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 Ministre de la Justice, le 23 décembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence", a donné le 21 janvier 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 23 december 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden", heeft op 21 januari 1998 het volgende advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET

Préambule

1. A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire :

"Vu la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres, notamment l'article 30, § 2, alinéa 1er, remplacé par la loi du 17 février 1997, l'article 32, § 2, 2°, remplacé par la loi du 18 février 1997 et l'article 34, § 5, alinéa 1er, remplacé par la loi du 17 février 1997;".

2. A l'alinéa 3, il vaut mieux écrire :

"Vu l'avis de l'inspecteur des Finances ...;".

3. A l'alinéa 4, la date de l'accord du ministre du Budget, donné le 13 octobre 1997 et non le 27 octobre 1997 doit être modifiée.

Dispositif

Articles 1er, 2 et 5

Ces dispositions modifient l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence afin d'augmenter le nombre de chambres qui composent cette commission.

Au lieu de deux chambres, celle-ci serait désormais composée de six chambres dont deux ne seraient établies que pour une période limitée dans le temps, soit deux ans, avec une possibilité pour le Roi de prolonger leur travail.

Le préambule fait mention de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres dont l'article 30, § 2, alinéa 1er, devrait constituer la base légale de l'arrêté en projet.

Cette disposition prévoit que "la commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence est divisée en chambres. Le Roi précisera le nombre de chambres".

Le système mis en place par le projet conduit à une incohérence.

En effet, l'article 30, § 2, alinéa 7, de la loi du 1er août 1985, précitée, dispose que le mandat du président, des vice-présidents, des membres effectifs et suppléants, est d'une durée de six ans.

Qu'adviendra-t-il, dès lors, des personnes nommées conformément à cette disposition et composant les deux chambres dont le Roi déciderait de ne plus prolonger les activités ?

En conséquence, les dispositions en projet faisant l'objet de cette observation doivent être revues.

Articles 3 et 4

1. Il n'y a pas lieu de créer un chapitre IIbis mais d'insérer l'article relatif aux frais funéraires sous la forme d'un article 2bis dans le chapitre II.

2. Dans l'article 2bis en projet, il y a lieu de supprimer, à l'alinéa 1er, les mots "Conformément à l'article 32, § 2, point 2 de la loi", et de remplacer, à l'alinéa 2 du texte français, les mots "Les frais funéraires ne seront pris ... justificative" par les mots "Les frais funéraires ne sont pris ... justificative".

Articles 11 et 12

En vertu de l'article 34, § 5, alinéa 1er, de la loi du 1er août 1985, précitée, le requérant, lorsqu'il est entendu par la commission, peut éventuellement être assisté ou représenté par un avocat, un délégué d'un organisme public ou d'une association agréée à cette fin par le Roi ... .

L'article 53bis, en projet, détermine quelles sont les conditions nécessaires à cet agrément, la procédure à suivre pour l'obtenir ainsi que les hypothèses dans lesquelles l'agrément pourra être suspendu ou retiré.

Cette disposition est cependant imprécise à de nombreux égards.

Tout d’abord, le paragraphe 1er, alinéa 2, indique que la demande d’agrément doit être introduite par une lettre recommandée à la poste auprès du ministère de la Justice, service d’encadrement de l’assistance aux victimes.

Le paragraphe 2, alinéa 3, prévoit que lorsqu’une suspension ou une abrogation de l’agrément est envisagée, l’association a le droit d’être entendue.

Compte tenu de ces deux éléments, doit-on considérer que l’association sera entendue par le service d’encadrement de l’assistance aux victimes, et dans quelles conditions ?

Comme en a convenu la fonctionnaire déléguée, les dispositions en projet devraient être plus claires sur ce point.

Par ailleurs, le paragraphe 1er, alinéa 2, prévoit que la demande d’agrément comprend en annexe,

> "le cas échéant, une preuve de la reconnaissance par les autorités fédérales, communautaires ou régionales en ce qui concerne l’aide ou l’assistance aux victimes d’actes intentionnels de violence".

Ce texte mérite des éclaircissements, notamment, en ce qui concerne la portée et la nature de cette preuve de reconnaissance, et plus particulièrement, lorsqu’elle émane de l’autorité fédérale.

Des explications fournies par la fonctionnaire déléguée, il apparaît que pourraient également être agréées les associations qui, dans le cadre du plan global, reçoivent des subsides de l'Etat fédéral pour la réalisation de programmes qui participent à l'activité de la justice, notamment en ce qui concerne la médiation pénale.

Cette reconnaissance antérieure est, selon la fonctionnaire déléguée, un élément qui apporte une certaine crédibilité à l'association qui sollicite un agrément.

Afin de respecter les compétences des entités fédérées, cette disposition devrait clairement faire référence aux associations qui jouissent déjà de subsides fédéraux pour des programmes liés au fonctionnement de la justice.

Le texte en projet ne précise pas non plus si l'agrément est limité à une période définie dans le temps et si la preuve exigée ci-dessus pourrait être notamment la possession d'un agrément obtenu antérieurement.

La limitation de l'agrément dans le temps, pourrait être une solution au contrôle d'une des conditions visées au paragraphe 1er, alinéa 1er, à savoir l'exercice effectif et habituel de prestations liées à l'aide et à l'assistance aux victimes.

Au paragraphe 2, l'utilisation du terme "abrogation" n'est pas correcte. Mieux vaut parler d'un retrait d'agrément, ce retrait n'étant pas nécessairement rétroactif.

D’une manière générale, ce paragraphe 2 est mal conçu; il y est question tantôt d’un retrait de plein droit, tantôt d’un retrait ou d’une suspension.

Le retrait de l’agrément de plein droit laisse supposer que l’association n’est pas informée de ce qu’un tel retrait est envisagé, et qu’elle ne pourra être lue ou entendue à ce propos.

Or, la fonctionnaire déléguée estime que, même en cas de retrait de plein droit, l’association aura de telles garanties.

Il convient, dès lors, de supprimer les termes "de plein droit" qui ne se justifient pas dans le cas d’espèce.

Le texte ne détermine pas non plus dans quelles circonstances le Roi décidera, tantôt d’une simple suspension de l’agrément ou, tantôt de son retrait, lorsque l’association n’exerce plus effectivement ou habituellement des prestations en rapport avec son objet social ou lorsqu’il y a plainte écrite d’une personne qui prétend être victime d’un acte intentionnel de violence et que l’association lui porte préjudice.

Compte tenu de l’ensemble de ces remarques, il serait plus judicieux de prévoir au sein de l’article 53bis en projet, un paragraphe distinct consacré à la suspension, en précisant les conditions dans lesquelles elle peut être mise en oeuvre et sa durée. A l’issue de ce délai, soit l’association remplit à nouveau les conditions nécessaires à l’agrément et retrouve celui-ci, soit elle ne les remplit plus et, dans ce cas, le retrait pourrait intervenir.

Un autre paragraphe serait consacré au retrait proprement dit, définissant les conditions dans lesquelles la procédure de retrait serait engagée sans une suspension préalable de l'agrément.

Enfin, un paragraphe serait consacré aux garanties de motivation, de publicité des décisions prises par le Roi ainsi qu'au respect des droits de la défense des associations.

Le texte de l'article 53bis en projet doit être fondamentalement revu pour lui donner plus de cohérence et de clarté.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Aanhef

1. In het eerste lid schrijve men :

"Gelet op de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, inzonderheid op artikel 30, § 2, eerste lid, vervangen bij de wet van 17 februari 1997, op artikel 32, § 2, 2°, vervangen bij de wet van 18 februari 1997 en op artikel 34, § 5, eerste lid, vervangen bij de wet van 17 februari 1997;".

2. In het derde lid is het beter te schrijven :

"Gelet op het advies van de inspecteur van Financiën, ...;".

3. In het vierde lid moet de datum van de akkoordbevinding van de minister van Begroting, die dateert van 13 oktober 1997 en niet van 27 oktober 1997, gewijzigd worden.

Bepalend gedeelte

Artikelen 1, 2 en 5

Met deze bepalingen wordt het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden gewijzigd om het aantal kamers waaruit deze commissie bestaat, te verhogen.

In plaats van uit twee kamers zal ze voortaan uit zes kamers bestaan, waarvan er twee slechts voor een beperkte periode worden geïnstalleerd, namelijk twee jaar, maar waarvan de Koning de werkzaamheden kan verlengen.

In de aanhef wordt verwezen naar de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, waarvan artikel 30, § 2, eerste lid, de rechtsgrond zou moeten vormen van het ontworpen besluit.

In deze bepaling staat het volgende : "De commissie voor hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden is ingedeeld in kamers. De Koning bepaalt het aantal kamers.".

Het systeem dat bij het ontwerp wordt ingevoerd leidt tot enige inconsistentie.

In artikel 30, § 2, zevende lid, van de genoemde wet van 1 augustus 1985 wordt immers bepaald dat het mandaat van de voorzitter, de ondervoorzitters, de werkende leden en hun plaatsvervangers zes jaar duurt.

Wat geschiedt er dan met de personen die overeenkomstig deze bepalingen zijn benoemd en deel uitmaken van die twee kamers, wanneer de Koning beslist de werkzaamheden daarvan niet meer te verlengen ?

De ontworpen bepalingen waarop deze opmerking betrekking heeft moeten dus worden herzien.

Artikelen 3 en 4

1. Er is geen grond om een hoofdstuk IIbis in te voeren, maar om het artikel over de begrafeniskosten, in de vorm van een artikel 2bis in te voegen in hoofdstuk II.

2. In het ontworpen artikel 2bis behoren in het eerste lid de woorden "Overeenkomstig het artikel 32, §, punt 2 van de wet" te vervallen en behoren in het tweede lid van de Franse tekst de woorden "Les frais funéraires ne seront pris ... justificative" vervangen te worden door de woorden "Les frais funéraires ne sont pris ... justificative".

Artikelen 11 en 12

Krachtens artikel 34, § 5, eerste lid, van de genoemde wet van 1 augustus 1985 kan de verzoeker, wanneer hij door de commissie wordt gehoord, eventueel worden bijgestaan of vertegenwoordigd door zijn advocaat, een gemachtigde van een overheidsinstelling of van een door de Koning hiertoe erkende vereniging ... .

In het ontworpen artikel 53bis worden de voorwaarden voor die erkenning vastgesteld, de procedure om die erkenning te krijgen en de gevallen waarin de erkenning kan worden geschorst of ingetrokken.

Deze bepaling is echter in talrijke opzichten onduidelijk.

In de eerste plaats wordt in paragraaf 1, tweede lid, aangegeven dat het verzoek om erkenning bij een ter post aangetekend schrijven moet worden ingediend bij het ministerie van Justitie, steundienst slachtofferzorg.

In paragraaf 2, derde lid, staat dat, wanneer schorsing of opheffing van de erkenning overwogen wordt, de vereniging het recht heeft gehoord te worden.

Moet men, vanwege deze twee gegevens, ervan uitgaan dat de vereniging gehoord zal worden door de steundienst slachtofferzorg, en op welke voorwaarden ?

De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat de ontworpen bepalingen wat dat betreft duidelijker moeten zijn.

Bovendien wordt in paragraaf 1, tweede lid, bepaald dat als bijlage bij het verzoek om erkenning,

> "desgevallend een bewijs van erkenning door de federale, gemeenschaps- of gewestelijke overheid (gaat) met betrekking tot het helpen en bijstaan van slachtoffers van opzettelijke gewelddaden".

Deze tekst behoort te worden verduidelijkt, onder meer wat de strekking en de aard van dat bewijs van erkenning betreft, en inzonderheid wanneer het uitgaat van de federale overheid.

Uit de uitleg van de gemachtigde ambtenaar blijkt dat ook verenigingen die in het kader van het globaal plan subsidies krijgen van de federale Staat om programma's uit te voeren die te maken hebben met de werking van het gerecht, zoals de bemiddeling in strafzaken, erkend kunnen worden.

Door deze voorafgaande erkenning krijgt volgens de gemachtigde ambtenaar de vereniging die om erkenning verzoekt een zekere geloofwaardigheid.

Met het oog op de inachtneming van de bevoegdheden van de deelentiteiten, moet in deze bepaling duidelijk worden verwezen naar de verenigingen die reeds federale subsidies krijgen voor programma's die verband houden met de werking van het gerecht.

In de ontworpen tekst wordt evenmin aangegeven of de erkenning in de tijd beperkt wordt en of het hierboven vereiste bewijs ook het hebben van een vroeger verkregen erkenning kan zijn.

De beperking van de erkenning in de tijd zou een oplossing kunnen zijn voor de controle van één van de voorwaarden genoemd in paragraaf 1, eerste lid, namelijk effectief en gewoonlijk prestaties verrichten in verband met hulp en bijstand aan slachtoffers.

In paragraaf 2 wordt de term "opheffing" niet juist gebruikt. Het zou beter zijn te spreken van intrekking van de vergunning, aangezien deze intrekking niet noodzakelijk retroactief is.

Algemeen beschouwd is deze paragraaf 2 slecht geconcipieerd; de ene keer is er sprake van intrekking van rechtswege, de andere keer van intrekking of schorsing.

De intrekking van rechtswege van een erkenning wekt de indruk dat de vereniging er niet van op de hoogte wordt gebracht dat zulk een intrekking in overweging wordt genomen en dat zij niet schriftelijk kan reageren of gehoord worden.

De gemachtigde ambtenaar is van mening dat de vereniging, zelfs in geval van intrekking van rechtswege, zulke garanties krijgt.

De woorden "van rechtswege", die in dit geval niet gerechtvaardigd zijn, dienen bijgevolg geschrapt te worden.

In de tekst wordt evenmin bepaald in welke omstandigheden de Koning de ene keer alleen besluit tot schorsing van de erkenning en de andere keer besluit tot intrekking ervan, wanneer de vereniging niet meer effectief of gewoonlijk prestaties verricht in verband met haar doel of wanneer er een schriftelijke klacht is van iemand die beweert het slachtoffer te zijn van een opzettelijke gewelddaad en door de vereniging te worden geschaad.

Wegens al deze opmerkingen zou het dienstiger zijn in het ontworpen artikel 53bis een afzonderlijke paragraaf op te nemen die gewijd is aan de schorsing, waarin wordt bepaald onder welke voorwaarden en voor hoelang deze schorsing kan worden uitgesproken. Na deze termijn voldoet de vereniging ofwel weer aan de voorwaarden die vereist zijn

voor de erkenning en krijgt ze opnieuw deze erkenning, of voldoet zij niet meer aan deze voorwaarden en kan de erkenning worden ingetrokken.

Een andere paragraaf zou worden gewijd aan de eigenlijke intrekking, en zou bepalen in welke omstandigheden de intrekkingsprocedure wordt ingezet zonder dat de erkenning van tevoren wordt geschorst.

Ten slotte zou er een paragraaf besteed worden aan de waarborgen inzake de motivering, de openbaarheid van de beslissingen die de Koning uitvaardigt en de inachtneming van de rechten van verdediging van de verenigingen.

De tekst van het ontworpen artikel 53bis moet grondig worden herzien met het oog op meer samenhang en duidelijkheid.

Slotopmerkingen

De Nederlandse tekst van het ontwerp is uit een oogpunt van correct taalgebruik en goede wetgevingstechniek slecht gesteld.

Onder voorbehoud van de bovenstaande inhoudelijke opmerkingen, worden hierna bij wijze van voorbeeld dienaangaande een aantal opmerkingen gemaakt.

In het vierde en het vijfde lid van de aanhef schrijve men telkens "van ..." in plaats van "gegeven op ...".

In het voordrachtformulier schrijve men "Minister" in plaats van "Minsiter" alsook "Op de voordracht van" in plaats van "Op voordracht van".

Bij de verwijzing naar een bepaald artikel, een bepaald hoofdstuk of een bepaalde alinea schrijve men geen bepaald lidwoord. Men schrijve dus "Artikel 3" in plaats van "Het artikel 3" (artikel 1, inleidende zin), "in artikel 5, § 1" in plaats van "in het artikel 5, § 1" (artikel 2), "In hoofdstuk IIbis" in plaats van "in het hoofdstuk IIbis" (artikel 4, inleidende zin), "van afdeling IX" in plaats van "van de afdeling IX" (artikel 8). Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp.

In artikel 1, inleidende volzin, schrijve men "wordt vervangen als volgt" in plaats van "wordt vervangen door de volgende bepalingen".

In artikel 1, het ontworpen artikel 3, eerste lid, schrijve men "verlengd" in plaats van "vernieuwd".

In artikel 3, inleidende zin, schrijve men "ingevoegd" in plaats van "bijgevoegd" alsook luidende : "in plaats van", dat de volgende titel heeft :". De laatste opmerking geldt ook voor artikel 11.

In artikel 3 moet het woord "betreffende" in het opschrift van het ontworpen hoofdstuk IIbis vervallen. Dezelfde opmerking geldt ook voor het opschrift van de ontworpen afdeling XIbis (artikel 11).

Artikel 4, inleidende zin, zou als volgt gesteld moeten worden :

"Art. 4 In hoofdstuk IIbis van hetzelfde koninklijk besluit wordt een artikel 2bis ingevoegd, luidende :"

In artikel 4, het ontworpen artikel 2bis, eerste lid, schrijve men "maximumbedrag" in één woord en "in aanmerking wordt genomen" in plaats van "in aanmerking kan worden genomen".

In het tweede lid van hetzelfde ontworpen artikel 2bis, schrijve men, zoals in de Franse tekst, "indien ze gestaafd worden met een bewijsstuk".

In artikel 7 schrijve men "vierde lid" in plaats van "alinea 4".

In artikel 12, inleidende zin, schrijve men "wordt een artikel 53bis ingevoegd, luidende" in plaats van "wordt volgende bepaling ingelast".

Voor zover de terminologie bij het herschrijven van het ontworpen artikel 53bis behouden zou blijven, dienen de volgende correcties te worden aangebracht :

In artikel 12, het ontworpen artikel 53bis, § 1, eerste lid, 3°, schrijve men "regelmatig" in plaats van "gewoonlijk" en "doel" in plaats van "maatschappelijk doel". Deze opmerking geldt ook voor paragraaf 2, tweede lid, 1°.

In dezelfde paragraaf, tweede lid, zou het woord "desgevallend" vervangen moeten worden door de woorden "in voorkomend geval".

In artikel 12, het ontworpen artikel 53bis, § 2, eerste lid, schrijve men "de voorwaarden bepaald in" in plaats van "de voorwaarden voorzien in".

In het tweede lid, 2°, van dezelfde paragraaf schrijve men "van een persoon die beweert het slachtoffer te zijn van een opzettelijke gewelddaad en door de vereniging te worden geschaad" in plaats van "van een vermeend slachtoffer van een opzettelijke gewelddaad waarin deze melding maakt van een aan hem door de vereniging berokkend nadeel".

La chambre était composée de

Messieurs J.-J. STRYCKMANS, président,
de Heren voorzitter,

Y. KREINS, conseillers d'Etat,
P. QUERTAINMONT, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame B. VIGNERON, greffier assumé
Mevrouw toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. A. LEFEBVRE, adjunct-referendaris.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON J.-J. STRYCKMANS