

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 10 septembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'acte intentionnel de violence contre des membres des services de police et de secours et contre des particuliers secourant une victime d'acte intentionnel de violence", et en ayant délibéré dans ses séances des 7 octobre, 21 octobre et 18 novembre 1986, a donné le 18 novembre 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 september 1986 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van opzettelijke gewelddaden tegen leden van de politie- en hulpdiensten en tegen derden die hulp verlenen aan een slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad", heeft zich daarover beraden ter vergadering van 7 oktober, 21 oktober en 18 november 1986, en op 18 november 1986 het volgend advies gegeven :

OBJET DU PROJET D'ARRETE ROYAL.

Le projet tend à exécuter la section III du chapitre III "Organisation judiciaire et sécurité des citoyens" de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, relative à l'octroi d'une indemnité spéciale accordée aux victimes d'actes de violence - ou à leurs ayants droit - qu'ils soient membres des services de police et de secours ou qu'ils soient des particuliers se portant volontairement au secours d'une victime et devenant des "sauveteurs bénévoles".

Le projet organise une procédure administrative obligatoire de demande en indemnité à introduire auprès du Ministre de la Défense nationale, du Ministre de l'Intérieur ou du Ministre de la Justice selon la qualité de la victime d'un fait constitutif d'acte intentionnel de violence, d'explosion d'engins de guerre ou d'engins piégés.

FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

Selon le préambule, le Roi trouve son habilitation dans l'article 42 de la loi précitée du 1er août 1985, dont le paragraphe 1er, alinéa 1er, est rédigé de la manière suivante :

"... il est octroyé, en temps de paix, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, une indemnité spéciale ...".

.../...

Lorsque la section de législation du Conseil d'Etat fut saisie, le 3 juin 1985, d'une demande d'avis à donner dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur des amendements au projet de loi "portant des mesures fiscales et autres", elle émit, le 5 juin 1985, sous le n° L. 16.767/9 (1), un avis sur l'article 41bis - devenu l'article 42 de la loi précitée du 1er août 1985 - et plus particulièrement sur le paragraphe 1er, alinéa 1er, en soulignant que l'habilitation était rédigée en des termes peu précis, ne suffisant certainement pas à conférer au Roi le pouvoir de régler un objet tel que la procédure et les délais relatifs à l'introduction de la demande d'indemnité.

Le Conseil d'Etat suggérait au Gouvernement de "compléter l'amendement afin d'énoncer, dans cet amendement même, les dispositions nécessaires pour régler les objets indiqués".

L'amendement présenté par le Gouvernement fut soumis dans sa version originale au Sénat, sans que les observations du Conseil d'Etat fussent rencontrées quant à l'habilitation précise à conférer au Roi (2).

Sans tenir compte davantage des observations du Conseil d'Etat, la Commission de la Justice du Sénat a modifié très sensiblement le texte de l'amendement du Gouvernement qui devint l'article 42.

.../...

(1) Doc. Sénat, 873 (1984-1985) n° 17, pp. 5 et 6.

(2) Doc. Sénat, 873 (1984-1985) n° 17.

Il résulte de ces modifications que, à la différence de la section II, la section III de la loi du 1er août 1985 confère à la victime et à ses ayants droit, un droit à l'indemnité spéciale pour dommage moral, à charge de l'Etat, les juridictions de l'Ordre judiciaire restant, selon le droit commun, compétentes pour connaître des contestations relatives à ce droit (1).

Le présent projet entend régler la procédure d'octroi de cette indemnité.

La section de législation se doit d'examiner si l'arrêté royal en projet trouve un fondement légal dans l'habilitation donnée au Roi par l'article 42, § 1er, alinéa 1er, de la loi précitée du 1er août 1985.

*

Il est de doctrine constante que toute loi d'habilitation doit définir avec précision les pouvoirs conférés au Roi. C'est ce principe que le Conseil d'Etat rappelait dans son avis précité du 5 juin 1985.

L'examen de plusieurs dispositions de l'arrêté en projet fait apparaître que le Roi n'a pas été habilité, avec toute la précision nécessaire, à prendre ces dispositions.

.../...

(1) Voyez Chambre des Représentants (session 1984-1985), rapport de la Commission de la Justice, doc. 1281, n° 16, pp. 7 et 8.

Il en est ainsi des dispositions relatives aux objets suivants :

a. Le caractère obligatoire de la procédure administrative préalable à l'intentement d'une action en justice.

Selon les renseignements fournis au Conseil d'Etat, la procédure administrative serait obligatoire et une action pourrait être introduite, à l'issue de celle-ci, devant les cours et tribunaux lorsque le silence du Ministre est réputé constituer une décision de rejet (article 4, alinéa 2, et article 9 du projet) ou lorsqu'une décision de rejet intervient (article 7 du projet).

Tant dans l'article 4, alinéa 2, que dans l'article 8 du projet, il est prévu que la partie demanderesse en indemnité, dont la demande a été rejetée par l'autorité administrative, pourrait alors, et alors seulement, introduire une action devant les cours et tribunaux.

L'arrêté royal en projet impose ainsi une condition nouvelle à l'intentement d'une action civile en paiement d'une indemnité, savoir l'accomplissement d'une procédure administrative.

Cette condition d'intentement de l'action déroge aux principes généraux du Code judiciaire, tels qu'ils résultent notamment du chapitre II de la première partie relatif aux conditions de l'action et du livre II de la quatrième partie relatif à l'instance.

.../...

Le Roi ne puise, pour ce faire, aucune habilitation dans la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, et les mots "aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi", employés dans l'article 42 de cette loi, ne peuvent, comme le Conseil d'Etat l'a indiqué dans son avis précité du 5 juin 1985, justifier que cette condition nouvelle soit imposée.

b. Le délai d'introduction de l'action en justice.

Selon la phrase introductive de l'article 3, § 1er, du projet,

"Toute demande d'indemnité doit, sous peine de non-recevabilité, être adressée par lettre recommandée au Ministre compétent, et ce dans les délais ci-après :

- ... dans le délai prévu par l'article 1er, a, de la loi du 6 février 1970 relative à la prescription des créances à charge ou au profit de l'Etat et des provinces;
- ... dans le délai préfix d'un an à partir du décès de la victime ".

En raison du caractère obligatoire de la procédure administrative préalable, ces délais peuvent avoir une incidence directe sur la recevabilité de l'action en justice. Or, comme il a été dit par le Conseil d'Etat, section de législation, dans l'avis précité du 5 juin 1985, le Roi n'a pas été habilité à fixer les délais dans lesquels une action en justice doit être introduite sous peine de forclusion.

.../...

c. L'administration des biens d'un mineur.

L'article 10 du projet tend à régler la manière dont un mineur d'âge pourrait être amené, durant sa minorité, à disposer de l'indemnité qu'il a obtenue en sa qualité d'ayant droit.

Si cette disposition reproduit l'article 7 de la loi du 12 janvier 1970 relative à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas d'accident aéronautique survenu en temps de paix, encore est-il qu'il n'est pas au pouvoir du Roi de fixer des règles relatives à l'administration des biens d'un mineur d'âge. L'habilitation conférée au Roi par la loi du 1er août 1985 précitée est étrangère à cette matière.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, le projet doit être revu de manière fondamentale.

DOEL VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT.

Het ontwerp strekt tot uitvoering van afdeling III van hoofdstuk III "Gerechtelijke Organisatie en Veiligheid van de Burgers" van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, met betrekking tot de toekenning van een bijzondere vergoeding aan de slachtoffers van gewelddaden - of aan hun rechthebbenden - ongeacht of zij leden van de politie- en hulpdiensten zijn, dan wel derden die uit eigen beweging een slachtoffer te hulp komen en "vrijwillige hulpverleners" worden.

Het ontwerp organiseert een verplichte administratieve procedure aangaande de aanvraag tot het verkrijgen van een vergoeding, die bij de Minister van Landsverdediging, de Minister van Binnenlandse Zaken of de Minister van Justitie moet worden ingediend naargelang van de hoedanigheid van degene die het slachtoffer is van een feit dat een opzettelijke gewelddaad uitmaakt, of van de ontploffing van oorlogstuigen of van valstriktuigen.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

Volgens de aanhef ontleent de Koning zijn bevoegdheid ter zake aan artikel 42 van de voormelde wet van 1 augustus 1985, waarvan paragraaf 1, eerste lid, als volgt luidt :

"... in vreedstijd (wordt), onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning, een bijzondere vergoeding ... toegekend".

.../...

Toen de afdeling wetgeving van de Raad van State op 3 juni 1985 verzocht werd binnen een termijn van ten hoogste drie dagen van advies te dienen over amendementen op het ontwerp van wet "houdende fiscale en andere maatregelen", heeft zij op 5 juni 1985 onder het nummer L. 16.767/9 (1) een advies uitgebracht over artikel 41bis - het latere artikel 42 van de voormelde wet van 1 augustus 1985 - en in het bijzonder over paragraaf 1, eerste lid, en heeft zij er op gewezen dat de machtiging niet zeer nauwkeurig geformuleerd was en zeker niet volstond om de Koning bevoegd te maken voor het regelen van een aangelegenheid als de procedure en de termijnen betreffende het indienen van de aanvraag tot het verkrijgen van een vergoeding.

De Raad van State gaf de Regering in overweging "het amendement aan te vullen opdat in dat amendement zelf de bepalingen voorkomen die nodig zijn om de vermelde aangelegenheden te regelen".

Het door de Regering voorgestelde amendement werd in zijn oorspronkelijke versie aan de Senaat voorgelegd, zonder dat tegemoet was gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State wat de aan de Koning te verlenen nauwkeurige machtiging betreft (2).

De Senaatscommissie voor de Justitie heeft de tekst van het Regeringsamendement, dat artikel 42 geworden is, zeer ingrijpend gewijzigd, maar heeft daarbij evenmin rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad van State.

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, 873 (1984-1985), nr. 17, blz. 5 en 6.

(2) Gedr. St. Senaat, 873 (1984-1985), nr. 17.

Uit die wijzigingen volgt dat afdeling III van de wet van 1 augustus 1985, in tegenstelling met afdeling II, het slachtoffer en zijn rechthebbenden een recht op de bijzondere vergoeding wegens morele schade verleent ten bezware van de Staat, waarbij de rechtbanken van de rechterlijke orde volgens het gemene recht bevoegd blijven om kennis te nemen van de geschillen aangaande dat recht (1).

Het onderhavige ontwerp beoogt de procedure inzake de toekenning van die vergoeding te regelen.

De afdeling wetgeving behoort na te gaan of het ontworpen koninklijk besluit rechtsgrond vindt in de machtiging die bij artikel 42, § 1, eerste lid, van de voormelde wet van 1 augustus 1985 aan de Koning is verleend.

+

Volgens een vaste rechtspraak dient elke machtigingswet de aan de Koning verleende machten nauwkeurig te omschrijven. Op dat beginsel is het dat de Raad van State in zijn voormeld advies van 5 juni 1985 heeft geattendeerd.

Uit het onderzoek van verscheidene bepalingen van het ontworpen besluit komt naar voren dat niet met alle vereiste nauwkeurigheid aan de Koning machtiging is verleend om die bepalingen vast te stellen.

.../...

(1) Zie Kamer van Volksvertegenwoordigers (zitt. 1984-1985), verslag van de Commissie voor de Justitie, Gedr. Stuk 1281, nr. 16, blz. 7 en 8.

Dat is het geval met de bepalingen omtrent de navolgende onderwerpen :

- a. Het verplichte karakter van de administratieve procedure die aan het instellen van een rechtsvordering voorafgaat.

Volgens aan de Raad van State verschaft informatie zou de administratieve procedure verplicht zijn en zou eerst na afloop ervan een vordering bij de hoven en rechtbanken kunnen worden ingesteld wanneer het stilzwijgen van de Minister geacht wordt een afwijzende beslissing te zijn (artikel 4, tweede lid, en artikel 9 van het ontwerp) of wanneer een afwijzende beslissing wordt genomen (artikel 7 van het ontwerp).

Zowel in artikel 4, tweede lid, als in artikel 8 van het ontwerp wordt bepaald dat de partij die een vergoeding vraagt, na afwijzing van haar aanvraag door de administratieve overheid, en pas dan, bij de hoven en rechtbanken een vordering zou kunnen instellen.

Het ontworpen koninklijk besluit stelt dus een nieuwe voorwaarde voor het instellen van een burgerlijke rechtsvordering tot betaling van een vergoeding, namelijk het volgen van een administratieve procedure.

Deze voorwaarde voor het instellen van de vordering wijkt af van de algemene beginselen van het Gerechtelijk Wetboek, zoals die inzonderheid volgen uit hoofdstuk II van het eerste deel betreffende de voorwaarden van de rechtsvordering en uit boek II van het vierde deel betreffende het geding.

.../...

Voor het stellen van die voorwaarde vindt de Koning geen enkele machtiging in de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, en de in artikel 42 van die wet gebruikte woorden "onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning" kunnen, zoals de Raad van State in zijn voormeld advies van 5 juni 1985 aangegeven heeft, het opleggen van die nieuwe voorwaarde niet rechtvaardigen.

b. De termijn voor het instellen van de rechtsvordering.

De volzin die artikel 3, § 1, van het ontwerp inleidt, luidt aldus :

"Iedere aanvraag tot het verkrijgen van een vergoeding moet, op straffe van niet-ontvankelijkheid, bij een ter post aangetekende brief aan de bevoegde Minister gericht worden binnen de volgende termijnen :

- binnen de termijn bepaald bij artikel 1, a, van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van de schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën;
- binnen de vervaltermijn van een jaar vanaf de dag van het overlijden van het slachtoffer".

Omdat de voorafgaande administratieve procedure verplicht is, kunnen deze termijnen een directe weerslag hebben op de ontvankelijkheid van de rechtsvordering. Zoals de Raad van State, afdeling wetgeving, in het voormelde advies van 5 juni 1985 gezegd heeft, is echter aan de Koning geen machtiging verleend voor het vaststellen van de termijnen waarbinnen een rechtsvordering op straffe van verval moet worden ingesteld.

.../...

c. Het beheer over de goederen van een minderjarige.

Artikel 10 van het ontwerp wil bepalen op welke wijze men een minderjarige tijdens zijn minderjarigheid zou kunnen laten beschikken over de vergoeding die hij als rechthebbende heeft verkregen.

Die bepaling moge nu artikel 7 van de wet van 12 januari 1970 betreffende de toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van luchtvaartongeval in vredestijd overnemen, toch ligt het niet in 's Konings bevoegdheid om regels te stellen betreffende het beheer over de goederen van een minderjarige. De bij de voormelde wet van 1 augustus 1985 aan de Koning verleende machtiging staat in generlei betrekking tot deze aangelegenheid.

+

Gelet op de hierboven gemaakte opmerkingen moet het ontwerp grondig worden herzien.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

P. FINCOEUR,
Ch.-L. CLOSSET,

Cl. DESCHAMPS,

F. DELPEREE,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, staatsraad.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. LIGOT.