article 21, alinéa 2, en projet, les procès-verbaux établis par les personnes visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> du même article, font foi jusqu'à preuve du contraire.

Cette règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et partant, comme la Cour d'arbitrage l'a souligné, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu d'une manière disproportionnée <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(2)</sup> Cour d'arbitrage, n° 40/2000, 6 avril 2000, cons. B.14.1. et Cour d'arbitrage, n° 16/2001, 14 février 2001, cons. B.12.1. Voir également l'avis 32.053/1, donné le 6 décembre 2001 sur un avant-projet de loi "sur la recherche et la constatation des délits économiques.

Il est recommandé de justifier dans l'exposé des motifs l'attribution d'une valeur probante particulière aux procès-verbaux visés à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet. Il y aura lieu, à cet égard, d'établir que la justification donnée vaut pour la constatation de toutes les infractions visées dans le projet.

2. Contrairement à ce qui est prévu dans certaines lois particulières, l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, ne prévoit pas de sanction pour le cas où la copie du procès-verbal qui y est visé ne serait pas notifiée au contrevenant dans les quinze jours.

Le dépassement de ce délai n'entraîne donc pas la nullité du procès-verbal mais uniquement la perte de sa valeur probante particulière, de sorte que le procès-verbal ne vaudra plus qu'en tant que simple renseignement et que le juge sera, par conséquent, libre de décider de sa valeur probante <sup>(3)</sup>.

Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier s'il convient ou non de prévoir une sanction spécifique pour le dépassement du délai indiqué.

3. L'alinéa 3 prévoit que :

"Lorsque les infractions restent sans dégâts pour des parties tiers (sic), le contrevenant aura la faculté d'effectuer immédiatement le paiement d'une amende entre les mains de l'agent verbalisateur. Le Roi fixe le montant de l'amende ainsi que les procédures plus précises concernant la réclamation de l'amende."

De deux choses l'une : ou bien l'amende prévue par le projet peut se cumuler avec l'action publique mue par le ministère public. Dans ce cas, le projet contrevient au principe non bis in idem.

Ou bien l'intention de l'auteur du projet est plutôt de prévoir que le paiement d'une somme entre les mains de l'agent verbalisateur aurait pour effet d'éteindre l'action publique.

---

<sup>(3)</sup> A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht ?", in Liber Amicorum Paul De Vroede, Anvers, 1994, 501; A. DE NAUW, o.c., 78; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", R.W., 1980-81, 1374.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, il y a lieu, d'une part, de prévoir les montants minima et maxima qui pourront être réclamés et, d'autre part, que le paiement de cette somme aura pour effet d'éteindre l'action publique, aussi longtemps qu'aucun dommage causé à des tiers n'aura été constaté <sup>(4)</sup>.

Article 3 (devenant l'article 4)

1. Le 1° érige en infraction le "défaut d'exécuter les mesures de police prises en vertu de l'article 18, 5°, de la présente loi".

Cet article 18, 5°, définit la "police des eaux" comme étant, notamment,

"...la prise de toutes les mesures de police administrative nécessaires dans le cadre de la police des eaux. Ces mesures sont prises par l'autorité de la police fédérale désignée par le Roi".

En vertu du principe de la légalité des peines, consacré, notamment, par l'article 12 de la Constitution, il convient que l'infraction soit déterminée avec précision dans une règle de droit. Ne peuvent constituer de telles règles, les "mesures prises par l'autorité de la police fédérale désignée par le Roi". Il convient donc que les mesures de police administrative pouvant être prises soient déterminées avec précision par la loi en projet ou dans un arrêté royal pris pour son exécution.

2. À défaut de l'article 22bis, 2° en projet, les infractions qui y sont visées seraient passibles des peines prévues par le Chapitre IV, du Livre II, Titre III, du Code pénal. Il y a lieu de justifier au regard du principe d'égalité les raisons pour lesquelles un traitement différent doit être réservé aux auteurs d'infractions relatives aux documents visés par le projet.

---

<sup>(4)</sup> Voir l'avis 32.053/1, précité.

Observation finale

Le texte français de l'avant-projet est souvent déficient. Il convient de le revoir entièrement.

-----

La chambre était composée de

|           |                  |                                         |
|-----------|------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,       | président de chambre,                   |
|           | P. QUERTAINMONT, | conseillers d'État,                     |
|           | J. JAUMOTTE,     |                                         |
|           | F. DELPÉRÉE,     | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | B. VIGNERON,     | greffier.                               |

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 36.099/2

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 14 november 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 03 mei 1999 betreffende de bevoegdheidsverdeling ingevolge de integratie van de zeevaartpolitie, de luchtvaartpolitie en de spoorwegpolitie in de federale politie", heeft op 10 december 2003 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

#### Voorafgaande opmerking

Krachtens de artikelen 3, § 1, en 82, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de afdeling wetgeving gedurende de hele procedure aan de gemachtigde ambtenaar of de vertegenwoordiger van de minister die in de adviesaanvraag is aangewezen om de dienstige toelichtingen te verstrekken, vragen kunnen stellen of hem kunnen horen.

De indiener van de adviesaanvraag wordt er opmerkzaam op gemaakt dat hij zich ervan dient te vergewissen dat de personen die hij aanwijst om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken, beschikbaar zijn <sup>(1)</sup>.

Het ontbreken van die inlichtingen maakt de taak van de afdeling wetgeving moeilijker en kan het voor haar zelfs onmogelijk maken een advies uit te brengen dat werkelijk dienstig is voor de aanvrager ervan. Dat geldt des te meer sedert de inwerkingtreding van de wet van 2 april 2003, waarbij de afdeling wetgeving ertoe

---

<sup>(1)</sup> Noch de griffie, noch het auditoraat hebben de gemachtigde ambtenaar op het in de adviesaanvraag vermelde telefoonnummer kunnen bereiken, hoewel zij dat vaak geprobeerd hebben. Wanneer de persoon die het meest geschikt is voor het vervullen van die functie gedurende de procedure niet permanent beschikbaar kan zijn, moeten verscheidene personen worden aangewezen, vooral wanneer de Raad van State verzocht is om zijn advies binnen een welbepaalde termijn uit te brengen. Voorts dient naast het persoonlijke telefoonnummer van de gemachtigde of gemachtigden ook zijn of hun e-mailadres te worden vermeld alsook de gegevens van een secretariaat dat dienst kan doen als tussenpersoon tussen de Raad van State en de gemachtigden wanneer dezen tijdelijk niet beschikbaar zijn.

verplicht wordt de gevraagde termijn strikt na te leven en waarbij haar belet wordt om, zoals in het verleden, met het uitbrengen van haar advies te wachten totdat de gemachtigde ambtenaar geantwoord heeft op de vragen die het auditoraat of de Raad zich over het ontwerp stellen.

De taak van de afdeling wetgeving is nog lastiger wanneer het overgelegde dossier onvolledig is, zoals met de onderhavige adviesaanvraag het geval is. Het ter fine van advies voorgelegde voorontwerp van wet gaat immers niet vergezeld van een memorie van toelichting.

De afdeling wetgeving heeft dus geen inlichtingen kunnen inwinnen omtrent de bedoelingen van de steller van het ontwerp en moet zich dan ook bepalen tot de volgende overwegingen.

#### Bijzondere opmerkingen

##### Dispositief

##### Artikel 1 (nieuw)

Vooraan in het dispositief dient een bepaling te worden ingevoegd waarin aangegeven wordt dat de ontworpen wet een aangelegenheid regelt als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

##### Artikel 1 (dat artikel 2 wordt)

1. Krachtens het ontworpen artikel 21, tweede lid, hebben de processen-verbaal die door de in het eerste lid van hetzelfde artikel bedoelde personen opgesteld worden, bewijskracht tot het tegendeel is bewezen.

Die regel vormt een uitzondering op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en, zoals er door het Arbitragehof op werd gewezen, derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de

.../...

rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken <sup>(2)</sup>.

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp bedoelde processen-verbaal. Daarbij zal moeten worden aangetoond dat de aangevoerde redenen aanwezig zijn met betrekking tot de vaststelling van alle in het ontwerp bedoelde misdrijven.

2. Artikel 3, eerste lid, voorziet, in tegenstelling tot wat in sommige bijzondere wetten is bepaald, niet in een sanctie voor het geval dat het afschrift van het erin bedoelde proces-verbaal niet binnen vijftien dagen aan de overtreder wordt betekend.

Overschrijding van die termijn heeft dan niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg, maar enkel het verlies van zijn bijzondere bewijswaarde, zodat het proces-verbaal enkel als inlichting zal gelden en de rechter bijgevolg vrij over de bewijswaarde ervan oordeelt <sup>(3)</sup>.

Het staat aan de stellers van het ontwerp te oordelen of er al dan niet in een specifieke sanctie voor het overschrijden van de vermelde termijn dient te worden voorzien.

---

<sup>(2)</sup> Arbitragehof, nr. 40/2000, 6 april 2000, overw. B.14.1 en Arbitragehof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, overw. B.12.1. Zie eveneens advies 32.053/1, dat op 6 december 2001 is uitgebracht over een voorontwerp van wet "betreffende de opsporing en de vaststelling van de economische misdrijven".

<sup>(3)</sup> A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht ?", in Liber Amicorum Paul De Vroede, Antwerpen, 1994, 501; A. DE NAUW, o.c., 78; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", R.W., 1980-81, 1374.

3. Het derde lid bepaalt:

"Indien de misdrijven geen schade aan derden tot gevolg hadden kan onmiddellijk een som geheven worden. Het bedrag van deze som alsook de nadere regels inzake heffing, worden door de Koning bepaald."

Van tweeën één: ofwel kan de geldboete waarin het ontwerp voorziet, gecumuleerd worden met de door het openbaar ministerie ingestelde strafvordering. In dat geval wordt met het ontwerp het beginsel *non bis in idem* geschonden.

Ofwel ligt het veeleer in de bedoeling van de steller van het ontwerp te bepalen dat betaling van een geldsom in handen van de ambtenaar die het proces-verbaal opmaakt, de strafvordering doet vervallen.

Indien dit de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dienen enerzijds de minimum- en maximumbedragen te worden vastgesteld die kunnen worden gevorderd en dient anderzijds te worden bepaald dat betaling van deze geldsom de strafvordering doet vervallen, zolang geen schade voor derden geconstateerd is <sup>(4)</sup>.

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt)

1. In onderdeel 1° wordt straf gesteld op "de niet naleving van de politiemaatregelen getroffen krachtens artikel 18, 5° van deze wet".

Dit artikel 18, 5°, omschrijft de "politie te water" inzonderheid als volgt:

"... het nemen van alle noodzakelijke maatregelen van bestuurlijke politie in het raam van de politie te water. Deze maatregelen worden genomen door de door de Koning aangewezen overheid van de federale politie."

Krachtens het beginsel van de wettelijkheid van de straffen, dat inzonderheid in artikel 12 van de Grondwet is vastgelegd, dient het strafbaar feit nauwkeurig te worden omschreven in een rechtsregel. De "maatregelen ... genomen door de door de Koning aangewezen overheid van de federale politie" kunnen geen dergelijke

---

<sup>(4)</sup> Zie het voormelde advies 32.053/1.

rechtsregels vormen. De maatregelen van bestuurlijke politie die kunnen worden genomen, dienen dus nauwkeurig te worden omschreven in de ontworpen wet of in een koninklijk besluit dat ter uitvoering ervan wordt vastgesteld.

2. Als het ontworpen artikel 22*bis*, 2°, er niet was, zouden de daarin bedoelde feiten strafbaar zijn met de straffen bepaald bij Boek II, titel III, hoofdstuk IV, van het Strafwetboek. In het licht van het gelijkheidsbeginsel dient te worden gewettigd waarom daders van strafbare feiten betreffende de documenten bedoeld in het ontwerp een verschillende behandeling moeten krijgen.

#### Slotopmerking

De Nederlandse en de Franse tekst van het voorontwerp zijn vaak gebrekkig. Zij dienen volledig te worden herzien.

Sommige bepalingen van het voorontwerp vertonen ook discrepanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst, zoals artikel 1 (ontworpen artikel 21, tweede lid).

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                  |                                     |
|----------|------------------|-------------------------------------|
| de Heren | Y. KREINS,       | kamervoorzitter,                    |
|          | P. QUERTAINMONT, | staatsraden,                        |
|          | J. JAUMOTTE,     |                                     |
|          | F. DELPÉRIÉE,    | assessor van de afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | B. VIGNERON,     | griffier.                           |

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. DETROUX, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS