



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.787/1
van 5 februari 2021

avis 68.787/1
du 5 février 2021

over

sur

amendementen op een
wetsontwerp 'houdende
diverse bepalingen inzake
justitie '

des amendements à un projet
de loi 'portant des dispositions
diverses en matière de justice'

Op 29 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over amendementen op een wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie’.

De amendementen zijn door de eerste kamer onderzocht op 2 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2021.

*

Le 29 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements à un projet de loi ‘portant des dispositions diverses en matière de justice’.

Les amendements ont été examinés par la première chambre le 2 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Het ontwerp bevat onder andere bepalingen die als doelstelling hebben om de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) te integreren in het Belgisch rechtssysteem en de werking ervan te vergemakkelijken. Het EOM zou normaal van start gaan in november 2020. Dit werd nu wel uitgesteld tot 1 maart 2021 maar het is dus belangrijk dat onze wetgeving tijdig aangepast wordt om de vlotte werking te kunnen garanderen. Het ontwerp bevat hiernaast ook bepalingen die de omzetting van de Europese 'PIF-richtlijn' (richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt) voorzien waarvoor de deadline voor omzetting reeds verstreken is (namelijk 6 juli 2019) en waarvoor een inbreukprocedure werd ingeleid door de Europese Commissie. Ondertussen is deze procedure wel afgesloten maar dit ontslaat ons niet van de verplichting om de bepalingen zo snel mogelijk in ons intern recht om te zetten en mee te delen aan de Commissie. Er is misschien geen onmiddellijke financiële urgentie meer, die we anders hadden gehad bij een lopende inbreukprocedure maar de juridische urgentie bestaat nog steeds.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

3. De voor advies voorgelegde amendementen 1 tot 4 beogen een aantal wijzigingen door te voeren in het wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie’.²

Amendement 1 breidt het vereiste uit van het behalen van het getuigschrift bedoeld in artikel 43^{quinquies}, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935 ‘op het gebruik der talen in gerechtszaken’, waaruit de kennis blijkt van de andere taal dan die van zijn diploma van doctor, licentiaat of master in de Rechten – dat reeds geldt voor de Europese aanklager –³ naar de gedelegeerde Europese aanklagers.

Amendementen 2 en 3 werken verder op het door artikel 17 van het wetsontwerp ontwikkelde systeem waarin voor strafvorderingen inzake douanemisdrijven het Europees Openbaar Ministerie weliswaar beslist om vervolging in te stellen, maar voor de uitvoering van deze beslissing op procedureel niveau de door de administrateur-generaal van de Algemene

¹ Aangezien het om amendementen bij een wetsontwerp gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² *Parl.St.* Kamer 2020-21, DOC 55-1696/012.

³ Artikel 309/2, § 2, tweede lid, 2°, van het Gerechtelijk Wetboek.

Administratie van de Douane en Accijnzen aangewezen ambtenaar (hierna ook “PIF-douaneambtenaar”)⁴ instaat. Aldus beogen deze amendementen de PIF-douaneambtenaar respectievelijk eenzelfde juridische diplomavereiste en eenzelfde taalvereiste op te leggen, zoals deze ook zouden gelden voor de Europese aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers.

Amendement 4 wenst tegemoet te komen aan de vaststelling in advies 68.538/1 van 19 januari 2021 van de afdeling Wetgeving⁵ dat de bestaande rechtsgronden onvoldoende zijn om bepaalde elementen van de rechtspositie van het secretariaat van de gedelegeerde Europese aanklagers vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Amendement 1

4. Indien amendement 1 wordt aangenomen, verdient het aanbeveling artikel 10 van het wetsontwerp aan te passen. Het door dit laatste artikel ontworpen artikel 43*bis*, § 4, laatste lid, van de wet van 15 juni 1935 ‘op het gebruik der talen in gerechtszaken’, maakt de gedelegeerde Europese aanklagers bedoeld in artikel 309/2 van het Gerechtelijk Wetboek gerechtigd om te zetelen in de gerechten van de andere taalrol “indien zij houder zijn van het getuigschrift bedoeld in artikel 43*quinqies*, § 1, derde of vierde lid, waaruit de functionele of de grondige kennis blijkt van de andere taal dan die van hun diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten”. De aanname van het amendement heeft immers tot gevolg dat de gedelegeerde Europese aanklager steeds houder zal zijn van (minstens) het getuigschrift “bedoeld in artikel 43*quinqies*, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935”.

Amendementen 2 en 3

5. Amendementen 2 en 3 leggen op dat de PIF-douaneambtenaar moet beschikken over een diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten wanneer hij – in nauwe samenwerking met de gedelegeerde Europees aanklager – de strafvordering uitoefent voor misdrijven die de financiële belangen van de Europese Unie schaden.⁶

Zulk een diplomavereiste van doctor, licentiaat of master in de rechten bestaat niet uitdrukkelijk voor de ambtenaar van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (hierna: AADA), bedoeld in artikel 281, § 2, van de Algemene Wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’. Deze ambtenaar vervult voor misdrijven die de financiële belangen van de Europese Unie niet schaden nochtans een vergelijkbare procedurele functie, zij het ten aanzien van het gewone openbaar ministerie.

⁴ Zie artikel 15 van het wetsontwerp ‘houdende diverse bepalingen inzake justitie’ en het ontworpen artikel 285/2 van de Algemene Wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’.

⁵ Adv.RvS 68.538/1 van 19 januari 2021 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van artikel 309/2, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek’.

⁶ Dit gebeurt onrechtstreeks door te vereisen houder te zijn van het “getuigschrift bedoeld in artikel 43*quinqies*, § 1^{er}, derde lid, van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, waaruit de kennis blijkt van de andere taal dan die van *zijn diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten*”.

Het opleggen van het diplomavereiste wordt in de verantwoording van het amendement toegelicht door te verwijzen naar het feit dat de PIF-douaneambtenaar onafhankelijk van de AADA maar in nauwe samenwerking met de gedelegeerde Europese aanklager de strafvordering uitoefent. Weliswaar lijkt deze onafhankelijkheid van de PIF-douaneambtenaar niet in dezelfde mate te gelden voor de ambtenaar van de AADA, gelet op artikel 281, § 2, van de Algemene Wet van 18 juli 1977. Indien de wetgever voor de PIF-douaneambtenaar een diploma in de rechtsgeleerdheid noodzakelijk acht, rijst evenwel de vraag of deze voorwaarde niet evenzeer moet worden opgelegd voor de in artikel 281, § 2, van de Algemene Wet van 18 juli 1977 bedoelde ambtenaren van de AADA.

6. Door te vereisen dat de aangewezen ambtenaar van de AADA houder is van het getuigschrift bedoeld in artikel 43*quinquies*, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935, is de tekst van amendement 3 niet coherent met amendement 2. Dit amendement, dat artikel 10 van het wetsontwerp wijzigt, maakt de door de administrateur-generaal aangewezen ambtenaren bedoeld in artikel 285/2 van de Algemene Wet van 18 juli 1977 gerechtigd om te “zetelen” in de gerechten van de andere taalrol “indien zij houder zijn van het getuigschrift bedoeld in artikel 43*quinquies*, § 1^(...), derde of vierde lid, waaruit de functionele of de grondige kennis blijkt van de andere taal dan die van hun diploma van doctor, licentiaat of master in de rechten”. De aannahme van amendement 3 heeft echter tot gevolg dat de aangewezen ambtenaar steeds houder zal zijn van (minstens) het getuigschrift “bedoeld in artikel 43*quinquies*, § 1, derde lid, van de wet van 15 juni 1935”.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Le projet comporte entre autres des dispositions dont la finalité est d'intégrer la création du Ministère Public Européen (MPE) dans le système juridique belge et de faciliter son fonctionnement. Le MPE devait normalement commencer à fonctionner en novembre 2020. Toutefois, cela vient d'être reporté au 1^{er} mars 2021. Il importe néanmoins d'adapter à temps notre législation afin de garantir un fonctionnement sans anicroche. Le projet comporte en outre des dispositions qui prévoient la transposition de la 'directive PIF' (directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal), pour laquelle la date limite pour la transposition (le 6 juillet 2019) est déjà dépassée et pour laquelle une procédure d'infraction a été engagée par la Commission européenne. Entre-temps, cette procédure est close mais cela ne nous exempte pas de l'obligation de transposer le plus rapidement possible ces dispositions dans notre droit interne et d'en faire part à la Commission. Sans doute n'y a-t-il plus d'urgence financière immédiate à laquelle nous n'aurions pas échappé s'il y avait une procédure d'infraction en cours, mais l'urgence juridique existe toujours ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DES AMENDEMENTS

3. Les amendements 1 à 4 soumis pour avis ont pour objet d'apporter une série de modifications au projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de justice' ².

L'amendement 1 étend l'exigence de l'obtention du certificat visé à l'article 43quinquies, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire' prouvant la connaissance de la langue autre que celle de son doctorat, sa licence ou son master en droit – qui vaut déjà pour le procureur européen ³ – aux procureurs européens délégués.

Les amendements 2 et 3 précisent le système élaboré par l'article 17 du projet de loi, dans lequel, pour les actions publiques concernant les infractions douanières, s'il est vrai que l'engagement des poursuites dépend du ministère public européen, c'est le fonctionnaire désigné par l'administrateur général de l'Administration générale des Douanes et Accises (ci-après aussi

¹ S'agissant d'amendements à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, DOC 55-1696/012.

³ Article 309/2, § 2, alinéa 2, 2^o, du Code judiciaire.

« agent des douanes PIF »)⁴ qui est chargé de la mise en œuvre de cette décision sur le plan procédural. Ainsi, ces amendements visent à imposer à l'agent des douanes PIF respectivement une même exigence de diplôme juridique et une même exigence linguistique, que celles qui s'appliqueraient également au procureur européen et aux procureurs européens délégués.

L'amendement 4 entend donner suite à l'observation figurant dans l'avis 68.538/1 du 19 janvier 2021 de la section de législation⁵ selon laquelle les fondements juridiques existant sont insuffisants pour établir certains éléments du statut juridique du secrétariat des procureurs européens délégués.

EXAMEN DU TEXTE

Amendement 1

4. Si l'amendement 1 est adopté, il est recommandé d'adapter l'article 10 du projet de loi. L'article 43bis, § 4, dernier alinéa, en projet de la loi du 15 juin 1935 'concernant l'emploi des langues en matière judiciaire', inscrit dans cet article, autorise les procureurs européens délégués visés à l'article 309/2 du Code judiciaire à siéger dans les juridictions de l'autre rôle linguistiques « s'ils sont titulaires du certificat visé à l'article 43quinquies, § 1^{er}, alinéa 3 ou 4, duquel il ressort qu'ils justifient de la connaissance fonctionnelle ou approfondie de la langue autre que celle de leur diplôme de docteur, de licencié ou de master en droit ». En effet, l'adoption de l'amendement implique que le procureur européen délégué sera toujours titulaire (au moins) du certificat « visé à l'article 43quinquies, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 ».

Amendements 2 et 3

5. Les amendements 2 et 3 prescrivent que l'agent des douanes PIF doit être titulaire d'un doctorat, d'une licence ou d'un master en droit lorsqu'il exerce l'action publique – en étroite collaboration avec le procureur européen délégué – pour les infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne⁶.

Une telle exigence d'un doctorat, d'une licence ou d'un master en droit n'est pas explicitement prévue pour le fonctionnaire de l'Administration générale des Douanes et Accises (ci-après : AGDA), visé à l'article 281, § 2, de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'. Pour des infractions qui ne portent pas atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, ce fonctionnaire remplit pourtant une fonction procédurale similaire, bien que ce soit à l'égard du ministère public ordinaire.

⁴ Voir l'article 15 du projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de justice' et l'article 285/2, en projet, de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises'.

⁵ Avis C.E. 68.538/1 du 19 janvier 2021 sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 309/2, § 6, du Code judiciaire'.

⁶ Cela est requis indirectement par l'exigence d'être titulaire du « certificat visé à l'article 43quinquies, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire prouvant la connaissance de la langue autre que celle de son *doctorat, sa licence ou son master en droit* ».

Dans la justification de l'amendement, l'exigence relative au diplôme est motivée par le fait que l'agent des douanes PIF exerce l'action publique indépendamment de l'AGDA mais en étroite collaboration avec le procureur européen délégué. Sans doute cette indépendance de l'agent des douanes PIF ne paraît-elle pas s'appliquer dans la même mesure au fonctionnaire de l'AGDA au regard de l'article 281, § 2, de la loi générale du 18 juillet 1977. Si le législateur estime qu'un diplôme en droit est nécessaire pour l'agent des douanes PIF, la question se pose toutefois de savoir si cette condition ne devrait pas également être imposée aux fonctionnaires de l'AGDA, visés à l'article 281, § 2, de la loi générale du 18 juillet 1977.

6. L'exigence selon laquelle le fonctionnaire désigné de l'AGDA doit être titulaire du certificat visé à l'article 43**quinquies**, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935, rend le texte de l'amendement 3 incohérent par rapport à l'amendement 2. Cet amendement, qui modifie l'article 10 du projet de loi, autorise les fonctionnaires désignés par l'administrateur général, visés à l'article 285/2 de la loi générale du 18 juillet 1977 à « siéger » dans les juridictions de l'autre rôle linguistique « s'ils sont titulaires du certificat visé à l'article 43**quinquies**, § 1^{er}, alinéa 3 ou 4, duquel il ressort qu'ils justifient de la connaissance fonctionnelle ou approfondie de la langue autre que celle de leur diplôme de docteur, de licencié ou de master en droit ». Il résulte cependant de l'adoption de l'amendement 3 que le fonctionnaire désigné sera toujours titulaire (au moins) du certificat « visé à l'article 43**quinquies**, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 15 juin 1935 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME