

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.155/2

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 "régulant la composition et le fonctionnement de la «Commission Déontologique Médiation» visée 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

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il convient de viser l'article 554, § 2, 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, § 2, et non l'article 7 de la loi du 22 juin 2005, précitée.

Dispositif

Article 1^{er}

Au 3°, il ne convient pas de viser la loi du 22 juin 2005, précitée, qui est une loi modificative, mais bien les articles 3 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'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle dispose que la commission déontologique médiation créée auprès du Service public fédéral Justice a pour mission "d'élaborer et d'actualiser un code de déontologie en matière de médiation ainsi que d'assurer le suivi des problèmes déontologiques". Les 1° et 2° du paragraphe 2 en projet doivent dès lors être omis, car ils ne font que paraphraser l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle.

2. Il est permis de considérer que le Roi reste dans les limites des pouvoirs qu'il tient, soit de l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle, soit de l'article 108 de la Constitution, lorsqu'il se limite à concrétiser, dans la disposition en projet, la portée des missions conférées à la commission par ledit article 554, § 2.

Sont, sous cet angle, admissibles les 3°, 4°, 6° et 7° du paragraphe 2 en projet, lesquels peuvent en effet être considérés comme de simples précisions de ce qu'il faut entendre par "assurer le suivi des problèmes déontologiques", au sens de l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle.

Il n'en va par contre pas de même pour le 5° du paragraphe 2 en projet, qui charge expressément la commission de prendre connaissance et d'examiner, selon une procédure d'examen contradictoire à fixer dans son règlement d'ordre intérieur (voir l'article 6, quatrième tiret), les plaintes écrites déposées par les personnes qui ont eu recours à un service de médiation et de donner à ce sujet un avis au Ministre de la Justice. Un tel pouvoir d'enquête ne peut en effet pas être considéré comme une simple précision des missions expressément conférées à la commission par l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle. Le 5° du paragraphe 2 en projet doit, en conséquence, être omis.

3. Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 2 serait mieux rédigé comme suit ⁽²⁾ :

"Art. 2. Dans le cadre de sa mission de suivi des problèmes déontologiques en matière de médiation, la Commission veille, notamment, à :

1° prendre (...) (la suite comme au 3° en projet);

2° rendre, d'office ou sur demande, des avis aux services de médiation (...) (la suite comme au 4° en projet);

3° fournir (...) (la suite comme au 6° en projet);

4° suivre (...) (la suite comme au 7° en projet).

Les avis donnés par la Commission en application de l'alinéa 1^{er} sont motivés."

Article 3

L'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle charge la commission d'élaborer et d'actualiser un code de déontologie. Il n'appartient dès lors pas au Roi de prévoir que ce code doit être soumis pour approbation au ministre.

Article 4

1. Au paragraphe 1^{er} en projet, l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle prévoit que la commission est composée de 12 membres. Il n'appartient dès lors pas au Roi de répéter cette règle.

⁽²⁾ Voir l'observation de légistique concernant la division d'un article en paragraphes.

2. Le paragraphe 2 en projet paraphrase la dernière phrase de l'article 554, § 2, du Code d'instruction criminelle qui dispose comme suit :

"La composition respecte la parité linguistique."

Il convient donc d'omettre ce paragraphe en raison de son caractère superflu.

Article 6

1. Compte tenu de l'observation 2 formulée sous l'article 2, le quatrième tiret doit être omis.

2. Le Roi ayant subdélégué à la commission le pouvoir d'établir son règlement d'ordre intérieur, il conviendrait de prévoir que ce dernier doit être approuvé par le ministre.

Article 7

À défaut d'habilitation légale expresse, il n'appartient pas au Roi de rendre l'article 458 du Code pénal applicable aux membres de la commission déontologique médiation ⁽³⁾.

⁽³⁾ En ce sens, voir notamment, l'avis 27.447/1, donné le 24 février 1998, sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 2 mars 1998 modifiant l'arrêté royal du 8 août 1997 fixant les règles concernant les élections médicales telles qu'elles sont prévues à l'article 211, § 1^{er}, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994; l'avis 31.262/3, donné le 13 février 2001, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales; l'avis 35.647/2/V, donné le 22 juillet 2003, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 22 décembre 2003 portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" de la loi-programme du 24 décembre 2002; l'avis 37.669/4, donné le 6 octobre 2004, sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 25 octobre 2004 créant le Service de Régulation du Transport ferroviaire et fixant sa composition ainsi que le statut applicable à ses membres.

Article 11

Dans l'alinéa 2 de la version française, il convient de remplacer le mot "article 1^{er}" par le mot "alinéa 1^{er}" ou les mots "alinéa précédent".

Article 13

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, notamment, les articles 4 et 5 de l'arrêté en projet.

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

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.155/2

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 regeling van de samenstelling en de werking van de «Deontologische Commissie Bemiddeling» 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 is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde 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

Aanhef

In het eerste lid dient te worden verwezen naar artikel 554, § 2, 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, § 2, en niet artikel 7 van de voormelde wet van 22 juni 2005.

Dispositief

Artikel 1

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

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

Artikel 2

1. Artikel 544, § 2, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de bij de Federale Overheidsdienst Justitie opgerichte deontologische commissie bemiddeling tot taak heeft "een deontologische code inzake bemiddeling op te stellen en te actualiseren en deontologische problemen op te volgen". De onderdelen 1° en 2° van de ontworpen paragraaf 2 behoren derhalve te vervallen, omdat ze een loutere parafrasering zijn van artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering.

2. Er mag worden gesteld dat de Koning blijft binnen de grenzen van de bevoegdheden die Hij, ofwel aan artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, ofwel aan artikel 108 van de Grondwet ontleent, wanneer Hij in de ontworpen bepaling alleen preciseert wat de strekking is van de bij het genoemde artikel 554, § 2, aan de commissie opgedragen taken.

Aanvaardbaar zijn uit dit oogpunt de onderdelen 3°, 4°, 6° en 7° van de ontworpen paragraaf 2, die immers kunnen worden beschouwd als loutere verduidelijkingen van wat moet worden verstaan onder "deontologische problemen op te volgen", in de zin van artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering.

Daarentegen geldt niet hetzelfde voor onderdeel 5° van de ontworpen paragraaf 2, waarbij de commissie uitdrukkelijk wordt belast met het kennis nemen en onderzoeken, volgens een onderzoeksprocedure op tegenspraak die in haar huishoudelijk reglement moet worden vastgesteld (zie artikel 6, vierde streepje), van schriftelijke klachten van personen die van de diensten van een bemiddelingsdienst gebruik hebben gemaakt, en met het uitbrengen van advies hierover aan de Minister van Justitie. Zulk een onderzoeksbevoegdheid kan immers niet worden beschouwd als een loutere precisering van de taken die bij artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering uitdrukkelijk aan de commissie worden toevertrouwd. Onderdeel 5° van de ontworpen paragraaf 2 dient bijgevolg te vervallen.

3. Gelet op de opmerkingen die voorafgaan, zou artikel 2 beter als volgt worden geredigeerd ⁽²⁾ :

"Art.2. In het kader van haar taak om deontologische problemen inzake bemiddeling te volgen, zorgt de commissie inzonderheid voor :

- 1° het kennis nemen (...) in de praktijk voordoen (verder zoals in het ontworpen onderdeel 3°);
- 2° het ambtshalve of op verzoek advies geven aan de bemiddelingsdiensten en aan (...) (verder zoals in het ontworpen onderdeel 4°);
- 3° het verstrekken ... inzake deontologie (verder zoals in het ontworpen onderdeel 6°);
- 4° het (...) volgen (verder zoals in het ontworpen onderdeel 7°).

De met toepassing van het eerste lid door de Commissie gegeven adviezen worden gemotiveerd."

Artikel 3

Artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering belast de commissie ermee een deontologische code op te stellen en te actualiseren. Het komt derhalve niet aan de Koning toe te bepalen dat deze code ter goedkeuring aan de Minister moet worden voorgelegd.

Artikel 4

1. Wat ontworpen paragraaf 1 betreft, artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat de commissie bestaat uit 12 leden. Het is derhalve niet aan de Koning deze bepaling te herhalen.

⁽²⁾ Zie de wetgevingstechnische opmerking betreffende de indeling van een artikel in paragrafen.

2. De ontworpen paragraaf 2 parafraseert de laatste zin van artikel 554, § 2, van het Wetboek van Strafvordering, die het volgende bepaalt :

"In de samenstelling wordt de taalpariteit in acht genomen."

Deze paragraaf behoort dus te vervallen omdat hij overbodig is.

Artikel 6

1. Gelet op opmerking 2 bij artikel 2 dient het vierde streepje te vervallen.

2. Daar de Koning aan de commissie de bevoegdheid heeft opgedragen om haar huishoudelijk reglement op te stellen, moet worden bepaald dat dit reglement door de Minister moet worden goedgekeurd.

Artikel 7

Bij gebrek aan een uitdrukkelijke, door de wet verleende machtiging is het niet aan de Koning artikel 458 van het Strafwetboek van toepassing te verklaren op de leden van de deontologische commissie bemiddeling ⁽³⁾.

⁽³⁾ In deze zin zie onder meer advies 27.447/1, gegeven op 24 februari 1998, over het ontwerp van besluit dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 2 maart 1998 tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 tot vaststelling van de regels voor de medische verkiezingen zoals bedoeld in artikel 211, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994; advies 31.262/3, gegeven op 13 februari 2001, over een ontwerp van besluit dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen; advies 35.647/2/V, gegeven op 22 juli 2003, over een ontwerp van besluit dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 22 december 2003 tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 "Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen" van de programmawet van 24 december 2002; advies 37.669/4, gegeven op 6 oktober 2004, over een ontwerp van besluit dat aanleiding heeft gegeven tot het koninklijk besluit van 25 oktober 2004 tot oprichting van de Dienst Regulering van het Spoorwegvervoer en tot vaststelling van zijn samenstelling en het statuut dat van toepassing is op zijn leden.

Artikel 11

In het tweede lid van de Franse versie schrijve men niet "article 1^{er}", doch "alinéa 1^{er}" of "alinéa précédent".

Artikel 13

In verband met de inwerkingtreding van het onderzochte ontwerp van besluit, zij eraan herinnerd dat artikel 9, eerste lid, van de 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 onder meer voor de artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit.

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