

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.219/2
DU 28 SEPTEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 23 septembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi "relatif à la lutte contre la piraterie maritime", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 le fait que la marine belge participe actuellement à l'opération ATALANTA de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes. Pour l'instant, les missions de la frégate Louise-Marie et de l'équipe de protection embarquée à bord du navire Pompéi ne sont pas adéquatement couvertes par la législation belge. Le présent projet de loi vise à remédier à ce vide juridique dans les meilleurs délais".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

Dans un souci de clarté, il serait opportun de faire figurer dans le livre II du Code pénal les dispositions pénales relatives aux infractions de piraterie maritime, plutôt que dans une loi particulière.

Les articles 2 à 4 devraient être rédigés en ce sens.

.../...

Le renvoi fait à ces articles 2 à 4 par l'article 5 de l'avant-projet à l'examen et par les dispositions de l'avant-projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie maritime et modifiant le Code judiciaire, examiné ce jour par la section de législation du Conseil d'État sous le n/ 47.220/2 de son rôle, sera adapté en conséquence.

Il résultera de cette insertion des dispositions pénales de l'avant-projet dans le livre II du Code pénal que le livre I^{er} de ce Code leur sera applicable de plein droit.

Les dispositions de l'avant-projet qui ont le même objet que celles énoncées dans le livre II du Code pénal devront en conséquence être omises ou adaptées. Tel est le cas, par exemple :

- de l'article 6 de l'avant-projet, qui porte sur l'application du livre I^{er} du Code pénal, lequel devra être omis;
- des dispositions de l'avant-projet relatives à la tentative de crime, soit l'article 3, § 1^{er}, c), *partim*, et l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, dans la mesure où il se réfère à cette dernière disposition, la tentative étant réglée par les articles 51 à 53 du Code pénal ⁽¹⁾.

L'article 4, § 4, de l'avant-projet paraît également régler la tentative. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de réexaminer cette disposition en tenant compte de l'applicabilité des articles 51 à 53 du Code pénal aux infractions incriminées par l'avant-projet. En tout état de cause, l'applicabilité de l'article 4, § 4, de l'avant-projet à l'ensemble des comportements auxquels renvoient les paragraphes antérieurs de cet article 4 suscite des difficultés, même s'il est fait "exception des peines prévues par les paragraphes 1^{er}, alinéa 2, et 2" de cet article : on aperçoit en effet difficilement, par exemple, comment sanctionner la tentative non aboutie de commettre un acte dont, par définition, on ignore les conséquences, comme celles qui sont citées à l'article 4, § 3.

⁽¹⁾ Si même la présente observation n'était pas suivie, il résulte de l'article 6 de l'avant-projet que les articles 51 à 53 du Code pénal, qui figurent dans son livre I^{er}, seraient d'application aux articles 2 à 4 de l'avant-projet, ce qui pose la question de leur articulation avec les dispositions de l'avant-projet relatives à la tentative.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Ainsi qu'en a convenu la déléguée du ministre, il convient de compléter le 1/ par les mots "constitutifs d'une des infractions définies à l'article 3".

2. Au 2/, au lieu d'écrire "entendent se servir", il vaut mieux écrire "se servent ou entendent se servir", de manière à viser à la fois les infractions déjà commises, les infractions en cours et les cas visés à l'article 3, § 1^{er}, c) de l'avant-projet.

Article 3

1. L'attention de la déléguée du ministre a été attirée sur ce que les mots "utilisation" et "exploitatie", figurant respectivement dans les version française et néerlandaise de l'article 3, § 1^{er}, b), de l'avant-projet, n'avaient pas la même portée.

La déléguée du ministre a répondu à cette observation que le terme "utilisation" avait été repris de l'article 101, b), de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, faite à Montego Bay le 10 décembre 1982, et qu'il doit dès lors être conservé. Par contre, les termes "de exploitatie" doivent être remplacés par les termes "het gebruik".

La version néerlandaise de l'avant-projet doit être adaptée en conséquence.

2. La section de législation s'interroge sur la différence opérée par l'article 3, § 1^{er}, c), de l'avant-projet entre la tentative et l'acte préparatoire ⁽²⁾. Si elle est maintenue, il conviendrait d'expliquer cette différence et de la justifier dans l'exposé des motifs.

Article 4

1. Les notions d'"atteinte à la sécurité de la navigation ou à la protection de l'environnement", figurant à l'article 4, § 3, alinéa 5, de l'avant-projet, ne répondent pas suffisamment aux exigences de précision et de prévisibilité que doit revêtir une incrimination pénale en vertu de l'article 12 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De plus, si l'aggravation de peine mentionnée au paragraphe 3, alinéa 5, est d'application automatique dès qu'une atteinte, si légère soit-elle, à la sécurité de la navigation ou à la protection de l'environnement est constatée, cette disposition serait contraire au principe de proportionnalité.

2. L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier s'il entend viser les infractions citées dans les deux alinéas du paragraphe 1^{er}, ou seulement celles mentionnées à l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

3. L'article 4, § 3, alinéa 5, de l'avant-projet doit être revu sous ces divers aspects.

⁽²⁾ Sur les notions d'actes préparatoires, de tentative punissable et d'incitation à commettre une infraction, voir C. Hennau et J. Verhaegen, *Droit pénal général*, Bruylant, 2003, p. 156 et pp. 173 et s.

Article 5

1. La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir, à l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, des délégations au Roi :

- pour définir les "marques extérieures" indiquant que les navires sont affectés à un service public, et
- pour préciser qui est habilité à "autoriser" les navires à exercer le service public en question.

2. Il ressort de l'article 105 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la Mer, précitée, que ce sont les tribunaux de l'État qui a opéré la saisie (et non les commandants des navires) qui se prononcent sur les mesures à prendre en ce qui concerne les navires et les biens saisis. Il convient dès lors de préciser, au sujet des saisies visées à l'article 5, § 2, cinquième et sixième tirets, qu'elles sont effectuées à titre provisoire ou conservatoire, en attendant que les tribunaux compétents statuent quant au sort à réserver à ces navires et biens.

3. Au paragraphe 3, *in fine*, au lieu d'écrire "la maîtrise de ce navire", il serait plus précis d'écrire "la maîtrise du navire dérouté".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	G. de LEVAL,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.219/2
VAN 28 SEPTEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede kamer, op 23 september 2009 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de strijd tegen piraterij op zee", heeft het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, 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 met de adviesaanvraag aldus :

"L'urgence est motivée par le fait que la marine belge participe actuellement à l'opération ATALANTA de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes. Pour l'instant, les missions de la frégate Louise-Marie et de l'équipe de protection embarquée à bord du navire Pompéi ne sont pas adéquatement couvertes par la législation belge. Le présent projet de loi vise à remédier à ce vide juridique dans les meilleurs délais."

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Algemene opmerking

Duidelijkheidshalve zou het wenselijk zijn dat de strafbepalingen inzake piraterij op zee in boek II van het Strafwetboek worden opgenomen in plaats van in een bijzondere wet.

De artikelen 2 tot 4 zouden in die zin moeten worden gesteld.

.../...

De verwijzing naar die artikelen 2 tot 4, die voorkomt in artikel 5 van het voorliggende voorontwerp en in bepalingen van het voorontwerp van wet betreffende de strijd tegen piraterij op zee en tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek dat heden onder rolnummer 47.220/2 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State is onderzocht, moet dienovereenkomstig worden aangepast.

Als de strafbepalingen van het voorontwerp in boek II van het Strafwetboek worden ingevoegd, zal boek I van dat Wetboek er van rechtswege op van toepassing zijn.

De bepalingen van het voorontwerp die dezelfde strekking hebben als bepalingen vermeld in boek II van het Strafwetboek moeten dienovereenkomstig vervallen of worden aangepast. Dat is bijvoorbeeld het geval met :

- artikel 6 van het voorontwerp, dat betrekking heeft op de toepassing van boek I van het Strafwetboek, welk artikel moet vervallen;
- de bepalingen van het voorontwerp betreffende poging tot misdaad, namelijk artikel 3, § 1, c), *partim*, en artikel 4, § 1, tweede lid, voorzover het naar eerstgenoemde bepaling verwijst, aangezien poging geregeld wordt bij de artikelen 51 tot 53 van het Strafwetboek ⁽¹⁾.

Artikel 4, § 4, van het voorontwerp lijkt ook de poging te regelen. De steller van het voorontwerp moet die bepaling opnieuw onderzoeken en moet daarbij rekening houden met de toepasbaarheid van de artikelen 51 tot 53 van het Strafwetboek op de feiten die in het voorontwerp strafbaar worden gesteld. Er rijzen hoe dan ook moeilijkheden door de toepasbaarheid van artikel 4, § 4, van het voorontwerp op alle gedragingen waarnaar in de vorige paragrafen van dat artikel 4 wordt verwezen, ook al staat in de tekst "met uitzondering van de straffen zoals bedoeld in § 1, tweede lid, en in § 2" van dat artikel : het is immers moeilijk te begrijpen hoe bijvoorbeeld straffen kunnen worden gesteld op een mislukte poging tot het stellen van een daad waarvan men de gevolgen - zoals die genoemd in artikel 4, § 3 - per definitie niet kent.

⁽¹⁾ Zelfs als met die opmerking geen rekening zou worden gehouden, vloeit uit artikel 6 van het voorontwerp voort dat de artikelen 51 tot 53 van het Strafwetboek, die in boek I van dat wetboek staan, van toepassing zouden zijn op de artikelen 2 tot 4 van het voorontwerp, wat de vraag doet rijzen of ze afgestemd zijn op de bepalingen van het voorontwerp betreffende poging.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat onderdeel 1/ moet worden aangevuld met de woorden "die als één van de in artikel 3 gedefinieerde misdrijven worden beschouwd".

2. Wat onderdeel 2/ betreft, zou het beter zijn de woorden "bestemd is om te worden gebruikt" te vervangen door de woorden "wordt gebruikt of bestemd is om te worden gebruikt", zodat die tegelijk betrekking hebben op reeds gepleegde strafbare feiten, aan de gang zijnde strafbare feiten en de gevallen genoemd in artikel 3, § 1, c), van het voorontwerp.

Artikel 3

1. De gemachtigde van de minister is opmerkzaam gemaakt op het feit dat de woorden "utilisation" en "exploitatie", die respectievelijk in de Franse en de Nederlandse tekst van artikel 3, § 1, b), van het voorontwerp worden gebruikt, niet dezelfde strekking hebben.

De gemachtigde van de minister heeft daarop geantwoord dat het woord "utilisation" overgenomen is uit artikel 101, b), van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982, en dus behouden moet worden.

De woorden "de exploitatie" moeten daarentegen vervangen worden door de woorden "het gebruik".

De Nederlandse versie van het voorontwerp moet dienovereenkomstig aangepast worden.

.../...

2. Bij de afdeling Wetgeving rijzen vragen over het onderscheid dat in artikel 3, § 1, c), van het voorontwerp wordt gemaakt tussen poging en voorbereidende handeling ⁽²⁾. Als dat onderscheid behouden wordt, zou het in de memorie van toelichting uitgelegd en gewettigd moeten worden.

Artikel 4

1. De begrippen "[gevaar voor] de veiligheid van de scheepvaart of de milieubescherming" in het vijfde lid van artikel 4, § 3, van het voorontwerp beantwoorden niet voldoende aan de vereisten inzake nauwkeurigheid en voorzienbaarheid waaraan een strafbaarstelling krachtens artikel 12 van de Grondwet en artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden moet voldoen.

Als de strafverzwaring vermeld in paragraaf 3, vijfde lid, automatisch van toepassing is zodra er enig gevaar - hoe klein ook - voor de veiligheid van de scheepvaart of de milieubescherming wordt vastgesteld, zou die bepaling bovendien strijdig zijn met het evenredigheidsbeginsel.

2. De steller van het voorontwerp wordt verzocht na te gaan of hij de strafbare feiten op het oog heeft die in de beide leden van paragraaf 1 worden genoemd, dan wel alleen die vermeld in het eerste lid van die bepaling.

3. Artikel 4, § 3, vijfde lid, van het voorontwerp moet uit die verschillende oogpunten worden herzien.

⁽²⁾ Voor de begrippen voorbereidende handeling, strafbare poging en opruiing tot het plegen van een strafbaar feit, zie C. HENNAU en J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, Bruylant, 2003, blz. 156 en blz. 173 e.v.

Artikel 5

1. De vraag rijst of in artikel 5, § 1, van het voorontwerp niet in delegaties aan de Koning behoort te worden voorzien :

- om de "kentekens" waaruit blijkt dat de schepen in dienst zijn van de Staat te definiëren, en
- om te verduidelijken wie bevoegd is om de schepen te "machtigen" om in dienst van de Staat te zijn.

2. Uit artikel 105 van het voormelde Verdrag van Montego Bay inzake het recht van de Zee blijkt dat de gerechten van de Staat die de inbeslagneming heeft uitgevoerd (en niet de commandanten van de schepen) besluiten hoe gehandeld zal worden met de schepen en goederen die in beslag zijn genomen. In verband met de inbeslagnemingen bedoeld in artikel 5, § 2, vijfde en zesde streepje, moet derhalve verduidelijkt worden dat ze conservatoir of provisoir geschieden, in afwachting dat de bevoegde gerechten beslissen wat er van die schepen en goederen moet worden.

3. Wat paragraaf 3, *in fine* betreft, zou het nauwkeuriger zijn de woorden "het bevel van dit schip hebben" te vervangen door de woorden "het bevel hebben van het schip waarvan de koers gewijzigd is".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	G. de LEVAL,	assessoren van de afdeling wetgeving,
de Dames	A. WEYEMBERGH,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

B. VIGNERON

Y. KREINS