



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.104/3
van 28 april 2014

avis 56.104/3
du 28 avril 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 20 van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken'

un projet d'arrêté royal 'fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 20 de la loi du 7 novembre 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 22 mars 1999 relative à la procédure d'identification par analyse ADN en matière pénale'

Op 18 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 20 van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, 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 28 april 2014.

*

Le 18 avril 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'fixant la date d'entrée en vigueur de l'article 20 de la loi du 7 novembre 2011 modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 22 mars 1999 relative à la procédure d'identification par analyse ADN en matière pénale'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 22 avril 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, 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 28 avril 2014.

*

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 gemotiveerd door de omstandigheid dat

- “- Artikel 20 van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken de internationale uitwisseling van DNA-profielen betreft en uitvoering verleent aan het op 27 mei 2005 door België en een aantal andere landen van de Europese Unie ondertekende Verdrag van Prüm inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie, dat voor België op 6 mei 2007 in werking is getreden;
- De bepalingen van het verdrag van Prüm in het juridisch raamwerk van de Europese Unie zijn opgenomen door middel van besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van 23 juni 2008 op grond van titel VI van het EU-Verdrag;
- Artikel 36 van besluit 2008/615/JBZ bepaalt dat de Lidstaten binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit de nodige maatregelen moeten nemen om aan dit besluit te voldoen;
- Het absoluut noodzakelijk is dat artikel 20 zo snel mogelijk in werking treedt teneinde te voldoen aan de internationale verplichtingen waartoe België zich verbonden heeft, en teneinde een wettelijke basis te hebben om de internationale uitwisseling van DNA-profielen op te starten;
- De Europese Commissie een inbreukprocedure kan beginnen omdat België niet aan zijn internationale verplichtingen voldoet, wat in geldboetes kan resulteren;
- De regering het noodzakelijk acht dat nog voor het einde van de huidige legislatuur artikel 20 van de wet van 7 november 2011 in werking kan treden;
- Artikel 36 van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 tot uitvoering van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken, de inwerkingtreding van artikel 20 van de wet van 7 november 2011 aan de Koning delegeert en dat tot op heden geen koninklijk besluit tot inwerkingtreding werd genomen.”

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2.1. Opdat een vraag om advies te geven binnen een termijn van vijf werkdagen ontvankelijk zou zijn, moet het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag met bijzondere redenen worden omkleed (artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State). De deugdelijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling is derhalve een vereiste voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

2.2. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen). Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen), waardoor ook op relatief korte termijn een advies kan worden bekomen.

2.2.1. De onder de eerste twee streepjes en het laatste streepje van de hierboven weergegeven motivering van de spoedeisendheid van de adviesaanvraag vermelde gegevens vormen slechts een situering van de juridische context van het ontworpen besluit en kunnen derhalve de spoedeisendheid niet schragen.

2.2.2. Dat een besluit nodig is om te voldoen aan internationale verplichtingen, toont weliswaar de noodzaak tot het nemen ervan aan, maar niet dat erover noodzakelijkerwijze een advies dient te worden gevraagd met toepassing van de uitzonderingsprocedure als bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State.

Er dient in dit verband overigens te worden opgemerkt dat de termijn waarbinnen de nodige maatregelen ter uitvoering van besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 ‘inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit’ dienen te worden genomen, reeds lang verstreken is. Het maakt derhalve in beginsel niets uit of advies wordt gevraagd met toepassing van 3° dan wel van 2° van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State. Dat zou slechts anders zijn wanneer er specifieke, concreet onderbouwde gegevens werden ingeroepen waardoor de noodzaak van het vragen van een spoedadvies wordt aangetoond. De zeer algemene en louter hypothetische overweging dat de Europese Commissie een inbreukprocedure zou kunnen starten, volstaat niet om tot de spoedeisendheid van de adviesaanvraag te kunnen besluiten.

2.2.3. Voorts volstaat ook het loutere inroepen van het einde van de legislatuur niet om de spoedeisendheid van de adviesaanvraag aan te tonen. Er anders over oordelen zou immers betekenen dat elk ontwerp dat bij het einde van de zittingsperiode om advies wordt voorgelegd, als spoedeisend zou moeten worden beschouwd, wat manifest in strijd zou zijn met het uitzonderlijke karakter van de spoedprocedure.¹ Er dienen daarentegen specifieke elementen te worden aangegeven waaruit blijkt dat het om advies voorgelegde ontwerp intrinsiek een spoedeisend karakter vertoont. In dit geval ontbreken deze elementen.

2.2.4. Tot slot moet worden gewezen op de volgende passage uit de toelichting voor de Inspecteur van financiën die is opgenomen in het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier:

“De beginselen van het Verdrag van Prüm zijn overgenomen in de besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van de Europese Unie. In deze besluiten is niettemin een procedure opgenomen waardoor Lidstaten slechts kunnen beginnen met de internationale

¹ Zie advies 42.186/AV van 6 februari 2007 van de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State (*Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-1054/2, 2).

uitwisseling van DNA-profielen nadat de Raad van Ministers van de Europese Unie daartoe in een beslissing zijn toestemming gegeven heeft. Deze beslissing is gebaseerd op een evaluatie van het systeem door de Europese Unie. Vandaar dat de inwerkingtreding van artikel 20 uitgesteld moest worden.

De evaluatie door de Europese Unie heeft intussen plaatsgevonden en het is nu wachten op de beslissing van de Raad. In afwachting daarvan wordt het KB tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 20 alvast aan u voorgelegd voor advies.”

Ook de Minister van Begroting wijst er in zijn akkoordbevinding op dat het te nemen besluit pas in werking zal kunnen treden na een beslissing van de Raad van de Europese Unie.

Volgens de gemachtigde zal de beslissing van de Raad van de Europese Unie ten vroegste in juni worden genomen, bij de eerstvolgende bijeenkomst van die raad, zodat de uitwisseling van DNA-profielen pas vanaf dan zal kunnen plaatsvinden. Uit die vaststelling blijkt ten overvloede dat had kunnen volstaan met het vragen van een advies binnen een termijn van dertig dagen.

3. De conclusie is derhalve dat de adviesaanvraag niet naar behoren is gemotiveerd, zodat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

*

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 par la circonstance que

- « - Artikel 20 van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken de internationale uitwisseling van DNA-profielen betreft en uitvoering verleent aan het op 27 mei 2005 door België en een aantal andere landen van de Europese Unie ondertekende Verdrag van Prüm inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie, dat voor België op 6 mei 2007 in werking is getreden;
- De bepalingen van het verdrag van Prüm in het juridisch raamwerk van de Europese Unie zijn opgenomen door middel van besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van 23 juni 2008 op grond van titel VI van het EU-Verdrag;
 - Artikel 36 van besluit 2008/615/JBZ bepaalt dat de Lidstaten binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit de nodige maatregelen moeten nemen om aan dit besluit te voldoen;
 - Het absoluut noodzakelijk is dat artikel 20 zo snel mogelijk in werking treedt teneinde te voldoen aan de internationale verplichtingen waartoe België zich verbonden heeft, en teneinde een wettelijke basis te hebben om de internationale uitwisseling van DNA-profielen op te starten;
 - De Europese Commissie een inbreukprocedure kan beginnen omdat België niet aan zijn internationale verplichtingen voldoet, wat in geldboetes kan resulteren;
 - De regering het noodzakelijk acht dat nog voor het einde van de huidige legislatuur artikel 20 van de wet van 7 november 2011 in werking kan treden;
 - Artikel 36 van het koninklijk besluit van 17 juli 2013 tot uitvoering van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken en tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet van 7 november 2011 houdende wijziging van het Wetboek van strafvordering en van de wet van 22 maart 1999 betreffende de identificatieprocedure via DNA-onderzoek in strafzaken, de inwerkingtreding van artikel 20 van de wet van 7 november 2011 aan de Koning delegeert en dat tot op heden geen koninklijk besluit tot inwerkingtreding werd genomen ».

*

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

2.1. Pour qu'une demande d'avis dans un délai de cinq jours ouvrables soit recevable, son caractère urgent doit être spécialement motivé dans la demande d'avis (article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État). La motivation adéquate de l'urgence constitue par conséquent une condition de recevabilité de la demande d'avis.

2.2. La motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que les dispositions en projet sont à ce point urgentes qu'il faille nécessairement recourir à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le

Conseil d'État (avis à communiquer dans un délai de cinq jours ouvrables). Il n'apparaît pas, notamment, pourquoi, au moment de la demande d'avis, il n'était pas possible d'avoir recours à la procédure visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de ces lois (avis à communiquer dans un délai de trente jours), qui permet également d'obtenir un avis dans un délai relativement court.

2.2.1. Les éléments mentionnés aux deux premiers tirets ainsi qu'au dernier tiret de la motivation de l'urgence de la demande d'avis, reproduits ci-dessus, permettent uniquement de situer le contexte juridique de l'arrêté en projet et ne peuvent dès lors justifier l'urgence.

2.2.2. La circonstance qu'un arrêté est nécessaire pour satisfaire aux obligations internationales démontre, certes, la nécessité de prendre cet arrêté, mais ne prouve pas qu'il faille nécessairement demander un avis à ce sujet en application de la procédure exceptionnelle visée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État.

À cet égard, il convient du reste d'observer que le délai dans lequel il y a lieu de prendre les mesures qui s'imposent pour donner exécution à la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 'relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière' est déjà dépassé depuis longtemps. Dès lors, il importe peu en principe que l'avis soit demandé en application du 3^o ou du 2^o de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État. Il en irait uniquement autrement dans l'hypothèse où seraient invoqués des éléments spécifiques concrètement étayés démontrant la nécessité de demander un avis urgent. La considération très générale et purement hypothétique selon laquelle la Commission européenne pourrait entamer une procédure en constatation d'infraction ne suffit pas pour permettre de conclure à l'urgence de la demande d'avis.

2.2.3. En outre, il ne suffit pas d'invoquer purement et simplement la fin de la législature pour démontrer l'urgence de la demande d'avis. En effet, en juger autrement signifierait que tout projet soumis pour avis à la fin de la législature devrait être considéré comme urgent, ce qui serait manifestement contraire au caractère exceptionnel de la procédure d'urgence¹. Il convient en revanche d'énoncer des éléments spécifiques faisant apparaître que le projet soumis pour avis présente intrinsèquement un caractère urgent. En l'occurrence, ces éléments font défaut.

2.2.4. Enfin, il y a lieu de faire mention du passage suivant provenant des explications fournies à l'Inspecteur des Finances figurant dans le dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État :

« De beginselen van het Verdrag van Prüm zijn overgenomen in de besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van de Europese Unie. In deze besluiten is niettemin een procedure opgenomen waardoor Lidstaten slechts kunnen beginnen met de internationale uitwisseling van DNA-profielen nadat de Raad van Ministers van de Europese Unie daartoe in een beslissing zijn toestemming gegeven heeft. Deze beslissing is gebaseerd op een evaluatie van het systeem door de Europese Unie. Vandaar dat de inwerkingtreding van artikel 20 uitgesteld moest worden.

¹ Voir l'avis 42.186/AG du 6 février 2007 de l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-07, n° 3-1054/2, p. 2).

De evaluatie door de Europese Unie heeft intussen plaatsgevonden en het is nu wachten op de beslissing van de Raad. In afwachting daarvan wordt het KB tot vaststelling van de inwerkingtreding van artikel 20 alvast aan u voorgelegd voor advies ».

Le Ministre du Budget a également signalé dans son accord que l'arrêté envisagé n'entrerait en vigueur qu'après une décision du Conseil de l'Union européenne.

Selon le délégué, la décision du Conseil de l'Union européenne sera prise au plus tôt en juin, lors de la prochaine assemblée de ce conseil, de sorte que l'échange de profils ADN ne pourra se faire qu'à partir de cette date. Cette constatation indique de façon surabondante qu'il aurait pu suffire de demander un avis dans un délai de trente jours.

3. Il faut par conséquent en conclure que la demande d'avis n'est pas adéquatement motivée, de sorte qu'elle n'est pas recevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT