RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 40.578/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 29 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'octroi d'une indemnité spéciale en cas de dommage physique subi par des membres des services de police et de secours, par certains membres de la Sûreté de l'État, par certains membres de l'administration des Établissements pénitentiaires et par le personnel de la Défense lors du sauvetage de personnes dont la vie était en danger", a donné le 1er juin 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de moeilijkheden van de slachtoffers die de dienst definitief moesten verlaten wegens lichamelijke ongeschiktheid of van de gezinnen van de slachtoffers die overleden zijn, tijdens het redden van personen van wie het leven in gevaar was, tijdens de uitoefening van hun dienst."

L'article 42, § 2, 2°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres que l'arrêté en projet tend à exécuter a été inséré dans la loi du 1er août 1985, précitée, par l'article 470 de la loi-programme du 27 décembre 2004 (1) et est entré en vigueur le jour même de sa publication au Moniteur belge avec effet rétroactif au 1er janvier 1997 (2).

L'inspecteur des finances a donné un premier avis le 28 juillet 2005 et un second avis le 3 janvier 2006.

L'attention de l'auteur du projet est, dès lors, attirée sur la fragilité de la motivation de l'urgence au regard des éléments qui viennent d'être rappelés.

La pertinence de la motivation de l'urgence est susceptible d'être contrôlée tant par le Conseil d'État dans le cadre d'une procédure d'annulation ou de suspension que par les cours et tribunaux dans le cadre de l'article 159 de la Constitution.

Il convient, à tout le moins, de veiller à ce qu'un délai trop long ne s'écoule pas entre la date de l'avis du Conseil d'État et celle de la publication de l'arrêté.

*

* *

---

(1) Moniteur belge du 31 décembre 2004.

(2) Voir l'article 472 de la loi-programme.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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.

Formalités préalables

L'accord du Ministre du Budget devra être obtenu préalablement à l'adoption du texte en projet.

Le projet ayant trait au statut pécuniaire du personnel concerné, l'accord préalable du Ministre de la Fonction publique devra également être obtenu.

Le projet devra encore être soumis à la concertation du comité commun à l'ensemble des services publics, aux organisations syndicales du personnel des services de police, ainsi qu'à la commission consultative du personnel militaire des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical.

Observation générale

L'article 470 de la loi-programme du 27 décembre 2004 a remplacé l'article 42 de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres [(3)] par la disposition suivante :

> "§ 1er. Sans préjudice des avantages accordés en vertu de la législation sur les accidents du travail ou les pensions de réparation, il est octroyé, en temps de paix, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi, une indemnité pour dommage moral de 53.200 euros, ci-après dénommée 'indemnité spéciale', aux personnes visées au § 3 qui sont contraintes de quitter définitivement le service pour inaptitude physique ou, en cas de décès, à leurs ayants droit.

---

(3) Moniteur belge du 6 août 1985.

§ 2. L'indemnité spéciale est octroyée:

(...)

2° lorsque le dommage résulte du sauvetage de personnes dont la vie était en danger.

(...)

§ 4. Sans préjudice de l'octroi de l'indemnité spéciale, une indemnité complémentaire égale à 10 % du montant de l'indemnité spéciale visée au § 1er est octroyée, aux conditions et selon les modalités fixées par le Roi :

1° à tout enfant à charge d'une des victimes visées au § 3;

2° à tout enfant né, après le décès d'une des victimes visées au § 3, du mariage ou de la cohabitation légale de celle-ci."

Le fondement légal de l'arrêté examiné est donc le même que celui de l'arrêté royal du 23 janvier 1987 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 (4).

Dan son avis 17.534/2, donné le 18 novembre 1986 sur le projet devenu l'arrêté royal du 23 janvier 1987, précité, le Conseil d'État avait formulé les observations suivantes :

"Objet du projet d'arrêté 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.

(4) Moniteur belge du 20 février 1987.

Fondement légal 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'État 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 (5), un avis sur l'article 41*bis* - 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'État 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'État fussent rencontrées quant à l'habilitation précise à conférer au Roi (6).

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

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'État, les juridictions de l'Ordre judiciaire restant, selon le droit commun, compétentes pour connaître des contestations relatives à ce droit (7).

---

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

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

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

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'État 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.

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'État, 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'État l'a indiqué dans son avis précité du 5 juin 1985, justifier que cette condition nouvelle 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'État 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'État, la 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'est donc sous les mêmes réserves que celles émises dans l'avis 17.534/2, reproduit ci-dessus, que l'article 42, §§ 1er et 4, précité, peut servir de fondement légal à l'arrêté en projet. Celui-ci doit, dès lors, être revu pour faire clairement ressortir que la procédure administrative qu'il organise de même que les délais qu'il fixe à cette fin ne peuvent être considérés comme un préalable obligé à une action devant les cours et tribunaux (8).

(8) Voir à ce sujet l'article 2 de l'arrêté du 23 janvier 1987, précité.

Observations particulières

Intitulé et préambule

L'arrêté en projet détermine la procédure d'octroi de l'indemnité spéciale visée à l'article 42, § 2, 2°, de la loi du 1er août 1985 (9), ainsi que de l'indemnité complémentaire en rapport avec cette indemnité spéciale, visée à l'article 42, § 4, de la même loi. Sous réserve de ce qui vient d'être énoncé dans l'observation générale, l'arrêté en projet trouve ainsi sa base légale dans l'article 42, §§ 1er et 4, de la loi du 1er août 1985, précitée.

L'intitulé et l'alinéa 1er du préambule doivent être précisés en ce sens.

Dispositif

Article 8

1. L'article 8 du projet crée des règles qui ne figurent pas dans l'arrêté du 23 janvier 1987, précité, alors que le fondement légal, les catégories de bénéficiaires et les indemnités sont identiques.

Une telle différence de traitement ne paraît pas admissible.

(9) L'arrêté en projet est le pendant de l'arrêté royal du 23 janvier 1987 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 (Moniteur belge du 20 février 1987), qui définit la procédure d'octroi de l'indemnité spéciale visée à l'article 42, § 2, 1°, de la loi du 1er août 1985 portant des mesures fiscales et autres (cette dernière indemnité est octroyée lorsque le dommage résulte d'actes intentionnels de violence ou d'une explosion).

2. À titre subsidiaire, le Conseil d'État formule les observations suivantes :

a. Le système de "décision implicite" prévu dans l'article 8 du projet pose problème en ce qu'il écarte l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs [(10)]. Dans l'avis 31.847/2/V, donné le 6 août 2001, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant certaines modalités d'application du décret du 17 mai 1999 relatif aux Centres de Vacances", la section de législation a formulé l'observation suivante sur une disposition analogue :

> "Selon l'alinéa 2, à défaut de décision dans le délai imparti au ministre, «l'agrément ou le renouvellement de l'agrément est réputé acquis».
>
> Une telle disposition ne peut être admise.
>
> En effet, ayant pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un régime suivant lequel «l'agrément ou le renouvellement de l'agrément est réputé acquis» ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce."

L'article 8, § 1er, alinéa 2 et § 2, alinéa 2, doit être modifié en prévoyant qu'à défaut de décision dans le délai imparti, la demande d'indemnité est réputée refusée et non pas acceptée.

b. Dans chacun des deux paragraphes de l'article 8, les alinéas 3 devraient être complétés sur les points suivants :

- indication de la durée pour laquelle le délai peut être prolongé;

- obligation de motiver la décision de prolonger le délai;

---

(10) Moniteur belge du 12 septembre 1991.

- obligation de notifier la décision de prolongation de délai au requérant [(11)].

c. La section de législation se demande si le délai de "six mois" mentionné dans l'article 8, § 2, alinéa 3, du projet, n'est pas le fruit d'une erreur matérielle. Sur le vu de l'alinéa 1er du même paragraphe, il devrait plutôt s'agir d'un délai de trois mois. La déléguée du ministre a admis qu'il s'agissait là d'une incohérence.

Article 10

En vertu de l'article 472 de la loi-programme du 27 décembre 2004, l'article 42, § 2, 2°, de la loi du 1er août 1985, tel que modifié par ladite loi-programme, est entré en vigueur le 1er janvier 1997.

L'article 10 du projet est une disposition transitoire destinée à tenir compte de cette date d'entrée en vigueur de l'article 42, § 2, 2°, de la loi du 1er août 1985. Conformément à l'observation générale formulée en tête du présent avis, cette disposition transitoire peut être admise dans la mesure où elle n'a pas pour effet de réduire le délai de prescription de cinq ans fixé 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'État et des provinces, mais bien de fixer un délai dans lequel il peut être recouru à la procédure administrative facultative devant l'un des ministres compétents [(12)].

---

(11) Comparez avec la rédaction de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 mai 1990 portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières (Moniteur belge du 18 décembre 1990) :
"Si l'Exécutif ne peut se prononcer dans les délais visés aux alinéas 1er et 2, il peut prolonger ces délais par un arrêté motivé qui est notifié aux intéressés."

(12) Comparez avec l'article 9 de l'arrêté royal du 23 janvier 1987, précité.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | Y. KREINS, | président de chambre, |
| | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État, |
| Mesdames | M. BAGUET, | |
| | B. VIGNERON, | greffier. |

Le rapport a été présenté par Mme W. VOGEL, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

RF

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 40.578/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 mei 2006 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van een bijzondere vergoeding in geval van fysieke schade geleden door leden van de politie- en hulpdiensten, door sommige leden van de Staatsveiligheid, door sommige leden van het bestuur van de strafinrichtingen en door het personeel van Landsverdediging tijdens het redden van personen van wie het leven in gevaar was", heeft op 1 juni 2006 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In casu luidt de brief als volgt :

> "De hoogdringendheid wordt gemotiveerd door de moeilijkheden van de slachtoffers die de dienst definitief moesten verlaten wegens lichamelijke ongeschiktheid of van de gezinnen van de slachtoffers die overleden zijn, tijdens het redden van personen van wie het leven in gevaar was, tijdens de uitoefening van hun dienst."

Artikel 42, § 2, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, tot de uitvoering waarvan het ontworpen besluit strekt, is in de voormelde wet van 1 augustus 1985 ingevoegd bij artikel 470 van de programmawet van 27 december 2004 [(1)] en is in werking getreden de dag zelf van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad met terugwerkende kracht tot 1 januari 1997 [(2)].

De inspecteur van financiën heeft een eerste advies gegeven op 28 juli 2005 en een tweede advies op 3 januari 2006.

De steller van het ontwerp wordt er bijgevolg op gewezen hoe wankel de motivering van het verzoek om spoedbehandeling is in het licht van de gegevens waaraan zo-even herinnerd is.

Of de motivering van de spoedeisendheid afdoende is, kan worden gecontroleerd zowel door de Raad van State in het kader van een procedure tot nietigverklaring of tot schorsing als door de hoven en rechtbanken in het kader van artikel 159 van de Grondwet.

---

(1) Belgisch Staatsblad van 31 december 2004.

(2) Zie artikel 472 van de programmawet.

Er moet hoe dan ook op toegezien worden dat geen te lange tijd verstrijkt tussen de datum waarop de Raad van State zijn advies uitbrengt en die waarop het besluit bekendgemaakt wordt.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

Voorafgaande vormvereisten

De akkoordbevinding van de Minister van Begroting moet worden verkregen voordat de ontworpen tekst aangenomen wordt.

Aangezien het ontwerp betrekking heeft op de bezoldigingsregeling van het personeel in kwestie, zal ook de voorafgaande akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken moeten worden verkregen.

Bovendien zal het ontwerp met het oog op overleg moeten worden voorgelegd aan het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, aan de vakbonden van het personeel van de politiediensten en aan de commissie van advies voor het militair personeel van de land-, de lucht- en de zeemacht en van de medische dienst.

Algemene opmerking

Bij artikel 470 van de programmawet van 27 december 2004 is artikel 42 van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen [3] vervangen door de volgende bepaling :

"§ 1. Onverminderd de voordelen toegekend krachtens de wetgeving op de arbeidsongevallen of de vergoedingspensioenen, wordt in vredestijd, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning, een vergoeding voor morele schade toegekend van 53 200 euro, hierna 'bijzondere vergoeding' genoemd, aan de personen bepaald in § 3 die wegens lichamelijke ongeschiktheid genoodzaakt zijn de dienst definitief te verlaten of aan hun rechthebbenden in geval van overlijden.

§ 2. De bijzondere vergoeding wordt toegekend :

(...)

2° wanneer de schade het gevolg is van de redding van personen van wie het leven in gevaar was.

§ 4. Onverminderd de toekenning van de bijzondere vergoeding, wordt een bijkomende vergoeding toegekend, gelijk aan 10 % van het bedrag van de in § 1 bedoelde bijzondere vergoeding, onder de voorwaarden en volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning :

1° aan elk kind ten laste van één van de in § 3 bedoelde slachtoffers;

2° aan elk kind, na het overlijden van één van de in § 3 bedoelde slachtoffers, geboren uit het huwelijk of de wettelijke samenwoning van dit slachtoffer."

De rechtsgrond van het voorliggende besluit is dus dezelfde als die van het koninklijk besluit van 23 januari 1987 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 [4].

---

(3) Belgisch Staatsblad van 6 augustus 1985.

(4) Belgisch Staatsblad van 20 februari 1987.

In zijn advies 17.534/2, dat hij op 18 november 1986 heeft gegeven over het ontwerp dat geleid heeft tot het voormelde koninklijk besluit van 23 januari 1987, heeft de Raad van State de volgende opmerkingen gemaakt :

"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 vredestijd (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 [(5)] een advies uitgebracht over artikel 41*bis* - 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».

---

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

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 (6).

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.

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 beware 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 (7).

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.

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

a. <u>Het verplichte karakter van de administratieve procedure die aan het instellen van een rechtsvordering voorafgaat</u>

Volgens aan de Raad van State verschafte 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).

---

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

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

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 het 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. <u>De termijn voor het instellen van de rechtsvordering</u>

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 verplichts 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."

Onder hetzelfde voorbehoud als het voorbehoud dat is gemaakt in advies 17.534/2, dat hierboven is overgenomen, kan artikel 42, §§ 1 en 4, dus dienen tot rechtsgrond van het ontworpen besluit. Dit moet derhalve worden herzien om duidelijk tot uiting te laten komen dat de administratieve procedure die het regelt, alsmede de termijnen die het te dien einde vaststelt, niet kunnen worden beschouwd als een voorafgaande voorwaarde die vervuld moet zijn om bij de hoven en rechtbanken een vordering te kunnen instellen [8].

## Bijzondere opmerkingen

### Opschrift en aanhef

Het ontworpen besluit bepaalt de procedure voor de toekenning van de bijzondere vergoeding bedoeld in artikel 42, § 2, 2°, van de wet van 1 augustus 1985 [9], alsmede van de bijkomende vergoeding naast deze bijzondere vergoeding, bedoeld in artikel 42, § 4, van dezelfde wet. Onder voorbehoud van wat zojuist is aangegeven in de algemene opmerking, vindt het ontworpen besluit aldus rechtsgrond in artikel 42, §§ 1 en 4, van de genoemde wet van 1 augustus 1985.

Het opschrift en het eerste lid van de aanhef dienen in deze zin te worden verduidelijkt.

---

(8) Zie in dit verband artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 23 januari 1987.

(9) Het ontworpen besluit is de tegenhanger van het koninklijk besluit van 23 januari 1987 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 (Belgisch Staatsblad van 20 februari 1987), waarin de procedure bepaald wordt voor het toekennen van de bijzondere vergoeding genoemd in artikel 42, § 2, 1°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen (die vergoeding wordt toegekend in geval van schade te wijten aan opzettelijke gewelddaden of een ontploffing).

Dispositief

Artikel 8

1. Artikel 8 van het ontwerp stelt regels in die niet voorkomen in het genoemde besluit van 23 januari 1987, terwijl de rechtsgrond, de categorieën van rechthebbenden en de vergoedingen dezelfde zijn.

Een dergelijk verschil in behandeling lijkt niet aanvaardbaar.

2. In bijkomende orde maakt de Raad van State de volgende opmerkingen :

a. Het systeem van een "impliciete beslissing", waarin artikel 8 van het ontwerp voorziet, doet een probleem rijzen doordat het voorbijgaat aan de verplichting tot uitdrukkelijke motivering die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [(10)]. In advies 31.847/2/V, gegeven op 6 augustus 2001, over een ontwerp van besluit van de Franstalige Gemeenschapsregering "fixant certaines modalités d'application du décret du 17 mai 1999 relatif aux Centres de Vacances", heeft de afdeling wetgeving de volgende opmerking gemaakt over een gelijksoortige bepaling :

> "Selon l'alinéa 2, à défaut de décision dans le délai imparti au ministre, «l'agrément ou le renouvellement de l'agrément est réputé acquis».
>
> Une telle disposition ne peut être admise.
>
> En effet, ayant pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, un régime suivant lequel «l'agrément ou le renouvellement de l'agrément est réputé acquis» ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce."

Artikel 8, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, moet worden gewijzigd door te bepalen dat bij gebrek aan een beslissing binnen de gestelde termijn, de aanvraag van een vergoeding geacht wordt te zijn geweigerd, en niet te zijn aanvaard.

---

(10) Belgisch Staatsblad van 12 september 1991.

b. In elk van de twee paragrafen van artikel 8, zou het derde lid op de volgende punten moeten worden aangevuld :

- vermelding van de duur waarvoor de termijn kan worden verlengd;

- verplichting om de beslissing tot verlenging van de termijn te motiveren;

- verplichting om de beslissing tot verlenging van de termijn aan de aanvrager ter kennis te brengen [(11)].

c. De afdeling wetgeving vraagt zich af of de termijn van "zes maanden", die vermeld is in artikel 8, § 2, derde lid, van het ontwerp, niet het gevolg is van een verschrijving. Op grond van het eerste lid van dezelfde paragraaf, zou het veeleer moeten gaan om een termijn van drie maanden. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het om een incoherentie gaat.

Artikel 10

Krachtens artikel 472 van de programmawet van 27 december 2004, is artikel 42, § 2, 2°, van de wet van 1 augustus 1985, zoals gewijzigd bij de bewuste programmawet, op 1 januari 1997 in werking getreden.

Artikel 10 van het ontwerp is een overgangsbepaling die tot doel heeft er voor te zorgen dat rekening wordt gehouden met deze datum van inwerkingtreding van artikel 42, § 2, 2°, van de wet van 1 augustus 1985. Overeenkomstig de algemene opmerking die vooraan in het onderhavige advies is gemaakt, kan deze overgangsbepaling worden aanvaard voorzover ze niet tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn van vijf jaar bepaald bij artikel 1, a), van de wet van 6 februari 1970 betreffende de verjaring van

---

(11) Vergelijk met de redactie van artikel 14, derde lid, van het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 31 mei 1990 houdende uitvoering van het decreet van 27 oktober 1988 op de groeven (Belgisch Staatsblad van 18 december 1990) :
"Indien de Executieve binnen de in de eerste en tweede leden bedoelde termijnen geen uitspraak kan doen, kan zij die termijnen verlengen bij een gemotiveerd besluit dat aan de betrokken wordt betekend."

.../...

schuldvorderingen ten laste of ten voordele van de Staat en de provinciën verkort wordt, maar wel dat een termijn wordt vastgesteld waarin een beroep kan worden gedaan op de facultatieve administratieve procedure bij een van de bevoegde ministers [(12)].

---

[(12)] Vergelijk met artikel 9 van het voormelde koninklijk besluit van 23 januari 1987.

De kamer was samengesteld uit

| | | | |
|---|---|---|---|
| de Heren | Y. | KREINS, | kamervoorzitter, |
| | J. | JAUMOTTE, | staatsraden, |
| Mevrouwen | M. | BAGUET, | |
| | B. | VIGNERON, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. W. VOGEL, 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