

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

AVIS 34.870/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.870/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 10 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive", a donné le 12 février 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 10 februari 2003 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van Koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken", heeft op 12 februari 2003 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée par la circonstance)... dat het Federaal Parket ingevolge oprichting bij wet van 21 juni 2001 thans al operationeel is (sedert 21 mei 2002) en dat dienvolgens de voorzieningen ten behoeve van het Federaal Parket, zoals voorzien in het ontwerp, zo spoedig als mogelijk dienen genomen te worden."

*

* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

Sur ces trois points, le projet appelle les observations qui suivent.

Compétence de l'auteur de l'acte et fondement légal

Dans l'avis 29.780/2, donné le 23 octobre 2000, sur un projet d'arrêté royal "portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive", la section de législation a attiré l'attention de l'auteur du projet sur le fait que plusieurs dispositions, dont certaines figuraient déjà dans le texte actuel de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, allaient bien au-delà de simples mesures d'exécution relatives au remboursement des frais exposés à la requête des autorités judiciaires et constituaient de véritables règles de procédure pénale.

.../...

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a mentionné notamment des dispositions qui sont visées par l'article 144bis en projet, à savoir :

- 1° les règles relatives à la saisie d'animaux, de biens périssables ou d'objets qui ne peuvent être déposés au greffe (articles 42 et 43 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950, précité);
- 2° les dispositions relatives à la désignation des autorités judiciaires dont l'autorisation préalable est requise pour certaines dépenses extraordinaires lorsque l'information ou l'instruction d'une affaire l'exigent (article 66 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950, précité).

S'agissant du fondement légal de telles dispositions, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que :

"L'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant Règlement général sur les frais de justice en matière répressive se donne principalement pour fondement légal la loi du 16 juin 1919 «autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale» ⁽¹⁾. L'article 1^{er} de cette loi, qui n'est pas sans rappeler une loi de pouvoirs spéciaux ⁽²⁾, dispose :

«Le gouvernement est autorisé à apporter aux dispositions des arrêtés royaux des 18 juin 1853, qui ne font pas l'objet de la loi du 1^{er} juin 1849, aux articles 11 et 12 de la loi du 15 avril 1878, à la loi du 23 décembre 1879, aux décrets du 16 février 1807, aux lois des 15 août 1881 et 11 juin 1883, aux arrêtés royaux des 7 avril 1891, 19 juillet 1894 et 27 janvier 1911, ainsi qu'à tous autres décrets et arrêtés établissant le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale, les modifications qu'il jugera nécessaires.

⁽¹⁾ Voir également la loi du 1^{er} juin 1849 sur la révision des tarifs en matière criminelle, dont l'article 1^{er} a été implicitement abrogé par la loi du 16 juin 1919.

⁽²⁾ Dans le projet initial, était prévu un article 2 rédigé comme suit :
"Les arrêtés royaux de revision prévus par l'article précédent seront pris avant l'expiration de la seconde année de la publication de la présente loi; à partir de cette époque, les dispositions qui n'ont pas un caractère exclusivement réglementaire, seront considérées comme définitives et ne pourront plus être modifiées que par une loi." (Doc. parl., Ch. repr., sess. 2 avril 1919, n° 126 (II)).
Le rapport de la Commission de la justice du Sénat fait par Monsieur A. Behaeghel explique la suppression de cette disposition notamment par le fait que :
"A la vérité, les Chambres, en confiant au Gouvernement le soin de faire une révision des tarifs, ne lui délèguent pas le droit de faire acte législatif, mais le chargent de prendre des règlements et des mesures d'exécution nécessaires à l'application de la loi." (Doc. parl., Sénat, sess. 1919, n° 87).

Les articles maintenus ou modifiés, ainsi que les articles nouveaux, seront refondus dans de nouveaux arrêtés royaux.».

Pareille habilitation n'est pas suffisante pour justifier, au regard des principes constitutionnels, les nombreux articles du Règlement général qui disposent en matière de procédure pénale.

Une réforme globale de la matière s'impose. Elle devrait intégrer toutes les règles de procédure dans le Code d'instruction criminelle, et notamment celles relatives aux saisies, à l'expertise ⁽³⁾ et à l'exécution des jugements. Par ailleurs, le Code d'instruction criminelle devrait définir la notion de frais de justice en matière répressive et poser les principes essentiels régissant la matière. Il habiliterait ensuite le Roi, dans les limites ainsi tracées, à arrêter les mesures d'exécution nécessaires et notamment les tarifs et les modalités pratiques du paiement des frais de justice. De la sorte, les lois des 1^{er} juin 1849 et 16 juin 1919 précitées pourraient être abrogées.".

Bien que ce ne soit pas à l'occasion de l'insertion d'un seul article dans l'arrêté royal du 28 décembre 1950, précité, que cette réforme doit être mise en oeuvre, le Conseil d'Etat ne peut que rappeler que la législation actuelle offre un fondement légal insuffisant pour adopter des dispositions qui relèvent de la procédure pénale et devraient être réglées par la loi.

2. Dans le premier alinéa du préambule, les mots "notamment l'article 71" laissent penser que l'article 71 de la loi du 1^{er} juin 1849 sur la révision des tarifs en matière criminelle est visé, alors qu'il s'agit de l'article 71 de la loi du 28 juillet 1992 portant des dispositions fiscales et financières.

Il y a donc lieu d'écrire, in fine "et par l'article 71 de la loi du 28 juillet 1992".

⁽³⁾ Comme le soulignent H.-D. Bosly et D. Vandermeersch, "S'il est bien une matière qui mériterait une réglementation dans le Code d'instruction criminelle, c'est celle de l'expertise. La Commission pour le droit de la procédure pénale prépare un projet sur cette matière." (Droit de la procédure pénale, La Charte, 1999, p. 754).

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering in de brief met de adviesaanvraag :

"... dat het Federaal Parket ingevolge oprichting bij wet van 21 juni 2001 thans al operationeel is (sedert 21 mei 2002) en dat dienvolgens de voorzieningen ten behoeve van het Federaal Parket, zoals voorzien in het ontwerp, zo spoedig als mogelijk dienen genomen te worden."

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Bevoegdheid van de steller van de handeling en rechtsgrond

In advies 29.780/2, uitgebracht op 23 oktober 2000 over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken", heeft de afdeling Wetgeving de aandacht van de steller van het ontwerp gevestigd op het feit dat verschillende bepalingen, waarvan sommige reeds voorkwamen in de huidige tekst van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, veel verder gingen dan gewone uitvoeringsmaatregelen voor de terugbetaling van kosten gemaakt op verzoek van de rechterlijke instanties en echte regels van strafprocesrecht vormden.

.../...

In dat advies heeft de Raad van State onder meer bepalingen genoemd waarop het ontworpen artikel 144bis betrekking heeft, namelijk :

- 1° de regels betreffende de inbeslagneming van dieren, bederfbare goederen of voorwerpen die niet ter griffie kunnen worden neergelegd (artikelen 42 en 43 van het genoemde koninklijk besluit van 28 december 1950);
- 2° de bepalingen betreffende de aanwijzing van de rechterlijke instanties die een voorafgaande machtiging moeten verlenen voor sommige buitengewone uitgaven wanneer die nodig zijn voor het opsporingsonderzoek of voor het gerechtelijk onderzoek van een bepaalde zaak (artikel 66 van het genoemde koninklijk besluit van 28 december 1950).

Omtrent de rechtsgrond van zulke bepalingen heeft de afdeling Wetgeving het volgende geoordeeld :

"Het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken ontleent zijn rechtsgrond hoofdzakelijk aan de wet van 16 juni 1919 «waarbij aan de Regering machtiging wordt verleend om aan de bepalingen, betreffende de gerechtskosten in strafzaken, in burgerlijke zaken en in handelszaken wijzigingen toe te brengen» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie eveneens de wet van 1 juni 1849 op de herziening van de tarieven in strafzaken, waarvan artikel 1 impliciet opgeheven is bij de wet van 16 juni 1919.

Artikel 1 van die wet, die ongetwijfeld doet denken aan een bijzonderemachtenwet ⁽²⁾, bepaalt het volgende :

«Aan de Regering wordt machtiging verleend om de door haar nodig geachte wijzigingen te brengen in de bepalingen der koninklijke besluiten van 18 juni 1853, die niet bij de wet van 1 juni 1849 horen, in de artikelen 11 en 12 der wet van 15 april 1878, in de wet van 25 december 1879, de decreten van 16 februari 1807, de wetten van 15 augustus 1881 en 11 juni 1883, de koninklijke besluiten van 7 april 1891, 19 juli 1894 en 27 januari 1911, alsmede in alle andere decreten en besluiten tot regeling van de gerechtskosten in burgerlijke zaken en in handelszaken.

De behouden of gewijzigde artikelen zullen met de nieuwe artikelen tot nieuwe koninklijke besluiten worden omgewerkt.».

Zulk een machtiging is niet voldoende om in het licht van de grondwettelijke beginselen de talrijke artikelen van het Algemeen Reglement te rechtvaardigen die regelgeving ter zake van strafprocesrecht inhouden.

Een algehele hervorming van die aangelegenheid is noodzakelijk. Bij die hervorming moeten alle procedureregels in het Wetboek van Strafvordering worden opgenomen, onder meer die betreffende inbeslagneming, het deskundigenonderzoek ⁽³⁾ en tenuitvoerlegging van vonnissen. Verder dient in het Wetboek van Strafvordering het begrip gerechtskosten in strafzaken gedefinieerd te worden en behoren de hoofdbeginselen vastgelegd te worden die voor de aangelegenheid gelden. Bovendien zou de Koning, binnen de aldus bepaalde grenzen, erin gemachtigd worden om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, inzonderheid de tarieven en de praktische voorschriften voor de betaling van gerechtskosten. Zo zouden de voormelde wetten van 1 juni 1849 en 16 juni 1919 kunnen worden opgeheven."

⁽²⁾ Het oorspronkelijke ontwerp bevatte een als volgt gesteld artikel 2 :
"De bij vorig artikel bedoelde koninklijke herzieningsbesluiten zullen worden genomen vóór het verstrijken van het tweede jaar na de bekendmaking dezer wet; met ingang van dit tijdstip zullen de bepalingen, die niet louter van reglementaire aard zijn, als vaststaande worden beschouwd en nog slechts door een wet gewijzigd kunnen worden." (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2 april 1919, nr. 126 (II)).
In het verslag van de Commissie Justitie van de Senaat opgemaakt door de heer A. Behaeghel wordt de opheffing van die bepaling inzonderheid als volgt verklaard :
"A la vérité, les Chambres, en confiant au Gouvernement le soin de faire une révision des tarifs, ne lui délèguent pas le droit de faire acte législatif, mais le chargent de prendre des règlements et des mesures d'exécution nécessaires à l'application de la loi." (Gedr. St., Senaat, zitting 1919, nr. 87).

⁽³⁾ H.-D. Bosly en D. Vandermeersch onderstrepen : "S'il est bien une matière qui mériterait une réglementation dans le Code d'instruction criminelle, c'est celle de l'expertise. La Commission pour le droit de la procédure pénale prépare un projet sur cette matière" (Droit de la procédure pénale, La Charte, 1999, blz. 754).

Ook al hoeft die hervorming niet verwezenlijkt te worden naar aanleiding van één enkel artikel dat in het genoemde koninklijk besluit van 28 december 1950 wordt ingevoegd, de Raad van State kan niet anders dan erop wijzen dat de huidige wetgeving onvoldoende rechtsgrond biedt om bepalingen aan te nemen die onder het strafprocesrecht vallen en bij wet geregeld behoren te worden.

2. In het eerste lid van de aanhef wekken de woorden "inzonderheid op artikel 71" de indruk dat artikel 71 van de wet van 1 juni 1849 tot herziening van de tarieven in strafzaken wordt bedoeld, terwijl het gaat om artikel 71 van de wet van 28 juli 1992 houdende fiscale en financiële bepalingen.

Men schrijve bijgevolg aan het einde "en bij artikel 71 van de wet van 28 juli 1992".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Madame
Mevrouw

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Monsieur
de Heer

F. DEHOUSSE,

assesseur de la section de législation,
assessor van de afdeling wetgeving,

Madame
Mevrouw

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS