CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.023/2
du 21 mars 2016

sur

un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement belge et le Gouvernement macédonien relative à la coopération policière, faite à Bruxelles le 21 novembre 2013'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.023/2
van 21 maart 2016

over

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Belgische Regering en de Macedonische Regering betreffende de politiesamenwerking, gedaan te Brussel op 21 november 2013'

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

Le 25 février 2016, 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 belge et le Gouvernement macédonien relative à la coopération policière, faite à Bruxelles le 21 novembre 2013'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 mars 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 21 mars 2016.

*

Op 25 februari 2016 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 de Overeenkomst tussen de Belgische Regering en de Macedonische Regering betreffende de politiesamenwerking, gedaan te Brussel op 21 november 2013'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Luc DETROUX en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 21 maart 2016.

*

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

Il résulte de l'exposé des motifs que, « le 21 novembre 2013, une convention bilatérale a été conclue afin de renforcer et d'officialiser la coopération policière. Après la Croatie, l'Albanie et le Monténégro, la Macédoine est ainsi déjà le quatrième pays des Balkans avec lequel la Belgique dispose d'une convention de la sorte » [1].

Selon son en-tête, la convention soumise à l'assentiment de la Chambre est conclue entre « le Gouvernement belge et le Gouvernement macédonien ».

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 la Macédoine.

EXAMEN DE LA CONVENTION

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1er

L'article 1er, f), de la convention définit la « criminalité organisée » comme rassemblant « toute infraction relevant de la criminalité transnationale organisée telle que prévue à l'article 2 de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, signée le 12 décembre 2000 ».

[1] Voir, en particulier, l'avis 57.107/2 donné le 9 mars 2015 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' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1499/1, p. 19); voir également l'avis 47.450/2 donné le 7 décembre 2009 sur un avant-projet devenu la loi du 13 juillet 2012 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de Croatie relative à la coopération policière, signée à Zagreb le 19 octobre 2004' (*Doc. parl.*, Sénat, 2011-2012, n° 1552/1, p. 31) et l'avis 41.497/2 donné le 13 novembre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 21 avril 2007 'portant assentiment à la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République d'Albanie relative à la coopération policière, signée à Bruxelles le 22 mars 2005' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 1947/1, p. 29).

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

L'article 2 de cette dernière convention 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 litteras 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 1er ».

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 1er, 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, signée le 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.

Article 10

La circulaire ministérielle du 12 mars 2003 'relative aux officiers de liaison belges de la police intégrée à l'étranger' et son addendum du 1er 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' [2].

[2] Voir *Moniteur belge*, 20 mai 2014, pp. 40249-40259. La circulaire ministérielle du 12 mars 2003 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.

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

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.

OBSERVATION FINALE

Le traité soumis à assentiment précise qu'il a été fait « [...] en deux exemplaires originaux, en langues française, néerlandaise, macédonienne et anglaise, les quatre textes faisant également foi. Le texte anglais prévaudra en cas de divergence d'interprétation ».

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.

*

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

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

In de memorie van toelichting wordt het volgende bepaald: "Op 21 november 2013 werd een bilaterale overeenkomst afgesloten om de politiesamenwerking nog verder te versterken en te officialiseren. Macedonië is hiermee, na Kroatië, Albanië en Montenegro, al het vierde Balkanland waarmee België een dergelijke overeenkomst heeft"[1].

Het Verdrag dat ter instemming aan de Kamer wordt voorgelegd, wordt, luidens het opschrift ervan, gesloten tussen "de Belgische Regering en de Macedonische Regering".

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 Macedonië.

ONDERZOEK VAN HET VERDRAG

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 1

In artikel 1, f), van het verdrag wordt het begrip 'georganiseerde misdaad' aldus gedefinieerd dat het "elke inbreuk [omvat] die valt onder transnationale georganiseerde misdaad

[1] Zie in het bijzonder advies 57.107/2, op 9 maart 2015 gegeven 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' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1499/1, 19); zie eveneens advies 47.450/2, op 7 december 2009 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 13 juli 2012 'houdende instemming met het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Kroatië betreffende de politiesamenwerking, ondertekend te Zagreb op 19 oktober 2004' (*Parl.St.* Senaat 2011-12, nr. 1552/1, 31) en advies 41.497/2, op 13 november 2006 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 april 2007 'houdende instemming met Het Verdrag tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek Albanië inzake politiesamenwerking, ondertekend te Brussel op 22 maart 2005' (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 1947/1, 29).

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

zoals voorzien in Artikel 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 12 december 2000 tegen transnationale georganiseerde misdaad".

Artikel 2 van dat laatstgenoemde Verdrag 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 ondertekend op 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.

Artikel 10

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

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡

vervangen door de ministeriële omzendbrief van 27 maart 2014 "betreffende de Belgische verbindingsofficieren van de geïntegreerde politie in het buitenland"[2].

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.

SLOTOPMERKING

In de *ter fine* van instemming voorgelegde overeenkomst wordt gepreciseerd dat deze is gedaan "in twee oorspronkelijke exemplaren, elk in de Engelse, Franse, Nederlandse en Macedonische taal; de vier teksten zijnde gelijkelijk authentiek. In geval van verschil van interpretatie is de Engelse tekst beslissend".

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 van de overeenkomst bij de Kamer worden ingediend.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre VANDERNOOT

[2] Zie het *Belgisch Staatsblad* van 20 mei 2014, 40249-40259. Overigens wordt de 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.

‡LW-AFEQJFEAC-FJACDVT‡