ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 21 décembre 1973, d'une demande d'avis, sur un projet d'arrêté royal "déterminant le fonctionnement et la procédure de la Commission instituée par l'article 28, § 4 de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, modifiée par la loi du 13 mars 1973", a donné le 30 janvier 1974 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e december 1973 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de werkwijze en de procedure vastgesteld wordt van de Commissie ingesteld door artikel 28, § 4 van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, gewijzigd door de wet van 13 maart 1973", heeft de 30e januari 1974 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

Le Conseil d'Etat propose de subdiviser le projet en trois chapitres : le chapitre 1er consacré au fonctionnement et groupant les articles 1er, 2, alinéa 1er, 16 et 17 du projet, le chapitre II, consacré à la procédure et groupant les articles 2, alinéa 2, à 15 du projet et, enfin, un chapitre comprenant les dispositions finales.

*

A propos du fonctionnement, en l'absence d'un rapport au Roi, on n'aperçoit pas, en ce qui concerne tout au moins la suppléance de la présidence de la Commission réunie, les raisons pour lesquelles l'article 2 du projet déroge à l'ordre de préséance établi entre le Premier Président du Conseil d'Etat et le Président de la Cour de cassation par l'article 3 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 réglant la préséance du Conseil d'Etat et les honneurs qui lui sont rendus.

Par ailleurs, pareille dérogation devrait être proposée également par le Ministre de l'Intérieur.

*

En ce qui concerne la procédure, les dispositions du projet pourraient être ordonnées plus logiquement. Ainsi, c'est quand une affaire est en état que l'audience est fixée (article 2, alinéa 2).

Certaines d'entre elles répètent des dispositions législatives (articles4, alinéa 1er, et 10, *in fine*).

Par ailleurs, il est précisé à de multiples reprises que certaines communications se font par lettre recommandée (articles 5, alinéa 2; 6, alinéa 1er; 7, alinéa 3; 9, alinéa 1er; et 14, alinéa 1er); la même précision n'est pas expresse en d'autres cas (articles 3, alinéa 3; 4, alinéa 2; et 6, alinéa 2). Il serait expédient de régler la formalité une fois pour toutes, en termes généraux.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 4, alinéa 2.

Cette disposition ne comporte pas d'exigences formalistes. Il suffit que la portée de la requête soit suffisamment claire; le justiciable pourra produire ultérieurement des pièces justificatives, spontanément ou non.

Il y a lieu de relever, en effet, que la requête peut être établie par rapport aux faits et circonstances de la détention préjudiciable mais aussi par rapport à la requête adressée au Ministre de la Justice et à la décision prise par ce dernier; que les pièces utiles peuvent avoir été égarées; et qu'il est plusieurs manières d'évaluer un même dommage.

.../...

Sans préjudice de l'exceptio obscuri libelli, l'inobservation des prescriptions de l'article 4, alinéa 2, du projet n'est donc pas cause de nullité de la requête; un rapport au Roi, publié avec l'arrêté royal en projet, pourrait le préciser utilement. Il a été confirmé par le délégué du Gouvernement que cette interprétation traduit exactement les intentions du Gouvernement.

Le Conseil d'Etat fait observer enfin que le projet ne requiert pas expressément que la requête précise le montant de l'indemnité réclamée.

Article 5.

La formalité prévue à l'alinéa 1er ne dispense pas de la tenue d'un registre du rôle et d'indicateurs du courrier. D'après le délégué du Gouvernement, la tenue d'un registre a été prévue, et c'est par inadvertance que le projet n'en fait plus mention.

Il y a lieu de préciser dans le texte ce qu'il advient lorsque le greffe de la Cour de cassation est fermé le dernier jour du délai fixé à l'alinéa 2. Le délégué du Gouvernement admet que le délai puisse, le cas échéant, être prorogé d'un jour.

La même remarque vaut pour l'article 6 du projet.

.../...

Article 8.

A propos de cet article, le Conseil d'Etat fait observer qu'aucune disposition du projet ne prévoit de procédure d'enquête ou d'expertise, alors que ces mesures pourraient se révéler nécessaires.

En outre, il ressort de l'alinéa 1er que les membres de la Commission chargés de l'instruction sont tenus de procéder personnellement à celle-ci et ne peuvent se faire assister, quelle que soit l'importance des devoirs à accomplir.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il y a lieu de prévoir que la communication n'est pas limitée aux documents détenus par les seules autorités administratives mais doit s'étendre à toute autre autorité.

Le Roi puise dans l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire, le pouvoir d'en disposer ainsi et cette disposition doit être visée dans le préambule.

Article 14.

L'alinéa 2 énonce que "Le secrétaire assure la publication par extrait de la décision si l'intéressé

.../...

le demande". Les termes de cette disposition pourraient donner à croire que le justiciable s'adresse au secrétaire, après la décision.

La loi précise que "la décision de la Commission est, à la demande des intéressés, publiée par extrait au Moniteur belge ..." (article 28, § 5, alinéa 5).

Il résulte des travaux préparatoires que cette forme de publicité est la seule prévue : "Votre Commission est d'accord pour ne pas donner au requérant la faculté de réclamer la publication de la décision dans un ou plusieurs journaux" (Doc. parl. Sénat, Sess. 1971-1972, n° 392, p. 18). Mais le requérant est autorisé "à demander à la Commission de magistrats de faire publier, aux frais de l'Etat, un extrait de la décision au Moniteur belge. La Commission de magistrats jugera de l'opportunité de cette demande" (ibid.).

En résumé, l'insertion au Moniteur est un élément de la réparation; elle n'est pas ordonnée si elle n'est pas demandée; mais elle peut être demandée en tout état de cause, juqu'à la clôture des débats. La décision ordonne expressément insertion, s'il échet; elle est exécutoire de plein droit (article 15 du projet) et il reste au secrétaire à la notifier au Moniteur belge.

*

* *

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, ainsi que de quelques améliorations de forme, la rédaction suivante est proposée pour le projet :

"CHAPITRE 1er. Fonctionnement.

Article 1er.-

La Commission instituée par l'article 28, § 4, de la loi du 20 avril 1874 relative à la détention préventive, modifiée par la loi du 13 mars 1973, a son siège à Bruxelles, dans les locaux de la Cour de cassation.

Article 2.-

(voir avis).

Article 3.-

Les frais de secrétariat sont supportés par le budget du département de la Justice.

Article 4.-

Les frais de parcours et de séjour sont remboursés conformément à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours et à l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères. Pour l'application du présent article, les membres de la Commission et le secrétaire sont assimilés respectivement aux membres du personnel appartenant aux rangs 15 à 17 et aux rangs 10 à 14.

.../...

CHAPITRE 2. Procédure.

Article 5.-

La requête est datée et motivée. Les pièces justificatives y sont jointes.

Elle est rédigée en français, en néerlandais ou en allemand, au choix du requérant.

L'insertion d'un extrait de la décision au Moniteur belge peut être demandée soit dans la requête, soit jusqu'à la clôture des débats.

Article 6.-

La langue de la requête détermine celle de la procédure.

Toutefois, dès réception d'une requête rédigée en allemand, le président rend une ordonnance déterminant la langue dans laquelle sera poursuivie la procédure.

Le secrétaire notifie l'ordonnance aux parties.

Article 7.-

Le secrétaire tient le rôle des affaires.

Il constate la remise de la requête et des mémoires au moyen d'une note marginale, indiquant la date de la réception au secrétariat de la Commission et signée par lui.

.../...

Il transmet immédiatement un double de la requête et une copie des pièces justificatives au Ministre de la Justice.

Article 8.-

Le Ministre de la Justice a trente jours pour faire parvenir un mémoire en réponse, ainsi que le dossier administratif et, s'il est en sa possession, le dossier judiciaire.

Article 9.-

Le secrétaire transmet une copie du mémoire en réponse à la partie requérante et avise celle-ci du dépôt du dossier.

Article 10.-

La partie requérante a trente jours pour faire parvenir un mémoire en réplique, dont copie est transmise par le secrétaire au Ministre de la Justice.

Article 11.-

Lorsque le greffe de la Cour de cassation est fermé le dernier jour du délai fixé aux articles 8 et 10, ce délai est prolongé jusqu'au plus prochain jour d'ouverture du greffe.

Ces délais doivent être observés à peine d'irrecevabilité.

.../...

Toutefois, si les nécessités de l'instruction le justifient, ils peuvent être prorogés par ordonnance motivée du président, avis pris du procureur général près de la Cour de cassation.

Le secrétaire notifie l'ordonnance aux parties.

Article 12.-

Le président ou le membre désigné par lui comme rapporteur instruit la requête.

Le président, le rapporteur et le procureur général près la Cour de cassation peuvent correspondre directement avec toutes les autorités et leur demander tous renseignements.

Ils ont le droit de se faire communiquer tous documents par ces autorités.

Ils peuvent réclamer aux parties et à leurs avocats toutes explications complémentaires.

Article 13.-

Le président de la Commission fixe les jour et heure de l'audience.

Les parties sont convoquées par le secrétaire sept jours au moins à l'avance.

.../...

La convocation indique le jour et l'heure de l'audience ainsi que l'endroit où et les heures pendant lesquelles le dossier sera mis à la disposition des parties ou de leur avocat, pendant quatre jours ouvrables précédant la comparution.

Article 14.-

Il est fait rapport à l'audience.

La Commission statue à la majorité des voix, par décision motivée.

Sauf remise pour motif légitime, la Commission statue même si une partie ne comparaît pas.

La décision doit intervenir dans les six mois qui suivent le dépôt du mémoire en réponse ou du mémoire en réplique. Toutefois, ce délai peut être prorogé par décision motivée de la Commission, sans que la durée totale des prorogations puisse excéder un an.

Article 15.-

La décision est signée par les membres de la Commission et le secrétaire.

Elle est notifiée par le secrétaire, dans les quinze jours, aux parties et, par extrait, s'il échet, à la direction du Moniteur belge si la publication en a été ordonnée.

Les expéditions, extraits et copies sont signés par le secrétaire.

.../...

Article 16.-

La décision est exécutoire de plein droit.

Article 17.-

Les communications de pièces, convocations ou notifications auxquelles le secrétaire procède en application du présent arrêté se font par voie de plis recommandés à la poste.

CHAPITRE 3. Dispositions finales.

Articles 18 et 19.-

(comme au projet)".

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De Raad van State stelt voor, het ontwerp in drie hoofdstukken in te delen : hoofdstuk 1 betreffende de werkwijze van de Commissie, met de artikelen 1, 2, eerste lid, 16 en 17 van het ontwerp; hoofdstuk II betreffende de rechtspleging, met de artikelen 2, tweede lid, tot 15 van het ontwerp, en ten slotte een hoofdstuk met de slotbepalingen.

*

In verband met de werkwijze is het, bij gemis van een verslag aan de Koning, niet duidelijk, althans wat betreft de vervanging van de voorzitter van de vergaderde Commissie, waarom artikel 2 van het ontwerp afwijkt van de voorrangsregeling tussen de Eerste Voorzitter van de Raad van State en de Voorzitter van het Hof van Cassatie, vastgesteld door artikel 3 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 houdende regeling betreffende de eer- en voorrangsbewijzen ten aanzien van de Raad van State.

Een zodanige afwijking zou overigens ook de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken behoeven.

*

Wat de rechtspleging betreft, de bepalingen van het ontwerp zouden logischer kunnen worden geschikt. Zo wordt de rechtsdag bepaald wanneer een zaak in staat van wijzen is (artikel 2, tweede lid).

.../...

Sommige van die bepalingen zijn een herhaling van wetsbepalingen (artikelen 4, eerste lid, en 10, in fine).

Anderzijds wordt bij herhaling gepreciseerd dat bepaalde mededelingen worden gedaan bij een ter post aangetekende brief (ontwerp : "onder aangetekende omslag" - "bij een aangetekende brief") (artikelen 5, tweede lid; 6, eerste lid; 7, derde lid; 9, eerste lid; en 14, eerste lid); in andere gevallen is dit niet uitdrukkelijk zo geformuleerd (artikelen 3, derde lid; 4, tweede lid; en 6, tweede lid). Het zou dienstig zijn die formaliteit voorgoed in algemene bewoordingen te formuleren.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Artikel 4, tweede lid.

Deze bepaling stelt geen formalistische eisen. Het is voldoende dat de strekking van het verzoekschrift duidelijk blijkt; de rechtzoekende kan naderhand, al dan niet uit eigen beweging, bewijsstukken overleggen.

Op te merken valt immers dat het verzoekschrift kan worden opgesteld met betrekking tot feiten en omstandigheden van de schadelijke hechtenis, maar ook met betrekking tot het aan de Minister van Justitie gerichte verzoekschrift en diens beslissing; dat de dienstige stukken zoek kunnen zijn geraakt; en dat eenzelfde schade op verschillende wijzen kan worden geraamd.

.../...

Onverminderd de exceptio obscuri libelli is het niet nakomen van de voorschriften van artikel 4, tweede lid, van het ontwerp dus geen oorzaak van nietigheid van het verzoekschrift. Een met het ontwerp-koninklijk besluit bekend te maken verslag aan de Koning zou dit gevoeglijk kunnen verduidelijken. De gemachtigde van de Regering heeft bevestigd dat deze interpretatie de bedoeling van de Regering juist weergeeft.

De Raad van State moge ten slotte nog opmerken dat het ontwerp niet uitdrukkelijk voorschrijft dat het verzoekschrift het bedrag van de gevraagde vergoeding moet bepalen.

Artikel 5.

De in het eerste lid voorgeschreven formaliteit ontslaat niet van de verplichting een rol en registers van in- en uitgaande stukken te houden. Volgens de gemachtigde van de Regering is inderdaad voorzien in het houden van een rol en is daarvan bij vergissing geen melding meer gemaakt in het ontwerp.

In de tekst moet nader worden bepaald wat er gebeurt als de griffie van het Hof van Cassatie gesloten is de laatste dag van de in het tweede lid bepaalde termijn. De gemachtigde van de Regering neemt aan dat de termijn in voorkomend geval met een dag verlengd kan worden.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp.

.../...

Artikel 8.

In verband met dit artikel moge de Raad opmerken dat geen bepaling van het ontwerp voorziet in getuigenverhoor of deskundigenonderzoek, terwijl die maatregelen weleens nodig kunnen blijken.

Uit het eerste lid blijkt bovendien dat de met het onderzoek belaste leden van de Commissie dat onderzoek persoonlijk moeten doen en zich niet mogen laten bijstaan, ongeacht de omvang van het werk.

Wat het derde lid betreft, moet worden bepaald dat de overlegging van stukken niet alleen van de administratieve overheden maar ook van alle andere overheden kan worden geëist.

De Koning ontleent de bevoegdheid om aldus te beschikken aan artikel 1380, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, naar welke bepaling derhalve in de aanhef moet worden verwezen.

Artikel 14.

Het tweede lid bepaalt : "De secretaris draagt zorg voor de publicatie bij uittreksel van de beslissing zo de betrokkene zulks verlangt". Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat de rechtzoekende zich na de beslissing tot de secretaris wendt.

.../...

De wet bepaalt : "Op verzoek van de belanghebbenden wordt de beslissing van de Commissie bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt ..." (artikel 28, § 5, vijfde lid).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat alleen in die openbaarheid is voorzien : "De Commissie gaat akkoord om aan de verzoeker niet de mogelijkheid te geven de publicatie van de beslissing te vragen in één of meerdere kranten" (Gedr. St., Senaat, zitting 1971-1972, nr. 392, blz. 18). Maar de verzoeker mag "vragen aan de magistratencommissie, om een uittreksel van de beslissing in het Belgisch Staatsblad op kosten van de Staat te laten publiceren. De magistratencommissie zal over de opportuniteit oordelen" (ibid.).

Kortom, de opneming in het Staatsblad is onderdeel van het herstel; zij wordt niet bevolen als er niet om gevraagd wordt, maar zij kan in elke stand van het geding gevraagd worden tot de debatten gesloten zijn. De beslissing beveelt de opneming uitdrukkelijk; zij is van rechtswege uitvoerbaar (artikel 15 van het ontwerp) en de secretaris moet daarvan kennis geven aan het Belgisch Staatsblad.

*

* *

.../...

Met inachtneming van deze opmerkingen en van enige verbeteringen die de vorm betreffen, wordt voorgesteld het ontwerp als volgt te redigeren :

"HOOFDSTUK 1. Werkwijze.

Artikel 1.-

De Commissie, ingesteld door artikel 28, § 4, van de wet van 20 april 1874 op de voorlopige hechtenis, gewijzigd door de wet van 13 maart 1973, houdt zitting te Brussel in de lokalen van het Hof van Cassatie.

Artikel 2.-

(Zie advies).

Artikel 3.-

De secretariaatskosten komen ten laste van de begroting van het departement van Justitie.

Artikel 4.-

De reis- en verblijfkosten worden terugbetaald overeenkomstig het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten en het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der ministeries. Voor de toepassing van dit artikel worden de leden van de Commissie en de secretaris gelijkgesteld onderscheidenlijk met de personeelsleden van de rangen 15 tot 17 en van de rangen 10 tot 14.

.../...

HOOFDSTUK 2. Rechtspleging.

Artikel 5.-

Het verzoekschrift wordt gedagtekend en met redenen omkleed. De bewijsstukken worden er bijgevoegd.

Het wordt, naar keuze van de verzoeker, in het Nederlands, in het Frans of in het Duits gesteld.

Opneming van een uittreksel uit de beslissing in het Belgisch Staatsblad kan ofwel in het verzoekschrift ofwel tot aan het sluiten van de debatten worden gevraagd.

Artikel 6.-

De taal van het verzoekschrift bepaalt die van de rechtspleging.

Zodra echter een in het Duits gesteld verzoekschrift is ingekomen, geeft de voorzitter een beschikking die de taal bepaalt waarin de rechtspleging zal worden gevoerd.

De secretaris geeft aan partijen kennis van de beschikking.

Artikel 7.-

De secretaris houdt de rol van de zaken bij.

Hij stelt de indiening van het verzoekschrift en van de memories vast door middel van een kanttekening, die

.../...

hij ondertekent met vermelding van de datum van ontvangst op het secretariaat van de Commissie.

Hij zendt dadelijk een dubbel van het verzoekschrift en een afschrift van de bewijsstukken aan de Minister van Justitie.

Artikel 8.-

De Minister van Justitie beschikt over dertig dagen om een memorie van antwoord, het administratief dossier en, indien het in zijn bezit is, het gerechtelijk dossier te laten geworden.

Artikel 9.-

De secretaris zendt een afschrift van de memorie van antwoord aan de verzoekende partij en geeft haar kennis van de neerlegging van het dossier.

Artikel 10.-

De verzoekende partij beschikt over dertig dagen om een memorie van wederantwoord te laten geworden, waarvan een afschrift door de secretaris aan de Minister van Justitie wordt gezonden.

Artikel 11.-

Is de griffie van het Hof van Cassatie gesloten op de laatste dag van de termijn bepaald in de artikelen 8 en 10, dan wordt die termijn verlengd tot de eerstvolgende dag dat de griffie open is.

.../...

Die termijnen moeten worden nageleefd op straffe van niet-ontvankelijkheid.

Indien de eisen van het onderzoek het wettigen, kunnen zij evenwel worden verlengd bij een met redenen omklede beschikking van de voorzitter, na advies van de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

De secretaris geeft aan partijen kennis van de beschikking.

Artikel 12.-

De voorzitter of het door hem als verslaggever aangewezen lid onderzoekt het verzoekschrift.

De voorzitter, de verslaggever en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie kunnen rechtstreeks briefwisseling voeren met alle overheden en hun alle inlichtingen vragen.

Zij zijn gerechtigd om zich door die overheden alle stukken te laten overleggen.

Zij kunnen van de partijen en van hun advocaten alle aanvullende opheldering vorderen.

Artikel 13.-

De voorzitter van de Commissie bepaalt dag en uur van de zitting.

.../...

Partijen worden door de secretaris ten minste zeven dagen vooraf opgeroepen.

De oproepingsbrief vermeldt dag en uur van de zitting alsook de plaats waar en de uren waarop het dossier ter beschikking van partijen of van hun advocaat zal worden gehouden, gedurende vier werkdagen vóór de verschijning.

Artikel 14.-

Op de zitting wordt verslag uitgebracht.

De Commissie doet uitspraak bij meerderheid van stemmen, bij een met redenen omklede beslissing.

Behalve bij verdaging om een wettige reden, doet de Commissie uitspraak, zelfs wanneer een partij niet verschijnt.

De beslissing moet worden genomen binnen zes maanden na het neerleggen van de memorie van antwoord of van de memorie van wederantwoord. Deze termijn kan echter bij een met redenen omklede beslissing van de Commissie worden verlengd, maar de totale duur van de verlengingen mag een jaar niet overschrijden.

Artikel 15.-

De beslissing wordt ondertekend door de leden van de Commissie en door de secretaris.

De secretaris geeft binnen vijftien dagen aan partijen kennis van de beslissing en brengt ze, in voorkomend geval, bij uittreksel ter kennis van het bestuur van het Belgisch Staatsblad als de bekendmaking ervan is bevolen.

.../...

Uitgiften, uittreksels en afschriften worden door de secretaris ondertekend.

Artikel 16.-

De beslissing is van rechtswege uitvoerbaar.

Artikel 17.-

Verzending van stukken, oproepingsbrieven of kennisgevingen door de secretaris verricht op grond van dit besluit, geschiedt bij ter post aangetekende brieven.

HOOFDSTUK 3. Slotbepalingen.

Artikel 18.-

Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt.

Artikel 19.-

Onze Minister van Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

P. TAPIE, conseillers d'Etat,
H. ROUSSEAU, staatsraden,

P. DE VISSCHER, assesseurs de la section de législation,
R. PIRSON, bijzitters van de afdeling wetgeving,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. FORTPIED, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

G. VAN BUNNEN.