

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.883/2/V
DU 5 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 7 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant composition et fonctionnement des structures de concertation en ce qui concerne l'uniformisation des modalités d'exécution des missions dévolues à la direction générale des Maisons de justice du SPF Justice", a donné 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.

Examen du projet

Préambule

1. Il y a lieu de viser l'avis de l'inspecteur des finances du 24 juin 2008.

2. Des structures de concertation identiques à celles prévues dans les dispositions légales visées dans le préambule du projet examiné sont également prévues à l'article 13bis de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels. Cet article sera cependant abrogé lors de l'entrée en vigueur de l'article 153 de la loi du 21 avril 2007 relative à l'internement des personnes atteintes d'un trouble mental. L'article 120 de cette loi prévoit une structure de concertation créée au sein du SPF Justice qui réunit régulièrement, tant sur le plan fédéral que sur le plan local, les instances concernées par l'exécution de la loi afin d'évaluer leur collaboration.

Des structures de concertation identiques à celles prévues dans les dispositions légales visées dans le préambule du projet examiné sont également prévues à l'article 98bis de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Cet article sera remplacé par un nouvel article 98/1 ¹ lorsque l'article 4 du projet de loi portant des dispositions diverses (II), actuellement soumis à la sanction royale, sera entré en vigueur.

⁽¹⁾ Identique à l'article 120 de la loi du 21 avril 2007, précitée.

Même si selon la fonctionnaire déléguée, ces structures de coopération seront différentes de celles organisées par le projet examiné, la section de législation se demande s'il n'en serait pas moins préférable de régler dans un seul arrêté toutes les structures de concertation.

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet d'arrêté est consacré aux objectifs des structures de concertation. Or, les dispositions - mentionnées dans le préambule- qui servent de fondement légal au projet chargent le Roi d'arrêter les modalités de composition et de fonctionnement des structures de concertation, mais non de fixer leurs objectifs ou leurs missions.

La question se pose de savoir si, l'article 1^{er}, § 1^{er}, peut trouver un fondement dans l'article 108 de la Constitution.

Dans les dispositions légales précitées, les missions des structures de concertation sont définies comme suit : "réunir sur une base régulière les instances concernées par l'exécution (de la loi, de l'article ou de la peine concernée) afin d'évaluer leur collaboration".

a) Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne fait que paraphraser ces dispositions légales ². Il doit, dès lors, être omis.

b) Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dispose :

"Ceci vise à uniformiser les processus de ces missions (les missions de la direction générale des Maisons de Justice), s'il y a lieu par la détermination de modalités de collaboration."

(2) Il précise certes que les personnes réunies au sein des structures de concertation sont "des représentants des autorités mandantes et de la direction générale des Maisons de justice", mais cela n'est pas nécessaire, puisque cela résulte clairement des articles suivants.

Aux termes des dispositions légales précitées, les structures de concertation doivent seulement évaluer la collaboration des instances concernées. Elle ne peuvent, dès lors, fixer les modalités de cette collaboration, ce qui est une tâche différente. Si le législateur entendait confier aux structures de concertation une mission plus large que celle de l'évaluation, qui plus est sous la forme d'avis non obligatoire ³, il lui appartenait de le mentionner dans les dispositions légales précitées.

La même observation vaut pour l'objectif consistant à "uniformiser les processus des missions de la direction générale des Maisons de Justice". Le Conseil d'État suppose que l'auteur du projet entend par là uniformiser la manière dont se déroulera la collaboration entre les autorités judiciaires et les Maisons de justice dans le cadre des différentes législations concernées ⁴.

L'intitulé de l'avant-projet et celui de son chapitre premier seront adaptés en conséquence.

2. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne fait que répéter les dispositions légales précitées. Il doit être omis.

⁽³⁾ Voir à ce sujet l'observation générale 1.2.2. formulée dans l'avis 41.595/2/4, donné le 8 novembre 2006, sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II).

⁽⁴⁾ Il est vrai que l'intitulé du chapitre III de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (II) est "Modification de différentes dispositions légales en vue d'uniformiser les modalités d'exécution des missions dévolues aux Maisons de justice". L'intitulé d'un chapitre n'a cependant pas force de loi.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. A. LEFEBVRE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

GG

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.883/2/V
VAN 5 AUGUSTUS 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 7 juli 2008 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de samenstelling en werking van de overlegstructuren inzake de uniformisering van de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten toevertrouwd aan het directoraat-generaal Justitiehuizen van de FOD Justitie", heeft 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.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. Er dient te worden verwezen naar het advies van de inspecteur van financiën van 24 juni 2008.

2. Dezelfde overlegstructuren als die waarin de wetsbepalingen voorzien waarnaar wordt verwezen in de aanhef van het onderzochte ontwerp zijn eveneens voorgeschreven in artikel 13*bis* van de wet van 9 april 1930 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen, gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele feiten. Dit artikel zal evenwel worden opgeheven bij de inwerkingtreding van artikel 153 van de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis. Artikel 120 van die wet voorziet in een overlegstructuur bij de FOD Justitie waarbij zowel op federaal als op lokaal niveau de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van de wet geregeld worden samengebracht teneinde hun samenwerking te evalueren.

Overlegstructuren die identiek zijn met die waarin de wetsbepalingen voorzien waarnaar verwezen wordt in de aanhef van het onderzochte ontwerp, zijn ook voorgeschreven in artikel 98*bis* van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten. Dit artikel zal worden

.../...

vervangen door een nieuw artikel 98/1 ¹ wanneer artikel 4 van het wetsontwerp houdende diverse bepalingen (II), dat thans aan de Koning ter bekrachtiging is voorgelegd, in werking zal zijn getreden.

Ook al zullen volgens de gemachtigde ambtenaar die samenwerkingsstructuren verschillen van die welke door het onderzochte ontwerp worden geregeld, de afdeling wetgeving vraagt zich af of het niettemin toch verkieslijk zou zijn alle overlegstructuren in een enkel besluit te regelen.

Dispositief

Artikel 1

1. Artikel 1, § 1, van het ontwerpbesluit handelt over de doelstellingen van de overlegstructuren. Welnu, de - in de aanhef vermelde - bepalingen die de rechtsgrond van het ontwerp vormen, belasten de Koning ermee de nadere regels voor de samenstelling en de werkwijze van de overlegstructuren vast te stellen, maar niet de doelstellingen en taken te bepalen.

De vraag rijst of artikel 1, § 1, rechtsgrond kan vinden in artikel 108 van de Grondwet.

In de voormelde wetsbepalingen worden de taken van de overlegstructuren als volgt omschreven : "de instanties die betrokken zijn bij de uitvoering (van de wet, het artikel of de betrokken straf) op regelmatige basis samen te brengen teneinde hun samenwerking te evalueren."

a) In paragraaf 1, eerste lid, worden deze wetsbepalingen louter geparafraseerd ². Hij dient bijgevolg te vervallen.

(1) Identiek met artikel 120 van de voornoemde wet van 21 april 2007.

(2) Er wordt weliswaar in gepreciseerd dat de personen die in de overlegstructuren worden samengebracht, "vertegenwoordigers (zijn) van de opdrachtgevende overheden en van het directoraat-generaal Justitiehuzen", maar dit is niet noodzakelijk aangezien dit duidelijk blijkt uit de volgende artikelen.

b) Paragraaf 1, tweede lid, bepaalt :

"Hiermee wordt beoogd de processen van deze opdrachten (de taken van het directoraat-generaal Justitiehuisen) te uniformiseren, in voorkomend geval door het bepalen van samenwerkingsmodaliteiten."

Luidens de voormelde wetsbepalingen hebben de overlegstructuren alleen tot doel de samenwerking onder de betrokken instanties te evalueren. Ze kunnen derhalve de nadere regels van deze samenwerking niet vaststellen, wat een andere taak is. Indien het de bedoeling van de wetgever was aan de overlegstructuren een ruimere taak dan evaluatie te geven, die bovendien de vorm heeft van een niet verplicht advies³, diende hij dit in de voornoemde wetsbepalingen aan te geven.

Dezelfde opmerking geldt voor de doelstelling die erin bestaat "de processen van de opdrachten van het directoraat-generaal Justitiehuisen te uniformiseren". De Raad van State gaat ervan uit dat de steller van het ontwerp hiermee beoogt eenheid te brengen in de wijze waarop de samenwerking tussen de gerechtelijke overheden en de Justitiehuisen in het kader van de verschillende betrokken wetgevingen zal verlopen⁴.

Het opschrift van het voorontwerp en van hoofdstuk 1 ervan moeten bijgevolg worden aangepast.

2. In paragraaf 2, eerste lid, worden de voornoemde wetsbepalingen louter herhaald. Hij dient bijgevolg te vervallen.

⁽³⁾ Zie in dit verband algemene opmerking 1.2.2. in advies 41.595/2/4, gegeven op 8 november 2006, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II).

⁽⁴⁾ Het opschrift van hoofdstuk III van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (II) luidt immers : "Wijziging van verschillende wettelijke bepalingen ter uniformisering van de uitvoeringsmodaliteiten van de opdrachten toevertrouwd aan de Justitiehuisen". Het opschrift van een hoofdstuk heeft echter geen kracht van wet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. A. LEFEBVRE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU