

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.153/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 27 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les critères d'agrément des services de médiation visés à l'article 7 de la loi du 22 juin 2005 introduisant des dispositions relatives à la médiation dans le Titre préliminaire du Code de Procédure pénale et dans le Code d'Instruction criminelle", a donné le 24 octobre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Fondement juridique

Intitulé

L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Projet d'arrêté royal relatif aux services de médiation".

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser l'article 554, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle. En effet, la loi du 22 juin 2005 introduisant des dispositions relatives à la médiation dans le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et dans le Code d'instruction criminelle ¹ est une loi modificative qui insère notamment cette disposition dans le Code d'instruction criminelle. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est donc cet article 554, § 1^{er}, et non l'article 7 de la loi du 22 juin 2005, précitée.

Dispositif

Article 1^{er}

Au 2°, il ne convient pas de viser la loi du 22 juin 2005, précitée, qui est une loi modificative, mais bien les articles 3^{ter} du Titre préliminaire du Code de procédure pénale et 553, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle.

⁽¹⁾ Publiée au Moniteur belge le 27 juillet 2005.

Article 2

1. L'auteur du projet reste en défaut de définir de façon suffisamment précise certains critères énumérés dans la loi. Ainsi, par exemple, les points 4° et 6° n'apportent pas de précision suffisante quant à la composition pluridisciplinaire de l'équipe d'un service de médiation et quant aux connaissances et aptitudes requises de la part des membres de cette équipe. De même, les points 7° et 8° n'apportent aucune précision par rapport à l'obligation faite au Roi par l'article 554, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle de prévoir une formation adaptée et un soutien spécialisé.

2. Au point 9°, afin d'assurer la cohérence du texte de l'arrêté avec l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle, mieux vaut remplacer l'expression "code déontologique" par les termes "code de déontologie".

3. Le point 11° est rédigé de façon particulièrement large en ce qu'il mentionne "les locaux appropriés pour l'exercice de l'activité".

Il conviendrait de préciser, à tout le moins, que ces locaux doivent permettre d'assurer la confidentialité des médiations ².

Article 4

En application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les actes administratifs à portée individuelle - tels que ceux visés à l'article 4 - doivent être motivés formellement. En reproduisant une telle prescription générale, le projet donne à tort l'impression qu'à défaut de pareille disposition dans le projet, les décisions concernées ne doivent pas être motivées formellement, ce qui constituerait naturellement un manquement à la loi susvisée du 29 juillet 1991.

⁽²⁾ Voir à cet égard l'article 555 du Code d'instruction criminelle, rétabli par l'article 8 de la loi du 22 juin 2005, précitée.

La mention à l'article 4, § 2, du projet, que la décision concernée doit être "motivée", doit par conséquent être supprimée.

Article 5

L'article 5 est formulé de façon fort restrictive en limitant la possibilité d'une nouvelle demande d'agrément à la seule hypothèse où "le motif du refus n'existe plus".

Faut-il comprendre par là que le service de médiation qui entendrait établir le caractère erroné du motif du refus n'aurait d'autre choix que d'exercer un recours en justice ?

Article 6

1. En prévoyant que le ministre "peut" octroyer des subsides à un service de médiation agréé conformément aux dispositions du présent projet, l'article 6 laisse au ministre le pouvoir discrétionnaire d'accorder ou non des subsides à ce service. Un tel pouvoir discrétionnaire ne peut cependant pas se concevoir à l'égard d'un service qui a été préalablement agréé par le ministre et qui, de ce fait, doit pouvoir bénéficier d'un financement dans les conditions arrêtées par le Roi en application de l'article 554, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle.

2. L'article 6 prête également à confusion lorsqu'il vise le "service de médiation agréé conformément à l'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire". Cet arrêté royal du 17 décembre 2003 ne fixe en effet pas les critères d'agrément d'un service de médiation.

De manière plus fondamentale, il est renvoyé à l'observation préalable formulée dans l'avis 39.154/2, donné ce jour sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 17 décembre 2003 relatif à la subvention d'organismes offrant un encadrement spécialisé aux citoyens impliqués dans une procédure judiciaire".

Article 7

Il convient de prévoir que le ministre doit être informé, non seulement en cas de modification des statuts ou de cessation des activités, mais également lorsque d'autres critères d'agrément visés à l'article 2 viennent à être modifiés.

Article 8

Il est renvoyé à l'observation 2 formulée sous l'article 2.

Article 12

1. Dans la mesure où l'article 554, § 1^{er}, du Code d'instruction criminelle habilite le Roi à fixer les procédures d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément, il n'y a pas lieu de restreindre, pour les décisions individuelles, l'habilitation au ministre à l'octroi (article 4) et au retrait de l'agrément. Il convient dès lors de rédiger la première phrase de l'article 12 en projet comme suit :

"Le Ministre peut retirer ou suspendre l'agrément (...)".

2. La question se pose de savoir s'il ne convient pas également de prévoir la possibilité d'une suspension ou d'un retrait de l'octroi de l'agrément en cas d'utilisation non conforme des subventions accordées en application de l'article 6.

Articles 15 et 16

1. Ces articles appellent la même observation que celle formulée à l'article 4 en ce qui concerne l'obligation de motivation formelle des actes administratifs à portée individuelle.

.../...

2. En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 16 en projet, on peut se demander pourquoi la suspension de l'agrément prend fin le jour où intervient la décision de retrait ou de non-retrait de l'agrément et pas le jour de la notification de cette décision au service de médiation. Une telle solution serait plus logique au regard de l'article 4 qui dispose que l'agrément prend cours le jour de la notification de la décision du ministre au service de médiation.

Article 18

À propos de l'entrée en vigueur du projet d'arrêté à l'examen, il convient de rappeler que l'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 juin 2005, précitée, dispose que :

"Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Celle-ci a lieu au plus tard le dernier jour du sixième mois qui suit celle de la publication de la présente loi au Moniteur belge"

à savoir le 31 janvier 2006.

À ce jour, le Roi n'a pris aucun arrêté fixant une autre date d'entrée en vigueur de la loi.

L'arrêté d'exécution ne peut donc entrer en vigueur avant l'article 7 de la loi du 22 juin 2005, précitée, qui constitue son fondement, à peine d'être dépourvu, pendant un temps, de fondement légal.

Il s'ensuit qu'à défaut d'un arrêté fixant l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 2005, précitée, l'article 18 n'est admissible que si l'arrêté est publié le 31 janvier 2006.

Observation de légistique

La division des articles en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne compte qu'un seul alinéa. Cette observation vise les articles 3 et 4.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. G. SCOHY, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KV

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.153/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 27 september 2005 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot bepaling van de erkenningscriteria van de bemiddelingsdiensten zoals bepaald door artikel 7 van de wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van strafvordering en in het Wetboek van strafvordering", heeft op 24 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

Rechtsgrond

Opschrift

Het opschrift zou beter als volgt worden gesteld :

"Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bemiddelingsdiensten".

Aanhef

In het eerste lid dient te worden verwezen naar artikel 554, § 1, van het Wetboek van Strafvordering. De wet van 22 juni 2005 tot invoering van bepalingen inzake de bemiddeling in de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van strafvordering ¹ is immers een wijzigingswet, die onder meer deze bepaling invoegt in het Wetboek van Strafvordering. De rechtsgrond van het ontworpen besluit is dus dit artikel 554, § 1, en niet artikel 7 van de voormelde wet van 22 juni 2005.

⁽¹⁾ Bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 27 juli 2005.

Dispositief

Artikel 1

In onderdeel 2° mag niet worden verwezen naar de voornoemde wet van 22 juni 2005, die een wijzigingswet is, maar wel naar de artikelen 3^{ter} van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en 553, § 1, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 2

1. De steller van het ontwerp laat na bepaalde criteria, die in de wet worden opgesomd, voldoende duidelijk te omschrijven. Zo bijvoorbeeld wordt in de punten 4° en 6° geen afdoende uitleg gegeven wat betreft de multidisciplinaire samenstelling van het team van een bemiddelingsdienst en wat betreft de vereiste kennis en vaardigheden van de leden van dat team. Zo ook bevatten de punten 7° en 8° geen verduidelijking aangaande de verplichting die de Koning krachtens artikel 554, § 1, van het Wetboek van Strafvordering heeft te zorgen voor een aangepaste vorming en een gespecialiseerde ondersteuning.

2. In punt 9 van de Franse tekst is het beter, ter wille van de samenhang van de tekst van het besluit met artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, de woorden "code déontologique" te vervangen door de woorden "code de déontologie".

3. Punt 11° is bijzonder ruim gesteld, in zoverre daarin sprake is van "lokalen die geschikt zijn voor de uitoefening van de activiteit".

Er zou op zijn minst moeten worden verduidelijkt dat die lokalen van die aard moeten zijn dat de vertrouwelijkheid van de bemiddelingen gewaarborgd wordt ².

⁽²⁾ Zie in dat verband artikel 555 van het Wetboek van Strafvordering, dat hersteld is door artikel 8 van de voornoemde wet van 22 juni 2005.

Artikel 4

Krachtens de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen moeten individuele bestuurshandelingen - zoals die welke bedoeld worden in artikel 4 - uitdrukkelijk gemotiveerd worden. Door zulk een algemeen voorschrift over te nemen, wordt in het ontwerp ten onrechte de indruk gewekt dat bij ontstentenis van zulk een bepaling in het ontwerp de betrokken beslissingen niet uitdrukkelijk gemotiveerd hoeven te worden, hetgeen natuurlijk indruist tegen de voornoemde wet van 29 juli 1991.

De vermelding in artikel 4, § 2, van het ontwerp dat de betrokken beslissing "gemotiveerd" moet worden, dient bijgevolg te worden geschrapt.

Artikel 5

Artikel 5 is bijzonder restrictief gesteld, doordat de mogelijkheid om een nieuw verzoek tot erkenning in te dienen, beperkt wordt tot het geval dat "de reden voor de weigering niet meer bestaat".

Betekent dit dat de bemiddelingsdienst die van plan is aan te tonen dat de reden voor de weigering onjuist is, alleen nog maar gerechtelijke stappen kan ondernemen?

Artikel 6

1. Door te bepalen dat de minister subsidies "kan" toekennen aan een bemiddelingsdienst erkend overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige ontwerp, verleent artikel 6 aan de minister een discretionaire bevoegdheid om al dan niet subsidies toe te kennen aan die dienst. Zulk een discretionaire bevoegdheid is evenwel niet denkbaar ten aanzien van een dienst die vooraf door de minister erkend is en die, daardoor, geldelijke steun moet kunnen genieten onder de voorwaarden bepaald door de Koning krachtens artikel 554, § 1, van het Wetboek van Strafvordering.

2. Artikel 6 is ook misleidend voor zover daarin sprake is van "de erkende bemiddelingsdienst overeenkomstig het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure". In dat koninklijk besluit van 17 december 2003 worden immers niet de criteria vastgelegd voor de erkenning van een bemiddelingsdienst.

Wat veeleer de grond van de zaak aangaat, wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking die geformuleerd is in advies 39.154/2, dat heden gegeven is over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure".

Artikel 7

Er behoort te worden bepaald dat de minister niet alleen moet worden ingelicht in geval van wijziging van de statuten of bij stopzetting van de activiteiten, maar eveneens wanneer andere erkenningscriteria, zoals genoemd in artikel 2, gewijzigd worden.

Artikel 8

Er wordt verwezen naar opmerking 2, geformuleerd onder artikel 2.

Artikel 12

1. Doordat artikel 554, § 1, van het Wetboek van Strafvordering de Koning machtigt om de procedures te bepalen voor de toekenning, schorsing en intrekking van de erkenning, is er geen reden om de machtiging van de minister, wat betreft de individuele beslissingen, te beperken tot de toekenning (artikel 4) en de intrekking van de

.../...

erkenning. De eerste zin van het ontworpen artikel 12 dient derhalve als volgt te worden gesteld :

"De Minister kan de erkenning intrekken of schorsen (...)".

2. De vraag rijst of ook niet dient te worden voorzien in de mogelijkheid tot schorsing of intrekking van de toekenning van de erkenning in geval van onterecht gebruik van de subsidies die krachtens artikel 6 toegekend worden.

Artikelen 15 en 16

1. Bij deze artikelen dient dezelfde opmerking te worden geformuleerd als die welke gemaakt is bij artikel 4, wat betreft de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen.

2. In verband met het tweede lid van het ontworpen artikel 16, rijst de vraag waarom de schorsing van de erkenning een einde neemt de dag waarop de beslissing genomen wordt om de erkenning al dan niet in te trekken en niet op de dag waarop die beslissing ter kennis wordt gebracht van de bemiddelingsdienst. Zulk een regeling zou logischer zijn, gelet op artikel 4, waarin bepaald wordt dat de erkenning ingaat de dag dat de ministeriële beslissing ter kennis wordt gebracht van de bemiddelingsdienst.

Artikel 18

In verband met de inwerkingtreding van het onderzochte ontwerp van besluit, zij eraan herinnerd dat artikel 9, eerste lid, van de voornoemde wet van 22 juni 2005 het volgende bepaalt :

"De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt, namelijk uiterlijk op de laatste dag van de zesde maand die volgt op die waarin deze wet in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt", dit is op 31 januari 2006.

.../...

Tot op heden heeft de Koning geen enkel besluit uitgevaardigd tot vaststelling van een andere datum van inwerkingtreding van de wet.

Het uitvoeringsbesluit kan dus niet in werking treden vóór artikel 7 van de eerdergenoemde wet van 22 juni 2005, dat de grondslag ervan vormt, zo niet heeft het gedurende enige tijd geen rechtsgrond.

Hieruit volgt dat bij gebrek aan een besluit dat de inwerkingtreding van de genoemde wet van 22 juni 2005 vaststelt, artikel 18 slechts aanvaardbaar is indien het besluit wordt bekendgemaakt op 31 januari 2006.

Opmerking van wetgevingstechnische aard

Indeling van artikelen in paragrafen is niet verantwoord als elke paragraaf uit slechts één lid bestaat. Deze opmerking geldt voor de artikelen 3 en 4.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heer	H. BOSLY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. SCOHY, adjunct-auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B.VIGNERON

Y. KREINS