



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.107/2
du 9 mars 2015

advies 57.107/2
van 9 maart 2015

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention
entre le Gouvernement du
Royaume de Belgique et le
Gouvernement du Monténégro
relative à la coopération
policière, faite à Bruxelles le
9 décembre 2010'

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
verdrag tussen de Regering van
het Koninkrijk België en de
Regering van Montenegro
betreffende de
politiesamenwerking,
opgesteld te Brussel op
9 december 2010'

Le 11 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Monténégro relative à la coopération policière, faite à Bruxelles le 9 décembre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 mars 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 mars 2015.

*

Op 11 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse en Europese Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Montenegro betreffende de politiesamenwerking, opgesteld te Brussel op 9 december 2010'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET et Luc DETROUX, staatsraden, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2015.

*

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, 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 suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT ET DE LA CONVENTION

Selon son en-tête, la Convention soumise à l'assentiment de la Chambre est conclue entre « le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Montenegro ».

Si les traités sont certes conclus par les organes compétents du pouvoir exécutif, ceux-ci le font toutefois au nom des personnes morales dont ils constituent le pouvoir exécutif ou pour lesquelles ils interviennent. En l'occurrence, les parties contractantes sont dès lors le Royaume de Belgique et le Monténégro.

EXAMEN DE LA CONVENTION

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'article premier, f), de la Convention définit la « [c]riminalité organisée » comme rassemblant « [l]es infractions relevant de la criminalité transnationale organisée, telles qu'énumérées à l'article 2 de la Convention des Nations Unies du 12 décembre 2000 relative à la criminalité transnationale organisée ».

L'article 2 de cette dernière Convention, dont l'intitulé exact est « Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée », ne contient pas d'énumération des « infractions relevant de la criminalité transnationale organisée ». Parmi les définitions pertinentes figurant dans cette disposition, il y a lieu de noter celles de ses lettres a) et b), rédigées comme suit :

« a) L'expression 'groupe criminel organisé' désigne un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves ou infractions établies conformément à la présente Convention, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel ;

b) L'expression 'infraction grave' désigne un acte constituant une infraction passible d'une peine privative de liberté dont le maximum ne doit pas être inférieur à quatre ans ou d'une peine plus lourde ».

C'est l'article 3 de la Convention précitée qui en définit le champ d'application.

Aux termes de son paragraphe 1,

« La présente Convention s'applique, sauf disposition contraire, à la prévention, aux enquêtes et aux poursuites concernant :

a) Les infractions établies conformément aux articles 5, 6, 8 et 23 de la présente Convention ; et

b) Les infractions graves telles que définies à l'article 2 de la présente Convention ;

lorsque ces infractions sont de nature transnationale et qu'un groupe criminel organisé y est impliqué ».

Le paragraphe 2 de cet article 3 définit ce qu'il faut entendre par la notion d'« infraction [...] de nature transnationale » « [a]ux fins du paragraphe 1 ».

Les articles 5, 6, 8 et 23 de la Convention définissent « la participation à un groupe criminel organisé », le « blanchiment du produit du crime », « la corruption » et « l'entrave au bon fonctionnement de la justice ».

Le renvoi fait par l'article premier, f), de la Convention faisant l'objet de l'avant-projet de loi d'assentiment à l'examen à l'article 2 de la Convention précitée des Nations Unies du 12 décembre 2000 n'est donc pas correct et devrait donc être revu, sans doute par un renvoi à l'article 3 de cette Convention.

2.1. Après avoir énoncé à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention à l'examen celles des « infractions graves relevant de la criminalité organisée » pour lesquelles la Belgique et le Monténégro déclarent au paragraphe 1 « en particulier » « s'engage[r] à accorder à l'autre Partie, selon les législations nationales et sous les conditions déterminées par la présente Convention, la coopération la plus large en ce qui concerne la coopération policière », le paragraphe 3 de la même disposition énonce que

« [l]es formes de criminalité graves relevant de la criminalité organisée qui ne sont pas définies à l'article 1 seront évaluées par les services nationaux compétents conformément à leur législation nationale ».

Le commentaire que donne l'exposé des motifs de l'article 2 de la Convention précise ce qui suit sur l'articulation entre ces deux paragraphes :

« Le deuxième paragraphe de l'article 2 prévoit une liste non limitative d'infractions graves auxquelles la Convention s'appliquera en particulier et qui peuvent donc être perçues comme des priorités. [...] »

En ce qui concerne les autres formes de criminalité grave organisée ne figurant pas dans l'énumération ci-dessus, le paragraphe 3 de l'article 2 renvoie à l'appréciation des autorités compétentes selon leur législation nationale ».

La rédaction du paragraphe 3 appelle les observations suivantes.

2.2. Le renvoi fait à « l'article 1 » paraît résulter d'une erreur de plume et devoir être remplacé par un renvoi au « paragraphe 2 », à défaut de quoi le paragraphe 3 étendrait le champ d'application de la Convention à l'examen de manière indéfinie, ce qui ne correspond pas à l'intention exprimée par le passage suivant du commentaire de l'article 2 :

« Le gouvernement souhaite explicitement limiter le champ d'application de la Convention aux infractions relevant de la criminalité grave organisée. Cette Convention a, en effet, pour objet de réprimer le crime organisé et non tant la 'petite délinquance' ou la délinquance ne relevant pas du crime organisé ».

2.3. Même si le renvoi à « l'article 1 » était remplacé par un renvoi au « paragraphe 2 », la rédaction du paragraphe 3 devrait être revue.

Ce n'est en effet pas l'évaluation des « formes de criminalité graves relevant de la criminalité organisée » qui fait l'objet de la Convention mais, ainsi que l'exposent le paragraphe 1 et la phrase liminaire du paragraphe 2 de l'article 2, « la coopération la plus large en ce qui concerne la coopération policière » et la « coopér[ation] à la prévention, répression et poursuite d'infractions graves relevant de la criminalité organisée ».

Il semble donc que, contrairement aux infractions énumérées au paragraphe 2, qui doivent selon la Convention faire l'objet d'une coopération policière à caractère obligatoire, celles relevant du champ d'application de la Convention mais non énumérées à ce paragraphe 2, dont il est question au paragraphe 3, ne doivent faire l'objet que d'une coopération facultative selon l'appréciation de l'opportunité de pareille coopération « par les services nationaux compétents ».

2.4. La rédaction de l'article 2, paragraphe 3, de la Convention devrait être revue à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 6

Selon le commentaire de l'article 6,

« La collecte d'une information en vue d'un échange autonome et indépendant par les services de police ne peut en aucun cas être réalisée en recourant à un moyen de contrainte ».

Cette précision ne figure pas dans le dispositif.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le traité soumis à assentiment précise qu'il a été fait

« [...] en deux exemplaires originaux, dans chacune des langues anglaise, française, néerlandaise et monténégrine ; les quatre faisant également foi. En cas de divergence d'interprétation, le texte anglais prévaut ».

Afin que les députés soient informés de la teneur de la version qui prévaudra en cas de divergence d'interprétation, il y aura lieu de déposer sur le bureau de la Chambre le texte de la Convention en langue anglaise.

2. La circulaire ministérielle du 12 mars 2003 'relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger' et son addendum du 1^{er} juillet 2005 'relatif à l'utilisation commune des officiers de liaison' sont remplacés par la circulaire ministérielle du 27 mars 2014 'relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger'¹.

Le commentaire de l'article 10 de la Convention dans l'exposé des motifs joint à l'avant-projet doit dès lors être adapté en conséquence.

*

¹ *Moniteur belge*, 20 mai 2014, pp. 40249-40259. La circulaire ministérielle du 12 mars 2003 précitée est du reste considérée comme illégale depuis l'arrêt *Suys* de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, n° 182.502, du 28 avril 2008.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET EN VAN HET VERDRAG

Het Verdrag dat ter instemming aan de Kamer wordt voorgelegd, wordt, luidens het opschrift ervan, gesloten tussen “de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van Montenegro”.

Verdragen worden weliswaar gesloten door de bevoegde organen van de uitvoerende macht, maar deze doen dit namens de rechtspersonen waarvan ze de uitvoerende macht vormen of waarvoor ze optreden. *In casu* zijn de partijen bij dit verdrag derhalve het Koninkrijk België en Montenegro.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

ALGEMENE OPMERKING

1. In artikel 1, f), van het Verdrag wordt het begrip “[g]eorganiseerde misdaad” aldus gedefinieerd dat het “[e]lk misdrijf [omvat] dat wordt gepleegd in het kader van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit zoals voorzien in het Verdrag van de Verenigde Naties van 12 december 2000 tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit”.

Artikel 2 van dat laatstgenoemde Verdrag, waarvan het precieze opschrift “Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad” luidt, bevat geen opsomming van de “misdrij[ven] (...) gepleegd in het kader van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit”. Het bevat relevante definities, waaronder de bepalingen onder a) en b) moeten worden vermeld, welke luiden als volgt:

“a) ‘georganiseerde criminele groep’: een gestructureerde groep die sedert een bepaalde periode bestaat, van drie personen of meer, die in overleg optreedt om een of meer ernstige delicten of feiten te plegen die overeenkomstig dit verdrag strafbaar zijn gesteld teneinde daaruit rechtstreeks of onrechtstreeks een vermogensvoordeel of een ander materieel voordeel te verwerven;

b) ‘ernstig delict’: een handeling die een delict oplevert dat strafbaar is gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf.”

Het toepassingsgebied van het voornoemde Verdrag wordt in artikel 3 ervan bepaald.

Lid 1 van dat artikel luidt als volgt:

“Behoudens andersluidende bepaling is dit verdrag van toepassing op de voorkoming van, het onderzoek naar en de vervolging van:

a) de feiten die overeenkomstig de artikelen 5, 6, 8 en 23 van dit verdrag strafbaar zijn gesteld en

b) de ernstige delicten zoals omschreven in artikel 2 van dit verdrag;

wanneer die delicten van transnationale aard zijn en een georganiseerde criminele groep daarbij is betrokken.”

Lid 2 van dat artikel 3 definieert wat, “voor de toepassing van [lid] 1”, moet worden verstaan onder het begrip “delict van transnationale aard”.

De artikelen 5, 6, 8 en 23 van het Verdrag geven een definitie van “deelname aan een georganiseerde criminele groep”, “het witwassen van opbrengsten van misdrijven”, “omkoping” en “de belemmering van de goede werking van de justitie”.

De verwijzing, in artikel 1, f), van het Verdrag waarop het voorliggende voorontwerp van instemmingswet betrekking heeft, naar artikel 2 van het voornoemde Verdrag van de Verenigde Naties van 12 december 2000 is dus niet correct. Ze moet bijgevolg worden herzien, en wellicht vervangen worden door een verwijzing naar artikel 3 van dat Verdrag.

2.1. Terwijl in artikel 2, lid 2, van het voorliggende Verdrag vermeld wordt voor welke “zware misdrijven die onder georganiseerde misdaad vallen” België en Montenegro zich er in lid 1 “in het bijzonder” toe “verbind[en] om aan de ander Partij h[un] zo volledig mogelijke samenwerking te bieden op politieel vlak, met inachtneming van h[un] nationale wetgeving en de voorwaarden vastgelegd in dit Verdrag”, wordt in lid 3 van dezelfde bepaling het volgende gesteld:

“De zware misdrijven die niet in artikel 1 worden opgesomd, worden beoordeeld door de bevoegde centrale instellingen van de Verdragsluitende Partijen op basis van hun nationale wetgeving.”

In de memorie van toelichting wordt in de commentaar bij artikel 2 van het Verdrag het volgende gepreciseerd betreffende de samenhang van die twee leden:

“De tweede paragraaf van artikel 2 voorziet in een niet-limitatieve lijst van zware misdrijven waarop het Verdrag van toepassing is en die aldus als prioriteit kunnen worden beschouwd. (...)”

Wat de overige vormen van georganiseerde zware misdrijven betreft, verwijst paragraaf 3 van het artikel 2 naar de beoordeling van de bevoegde overheden op basis van hun nationale wetgeving.”

De redactie van de derde paragraaf geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

2.2. Naar het zich laat aanzien, is de verwijzing naar “artikel 1” een schrijffout en moet ze worden vervangen door een verwijzing naar “de tweede paragraaf”, want anders zou de derde paragraaf het toepassingsgebied van het voorliggende Verdrag op onbepaalde wijze verruimen, wat niet strookt met de bedoeling die in de volgende passage van de commentaar bij artikel 2 wordt geuit:

“Het is de uitdrukkelijke wens van de regering om het toepassingsgebied van het Verdrag te beperken tot de misdrijven als gevolg van de georganiseerde zware misdaad. Het Verdrag heeft immers ten doel georganiseerde misdaad te bestrijden en niet zozeer de 'lichte delinquentie' of de delinquentie die niet onder georganiseerde misdaad valt.”

2.3. Zelfs indien de verwijzing naar “artikel 1” wordt vervangen door een verwijzing naar “de tweede paragraaf”, moet de redactie van lid 3 worden herzien.

Het Verdrag heeft immers geen betrekking op de beoordeling van de “zware misdrijven” [die onder georganiseerde misdaad vallen], maar, zoals in de eerste paragraaf en in de inleidende zin van de tweede paragraaf van artikel 2 wordt aangegeven, op de “zo volledig mogelijke samenwerking (...) op politieel vlak” en op de “samenwerk[ing] op het vlak van preventie, repressie en vervolging van zware misdrijven die onder georganiseerde misdaad vallen”.

Anders dan voor de misdrijven die in de tweede paragraaf worden opgesomd en waarvoor politieele samenwerking volgens het Verdrag verplicht is, geldt voor de misdrijven waarvan in de derde paragraaf sprake is en die tot het toepassingsgebied van het Verdrag behoren maar die niet in dat tweede paragraaf zijn vermeld, blijkbaar slechts een facultatieve samenwerking naargelang “de bevoegde centrale instellingen” een dergelijke samenwerking wenselijk achten.

2.4. Artikel 2, lid 3, van het Verdrag moet in het licht van de voorgaande opmerkingen opnieuw worden bekeken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 6

In de commentaar bij artikel 6 wordt het volgende aangegeven:

“Voor het verzamelen van informatie met het oog op een autonome en rechtstreekse uitwisseling door de politiediensten mag nooit enig dwangmiddel gebruikt worden.”

Die precisering komt niet in het dispositief voor.

SLOTOPMERKINGEN

1. In het *ter fine* van instemming voorgelegde verdrag wordt gepreciseerd dat het is opgesteld

“(…) in twee originele exemplaren, in het Engels, Frans, Nederlands en Montenegrijns. De vier teksten zijn in gelijke mate rechtsgeldig. De Engelse tekst is rechtsgeldig wanneer er uiteenlopende interpretaties van onderhavig Verdrag zijn.”

Opdat de volksvertegenwoordigers ingelicht worden omtrent de inhoud van de lezing die doorslaggevend is in geval van verschil in uitlegging, moet ook de Engelse tekst bij de Kamer worden ingediend.

2. De ministeriële omzendbrief van 12 maart 2003 “betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland” en het addendum ervan van 1 juli 2005 “betreffende het gemeenschappelijk gebruik van verbindingsofficieren” zijn vervangen door de ministeriële omzendbrief van 27 maart 2014 “betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland”.¹

In de memorie van toelichting die bij het voorontwerp is gevoegd, moet de commentaar bij artikel 10 van het Verdrag dan ook dienovereenkomstig worden aangepast.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

¹ *Belgisch Staatsblad*, 20 mei 2014, 40249-40259. Overigens wordt de voornoemde ministeriële omzendbrief van 12 maart 2003 als onwettig beschouwd sinds het arrest-Suys, nr. 182.502, van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 april 2008.