



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.336/3
van 3 juli 2014

avis 56.336/3
du 3 juillet 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende organisatie
van de Belgian Task Force for
International Criminal Justice
(BTF ICJ)'

un projet d'arrêté royal 'portant
organisation de la Belgian Task
Force for International
Criminal Justice (BTF ICJ)'

Op 12 mei 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende organisatie van de Belgian Task Force for International Criminal Justice (BTF ICJ)'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2014.

*

Le 12 mai 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant organisation de la Belgian Task Force for International Criminal Justice (BTF ICJ)'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 juin 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het oprichten en het organiseren van de “Belgian Task Force for International Criminal Justice” (hierna: BTF ICJ), dat een platform is voor coördinatie, overleg en informatieuitwisseling inzake internationale strafrechtelijke samenwerking en dat ook de taken van de “Belgian Task Force for the International Criminal Court and the International Criminal Tribunals” overneemt.

Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de oprichting en de benaming van het genoemde platform, het voorzitterschap en de samenstelling ervan (ambtenaren uit verschillende federale overheidsdiensten en vertegenwoordigers van diensten van de federale politie, het College van procureurs-generaal en het federaal parket), het secretariaat, het huishoudelijk reglement, de plenaire vergaderingen, de vergaderingen inzake specifieke dossiers en de vergaderingen inzake geclassificeerde dossiers. Waar de plenaire vergadering een algemene bevoegdheid bezit, hebben de andere vergaderingen betrekking op concrete dossiers inzake internationale strafrechtelijke samenwerking.

4. In de aanhef van het ontworpen besluit worden als rechtsgrond ervoor ingeroepen, de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet, de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’, de wet van 29 maart 2004 ‘betreffende de samenwerking met het Internationaal Strafgerechtshof en de internationale straftribunalen’¹ en artikel 3, § 7, van het koninklijk besluit van 17 september 2005 ‘houdende oprichting van een dienst internationaal humanitair recht’.

¹ In het derde lid van de aanhef is het opschrift van deze wet niet correct vermeld.

4.1. De wet van 11 december 1998 is weliswaar dienstig om zekere bepalingen van het ontwerpbesluit te situeren, maar biedt ervoor geen rechtsgrond. Tevens kan een koninklijk besluit op zich beschouwd geen rechtsgrond bieden voor een ander koninklijk besluit, zodat ook artikel 3, § 7, van het koninklijk besluit van 17 september 2005 geen rechtsgrond kan bieden voor enige bepaling van het ontworpen besluit.

Artikel 107, tweede lid, van de Grondwet is irrelevant ten aanzien van het ontworpen besluit, dat geen betrekking heeft op het statuut van de rijksambtenaren.

4.2. Bij artikel 37 van de Grondwet wordt de organisatie van de uitvoerende macht opgedragen aan de Koning. In het raam hiervan vermag de Koning binnen het centrale bestuur administratieve diensten op te richten, de uitoefening van het gezag over die diensten te organiseren en de coördinatie tussen die diensten te regelen. Artikel 37 van de Grondwet biedt evenwel geen rechtsgrond om personen die buiten het centrale bestuur staan te verplichten deel uit te maken van de genoemde diensten, inzonderheid niet wanneer het statuut en de bevoegdheden van die personen het voorwerp uitmaken van een wettelijke regeling. Het kan dan ook geen rechtsgrond bieden voor het zitting laten houden in het BTF ICJ van vertegenwoordigers van de diensten van de federale politie,² van het College van procureurs-generaal of van het federaal parket. Om die personen te verplichten deel uit te maken van de BTF ICJ, is een wettelijke grondslag nodig.

4.3. Er dient derhalve te worden nagegaan of zulke wettelijke grondslag voorhanden is voor de deelname van de in opmerking 4.2 genoemde personen aan de vergaderingen van het BTF ICJ.

4.3.1. Voor het zitting houden van een vertegenwoordiger van het College van de procureurs-generaal zou, mede in acht genomen de bevoegdheid van dat college bedoeld in artikel 134*bis*, § 2, (2°) van het Gerechtelijk Wetboek, rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 143*bis*, § 6, van dat wetboek, naar luid waarvan de Koning de wijze van samenwerking regelt tussen het College van de procureurs-generaal en de diensten die onder het gezag van de minister bevoegd voor Justitie staan.

4.3.2. Wat betreft de vertegenwoordiging van het federaal parket, zou een beroep kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 144*bis*, § 2, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek, op grond waarvan de federale procureur belast is met de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering en de internationale samenwerking met betrekking tot de misdrijven bedoeld in boek II, titel I*bis*, van het Strafwetboek,³ en in samenhang met de bepalingen uit de wet van 29 maart 2004 die contacten impliceren tussen het federaal parket en de centrale autoriteit.

4.3.3. De vertegenwoordiging van diensten van de federale politie kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de bepalingen uit de wet van 5 augustus 1992 'op het politieambt' of uit de wet van 7 december 1998 'tot

² Hoewel dat zulks niet wordt vermeld, is ook de luchtvaartpolitie een onderdeel van de federale politie.

³ Misdrijven die een ernstige schending uitmaken van het internationaal humanitair recht.

organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus' (of uit andere wetten) waar bevoegdheden aan de federale politie worden toegekend die relevant zijn ten aanzien van de taken van het BTF ICJ, en in samenhang met bepalingen uit de wet van 29 maart 2004 die contacten impliceren tussen diensten van de federale politie en de centrale autoriteit.

ALGEMENE OPMERKING

5. Waar de plenaire vergadering van de BTF ICJ een algemene bevoegdheid tot onderzoek van vraagpunten inzake internationale strafrechtelijke samenwerking heeft, hebben de vergaderingen met een beperktere samenstelling betrekking op een specifiek dossier of een reeks specifieke dossiers inzake internationale strafrechtelijke samenwerking, eventueel beperkt tot leden van de BTF ICJ die over een veiligheidsmachtiging beschikken.

Luidens artikel 9, § 1, van het ontwerp belegt de voorzitter van de BTF ICJ een vergadering met betrekking tot een specifiek dossier of een reeks dossiers “wanneer de noodwendigheden zulks vereisen, inzonderheid wanneer zulks noodzakelijk is geworden wegens een specifiek verzoek om rechtshulp of samenwerking”. Die vergadering heeft luidens de zo-even genoemde bepaling inzonderheid als voorwerp de noodzakelijk geworden coördinatie voor de uitvoering van:

“1° de aan België gerichte verzoeken om rechtshulp of samenwerking van de internationale straftribunalen en omgekeerd, met toepassing van hun Statuut, de akkoorden inzake nauwere samenwerkingen of de toepasselijke Belgische wetgeving;

2° de interstatelijke rechtshulp met betrekking tot de bestrijding van de misdaden bedoeld in artikel 5 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafgerechtshof;

3° de verzoeken inzake de toepassing van de regels met betrekking tot de internationale onschendbaarheid met een gerechtelijke weerslag in België”.

Wat betreft de samenwerking met de internationale strafgerechten, wordt in artikel 9, § 2, van het ontwerp voorts nog bepaald dat de voorzitter van de BTF ICJ een vergadering met betrekking tot een specifiek dossier belegt “wanneer het beoogde dossier verband houdt met de specifieke uitvoering van de bilaterale overeenkomsten inzake de bescherming van getuigen, het luchtvervoer van gedetineerden, de tenuitvoerlegging van straffen en de voorlopige invrijheidstelling, gesloten met een internationaal strafgerecht”. In artikel 12 van het ontwerp worden de bevoegdheden van de BTF ICJ inzake de internationale strafrechtelijke samenwerking omschreven wanneer die betrekking heeft op geclassificeerde documenten in de zin van de wet van 11 december 1998.

Er dient op te worden gewezen dat de autoriteit die krachtens de wet van 29 maart 2004 bevoegd is voor de samenwerking tussen België en het Internationaal Strafgerechtshof en de internationale straftribunalen, de centrale autoriteit is, te weten de dienst internationaal humanitair recht van de Federale Overheidsdienst Justitie. De BTF ICJ vermag derhalve niet in de plaats te komen van de centrale autoriteit, die exclusief bevoegd is om de bij de wet van 29 maart 2004 toegekende bevoegdheden inzake samenwerking met het Internationaal Strafgerechtshof en de internationale straftribunalen uit te oefenen. Te dien aanzien moet worden

opgemerkt dat in de genoemde artikelen van het ontwerp onvoldoende duidelijk wordt gemaakt waarin de taken van de BTF ICJ onderscheiden zijn van de taken van de centrale autoriteit. Het ontwerp is op dit vlak aan precisering toe.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

6. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

7. Het huidige zesde lid van de aanhef dient te vervallen nu geen impactanalyse is opgelegd voor ontwerpen van koninklijk besluit waarover, zoals voor het voorliggende ontwerp, geen overleg in de Ministerraad vereist is. Er dient dan ook geen beroep te worden gedaan op een vrijstellingsgrond.

8. Het zevende lid van de aanhef dient als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op advies 56.336/3 van de Raad van State, gegeven op 3 juli 2014, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

DISPOSITIEF

Artikel 1

9. In artikel 2, § 2, vierde streepje, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een vertegenwoordiger van het directoraat-generaal Justitiehuisen. In dit verband dient erop te worden gewezen dat de justitiehuisen vanaf 1 juli 2014 in beginsel onder de bevoegdheid van de gemeenschappen ressorteren; enkel het bepalen van de opdrachten die de justitiehuisen (of de diensten van de gemeenschappen die in de plaats komen ervan) uitoefenen in het raam van de gerechtelijke procedures of de uitvoering van gerechtelijke beslissingen, blijven tot de federale bevoegdheid behoren (artikel 5, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’).

Volgens de gemachtigde bestaat het directoraat-generaal Justitiehuisen nog steeds en zal, wanneer de zesde staatshervorming volledig ten uitvoer is gelegd, een samenwerkingsakkoord met de bevoegde overheden worden gesloten omtrent de vertegenwoordiging van de justitiehuisen of diensten die hen vervangen in het BTF ICJ.⁴

⁴ Dat samenwerkingsakkoord neemt dan het best de vorm aan van een samenwerkingsakkoord tot aanvulling van het samenwerkingsakkoord van 17 december 2013 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap ‘met betrekking tot de uitoefening van de opdrachten van de Justitiehuisen’.

10. In artikel 2, § 2, zesde streepje, van het ontwerp schrijve men “Technisch en Administratief Secretariaat bij de minister van Justitie”⁵ in plaats van “ SAT Justitie”.

11. Voor zover artikel 2, § 3, van het ontwerp ook zou slaan op vertegenwoordigers van de deeltentiteiten, dient eraan te worden herinnerd dat de deelname van die entiteiten aan de werkzaamheden van de BTF ICJ louter facultatief dient te blijven, dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers worden aangewezen of dat zij de vergaderingen niet bijwonen, geen gevolgen mag hebben voor de werking van de BTF ICJ of voor de geldigheid van zijn handelingen en dat aan die vertegenwoordigers geen beslissingsbevoegdheid kan worden toegekend.

12. Luidens artikel 2, § 3, van het ontwerp kan de BTF ICJ “permanent” vertegenwoordigers uitnodigen van andere autoriteiten dan die (op grond van artikel 2, § 2, van het ontwerp) vertegenwoordigd zijn in zijn midden. Die bepaling komt er op neer dat het aan de BTF ICJ wordt overgelaten om te bepalen dat er nieuwe permanente leden kunnen worden toegevoegd, wat neerkomt op een niet-toelaatbare delegatie van reglementaire bevoegdheid. Wel zou het BTF ICJ (of de voorzitter ervan) kunnen worden toegelaten om op een specifieke vergadering personen uit te nodigen die geen deel uitmaken van het platform.

13. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 5, van het ontwerp moet worden geschreven “wijzen de effectieve en plaatsvervangende leden aan die hen op permanente wijze vertegenwoordigen” in plaats van “wijzen de personen aan die hen op permanente, vaste en plaatsvervangende wijze vertegenwoordigen”. In diezelfde bepaling kan, gelet op hetgeen in opmerking 12 is toegelicht, geen gewag worden gemaakt van paragraaf 3. Dat laatste geldt ook voor de artikelen 7, § 2 (lees: tweede lid),⁶ en 9, § 3, van het ontwerp.

Artikel 4

14. De gemachtigde bevestigde dat het in artikel 4, § 2 (lees: tweede lid), van het ontwerp bedoelde verslag enkel wordt doorgezonden naar de personen die op de betrokken vergadering uitgenodigd waren en derhalve, in voorkomend geval, over een veiligheidsmachtiging beschikken. In die bepaling dient dan te worden verwezen naar die personen in plaats van naar “de autoriteiten die voor de vergadering waren uitgenodigd”.

Artikel 8

15. In artikel 8, § 2, van het ontwerp schrijve men beter “om de vier maanden” in plaats van “per quadrimester”.

⁵ Zie artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 mei 2007 ‘tot instelling bij de Minister van Justitie van een Technisch en Administratief Secretariaat’.

⁶ Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een betere leesbaarheid van het ingedeelde artikel. De indeling van artikel 7 van het ontwerp in paragrafen die slechts uit één lid bestaan, kan derhalve het best vervallen. Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 4, 8, 10, 11 en 13 van het ontwerp.

Artikel 9

16. In artikel 9, § 2, dienen de vermeldingen “1^o” en “2^o”, die niet voor de aanduiding van leden van een artikel kunnen worden gebruikt, te vervallen.

Artikel 14

17. Het is overbodig en misleidend te bepalen, zoals in artikel 14 van het ontwerp, dat de bepalingen van het te nemen besluit gelden onverminderd de bevoegdheden die specifiek zijn verleend aan de minister bevoegd voor Justitie, de procureurs-generaal en de federale procureur bij (niet: door) artikel 151 van de Grondwet en de artikelen 143*bis*, 143*quater*, 144*sexies* en 146*bis* van het Gerechtelijk Wetboek. Overbodig, omdat de genoemde bevoegdheden ook zonder een uitdrukkelijke bepaling onverlet zouden worden gelaten, en misleidend omdat de onjuiste indruk zou kunnen ontstaan dat ten gevolge van het te nemen besluit wel wordt of kan worden geraakt aan bevoegdheden van andere personen of aan andere bevoegdheden van de in artikel 14 van het ontwerp genoemde personen dan die welke in dat artikel zijn opgesomd. Overigens kan bij koninklijk besluit in geen geval afbreuk worden gedaan aan bij de Grondwet of bij wet toegekende bevoegdheden.

Artikel 14 van het ontwerp dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 15

18. In artikel 15 van het ontwerp vervange men de woorden “de Minister van Justitie” door “de minister bevoegd voor Justitie”.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de créer et d'organiser la « Belgian Task Force for International Criminal Justice » (ci-après : BTF ICJ), qui est une plate-forme de coordination, de concertation et d'échange d'informations en matière de coopération pénale internationale et qui reprend également les missions de la « Belgian Task Force for the International Criminal Court and the International Criminal Tribunals ».

Le projet comporte des dispositions relatives à la création et à la dénomination de ladite plate-forme, à sa présidence et à sa composition (fonctionnaires de différents services publics fédéraux et représentants de services de la police fédérale, du Collège des procureurs généraux et du parquet fédéral), au secrétariat, au règlement d'ordre intérieur, aux réunions plénières, aux réunions sur des dossiers spécifiques et aux réunions sur des dossiers classifiés. La réunion plénière a une compétence générale, tandis que les autres réunions concernent des dossiers concrets en matière de collaboration pénale internationale.

4. Le préambule de l'arrêté en projet invoque à titre de fondement juridique de celui-ci les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité', la loi du 29 mars 2004 'concernant la coopération avec la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux internationaux'¹ et l'article 3, § 7, de l'arrêté royal du 17 septembre 2005 'relatif à la création d'un service de droit international humanitaire'.

¹ Le troisième alinéa du préambule ne mentionne pas correctement l'intitulé de cette loi.

4.1. Si la loi du 11 décembre 1998 permet de situer utilement certaines dispositions de l'arrêté en projet, elle ne lui procure pas pour autant un fondement juridique. En outre, un arrêté royal ne pouvant par lui-même procurer un fondement juridique à un autre arrêté royal, aucune disposition de l'arrêté en projet ne peut pas non plus trouver un fondement juridique dans l'article 3, § 7, de l'arrêté royal du 17 septembre 2005.s

L'article 107, alinéa 2, de la Constitution n'est pas pertinent pour l'arrêté en projet, qui est étranger au statut des agents de l'État.

4.2. L'article 37 de la Constitution habilite le Roi à organiser le pouvoir exécutif. Dans ce cadre, le Roi peut créer des services administratifs au sein de l'administration centrale, organiser l'exercice de l'autorité sur ces services et régler la coordination entre ceux-ci. L'article 37 de la Constitution ne procure cependant pas de fondement juridique pour imposer à des personnes étrangères à l'administration centrale de faire partie des services précités, encore moins si le statut et les pouvoirs de ces personnes sont réglés par la loi. Il ne peut dès lors pas procurer de fondement juridique à l'obligation faite à des représentants des services de la police fédérale ², du Collège des procureurs généraux ou du parquet fédéral de siéger à la BTF ICJ. Pour imposer à ces personnes de faire partie de la BTF ICJ, un fondement légal est requis.

4.3. Il convient par conséquent de vérifier si la participation des personnes mentionnées à l'observation 4.2 aux réunions de la BTF ICJ peut s'appuyer sur une telle base légale.

4.3.1. Pour la participation aux réunions d'un représentant du Collège des procureurs généraux et compte tenu notamment de la compétence de ce collège visée à l'article 143bis, § 2 (2°) du Code judiciaire, un fondement juridique pourrait être trouvé dans l'article 143bis, § 6, du même code, selon lequel le Roi règle les modalités de collaboration entre le Collège des procureurs généraux et les services placés sous l'autorité du ministre qui a la Justice dans ses attributions.

4.3.2. En ce qui concerne la représentation du parquet fédéral, on pourrait invoquer le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 144bis, § 2, 2°, du Code judiciaire, sur le fondement duquel le procureur fédéral est chargé de la coordination de l'exercice de l'action publique et de la coopération internationale en ce qui concerne les infractions visées au livre II, titre Ibis, du Code pénal ³, et en combinaison avec les dispositions de la loi du 29 mars 2004 qui impliquent des contacts entre le parquet fédéral et l'autorité centrale.

4.3.3. La représentation de services de la police fédérale peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les dispositions de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' ou de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' (ou d'autres lois) qui octroient à la police fédérale des compétences pertinentes concernant les missions de la BTF ICJ, et en combinaison avec des dispositions de la loi du 29 mars 2004 qui impliquent des contacts entre les services de la police fédérale et l'autorité centrale.

² Bien qu'il n'en soit pas fait mention, la police aérienne est également une composante de la police fédérale.

³ Infractions qui constituent des violations graves du droit international humanitaire.

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Si la réunion plénière de la BTF ICJ a une compétence générale pour examiner les questions relatives à la coopération pénale internationale, les réunions à composition plus restreinte, éventuellement limitée aux membres de la BTF ICJ qui disposent d'une habilitation de sécurité, concernent un dossier spécifique ou une série de dossiers spécifiques en matière de collaboration pénale internationale.

Selon l'article 9, § 1^{er}, du projet, le président de la BTF ICJ convoque une réunion sur un dossier spécifique ou un ensemble de dossiers spécifiques « [s]i les nécessités l'exigent, notamment lorsque cela est rendu nécessaire en raison d'une demande d'entraide ou de coopération spécifique ». Selon cette même disposition, cette réunion a notamment pour objet la coordination rendue nécessaire pour l'exécution :

« 1° de demandes d'entraide ou de coopération adressées par les juridictions pénales internationales à la Belgique et inversement en application de leur Statut, d'accords de coopération renforcée ou de la législation belge applicable ;

2° de demandes d'entraide interétatique concernant la répression des crimes visés à l'article 5 du Statut de Rome de la Cour pénale internationale;

3° de demandes concernant l'application des règles relatives aux immunités internationales et ayant un impact judiciaire en Belgique ».

En ce qui concerne la coopération avec les juridictions pénales internationales, l'article 9, § 2, du projet énonce en outre que le président de la BTF ICJ convoque une réunion sur un dossier spécifique « lorsque le dossier visé concerne la mise en œuvre spécifique des accords bilatéraux conclus avec une juridiction pénale internationale relatifs à la protection de témoins, au transport aérien de détenus, à l'exécution des peines et à la libération provisoire ». L'article 12 du projet définit les compétences de la BTF ICJ en matière de coopération pénale internationale lorsque celle-ci concerne des documents classifiés au sens de la loi du 11 décembre 1998.

Il faut souligner qu'en vertu de la loi du 29 mars 2004, l'autorité compétente en ce qui concerne la coopération de la Belgique avec la Cour internationale de Justice et les tribunaux pénaux internationaux est l'autorité centrale, à savoir le service droit international humanitaire du Service public fédéral Justice. La BTF ICJ ne peut dès lors pas se substituer à l'autorité centrale, qui est la seule à pouvoir exercer les compétences attribuées par la loi du 29 mars 2004 en matière de coopération avec la Cour internationale de Justice et les tribunaux pénaux internationaux. À cet égard, il faut observer que les articles précités du projet ne précisent pas avec suffisamment de clarté en quoi les missions de la BTF ICJ sont différentes de celles de l'autorité centrale. Le projet doit être précisé sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

6. On adaptera le préambule en fonction des observations qui ont été formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet.

7. On supprimera le sixième alinéa actuel du préambule dès lors que les projets d'arrêté royal qui ne requièrent pas de délibération en Conseil des ministres, tels que le projet à l'examen, ne doivent pas faire l'objet d'une analyse d'impact. Il n'y a pas lieu, dès lors, d'invoquer un motif de dispense.

8. On rédigera le septième alinéa du préambule comme suit :

« Vu l'avis 56.336/3 du Conseil d'État, donné le 3 juillet 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

9. À l'article 2, § 2, quatrième tiret, du projet, il est question d'un représentant de la Direction générale des Maisons de justice. On notera à cet égard que les maisons de justice relèvent en principe de la compétence des communautés depuis 1^{er} juillet 2014; l'autorité fédérale reste uniquement compétente pour déterminer les missions que les maisons de justice (ou les services des communautés qui s'y substituent) exercent dans le cadre des procédures judiciaires ou de l'exécution des décisions judiciaires (article 5, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État').

Selon le délégué, la Direction générale des Maisons de justice existe toujours et, lorsque la sixième réforme de l'État aura été complètement mise en œuvre, un accord de coopération sera conclu avec les autorités compétentes concernant la représentation des maisons de justice, ou des services qui s'y substituent, au sein de la BTF ICJ⁴.

10. À l'article 2, § 2, sixième tiret, du projet, on écrira « Secrétariat administratif et technique auprès du Ministre de la Justice »⁵ au lieu de « SAT - Justice ».

11. Dans la mesure où l'article 2, § 3, du projet porterait également sur des représentants des entités fédérées, il convient de rappeler que la participation de ces entités aux

⁴ Il est préférable que cet accord de coopération se présente sous la forme d'un accord de coopération complétant l'accord de coopération du 17 décembre 2013 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice des missions des Maisons de justice'.

⁵ Voir l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 10 mai 2007 'établissant un Secrétariat administratif et technique auprès du Ministre de la Justice'.

activités de la BTF ICJ doit rester purement facultative, que le fait qu'il ne soit pas désigné de représentants ou qu'ils n'assistent pas aux réunions, ne peut avoir aucune incidence sur le fonctionnement de la BTF ICJ ou sur la validité de ses actes et qu'aucun pouvoir de décision ne peut leur être attribué.

12. Selon l'article 2, § 3, du projet, la BTF ICJ peut inviter « à titre permanent » des représentants d'autorités autres que celles représentées en son sein (en vertu de l'article 2, § 2, du projet). Cette disposition revient à laisser à la BTF ICJ le soin de prévoir l'ajout éventuel de nouveaux membres permanents, ce qui constitue une délégation de pouvoir réglementaire non admissible. En revanche, la BTF ICJ (ou son président) pourrait être autorisée à inviter à une réunion spécifique des personnes qui ne font pas partie de la plateforme.

13. À l'article 2, § 5, du projet, on écrira « désignent les membres effectifs et suppléants qui les représentent de manière permanente » au lieu de « désignent les personnes qui les représentent de manière permanente, à titre effectif et suppléant ». Compte tenu de l'observation formulée au point 12, cette disposition ne peut pas faire mention du paragraphe 3. Cette observation vaut également pour les articles 7, § 2 (lire : alinéa 2)⁶ et 9, § 3, du projet.

Article 4

14. Le délégué a confirmé que le procès-verbal visé à l'article 4, § 2 (lire : alinéa 2), du projet est uniquement transmis aux personnes qui ont été conviées à la réunion concernée et qui disposent dès lors, le cas échéant, d'une habilitation de sécurité. Dans ce cas, cette disposition doit faire référence à ces personnes plutôt qu'aux « autorités convoquées aux réunions ».

Article 8

15. À l'article 8, § 2, du projet, il serait préférable d'écrire « tous les quatre mois » au lieu de « par quadrimestre ».

Article 9

16. À l'article 9, § 2, les mentions « 1° » et « 2° », qui ne peuvent pas être utilisées pour désigner les alinéas d'un article, doivent être omises.

Article 14

17. Il est superflu et ambigu de préciser, à l'instar de l'article 14 du projet, que les dispositions de l'arrêté envisagé sont applicables sans préjudice des compétences attribuées

⁶ Une division en paragraphes n'est pas indiquée lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que cette division n'est pas susceptible d'améliorer la lisibilité de l'article divisé. Mieux vaudrait dès lors renoncer à vaudrait diviser l'article 7 du projet en paragraphes ne comportant qu'un seul alinéa. Une observation analogue vaut à l'égard des articles 4, 8, 10, 11 et 13 du projet.

spécifiquement au ministre [qui a] la Justice dans ses attributions, aux procureurs généraux et au procureur fédéral par l'article 151 de la Constitution et les articles 143*bis*, 143*quater*, 144*sexies* et 146*bis* du Code judiciaire. Cette précision est superflue parce que les compétences précitées resteraient intactes, même sans disposition expresse, et elle est ambiguë parce qu'elle pourrait erronément donner l'impression que l'arrêté envisagé affecte ou peut affecter les compétences d'autres personnes ou d'autres compétences des personnes mentionnées à l'article 14 du projet que celles qui sont énumérées dans cet article. Au demeurant, un arrêté royal ne peut en aucun cas porter atteinte aux compétences attribuées par la Constitution ou par la loi.

L'article 14 du projet sera dès lors omis.

Article 15

18. À l'article 15 du projet, on remplacera les mots « La Ministre de la Justice est chargée » par « Le ministre qui a la Justice dans ses attributions est chargé ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT