



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.821/3
van 23 december 2013

avis 54.821/3
du 23 décembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 29 januari 2007 tot
uitvoering van artikel 2, 6°, 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 en
tot uitvoering van artikel 23bis,
laatste lid, van de wet van
15 juni 1935 op het gebruik der
talen in gerechtszaken’

un projet d'arrêté royal ‘modifiant
l'arrêté royal du 29 janvier 2007
portant exécution de l'article 2, 6°,
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 et portant exécution de
l'article 23bis, dernier alinéa, de la
loi du 15 juin 1935 concernant
l'emploi des langues en matière
judiciaire’

Op 17 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 29 januari 2007 tot uitvoering van artikel 2, 6°, 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 en tot uitvoering van artikel 23bis, laatste lid, van de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 december 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2013.

*

Le 17 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 29 janvier 2007 portant exécution de l'article 2, 6°, 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 et portant exécution de l'article 23bis, dernier alinéa, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 19 décembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 décembre 2013.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

“de omstandigheid dat de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten in werking treedt op 1 januari 2014 en dat aldus, gelet op de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de definitie van slachtoffer zoals voorzien door artikel 2, 6° 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, voorliggend koninklijk besluit hieraan moet worden aangepast; Overwegende dat tevens een regeling moet worden voorzien voor het door de wet voorziene recht voor slachtoffers om te worden bijgestaan door een tolk wanneer zij vragen om te worden gehoord door de strafuitvoeringsrechtbank. Overwegende dat aldus de uitvoerende macht, slechts een korte termijn rest om de door de wet – die pas dateert van 1[5] december 2013 – genoodzaakte uitvoeringsbesluiten te kunnen nemen voor 1 januari 2014”.¹

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VORMVEREISTEN

3. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar een op 15 mei 2013 gegeven advies van de inspecteur van Financiën. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bezorgde dossier blijkt evenwel dat dit advies betrekking heeft op het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 december 2013² ‘houdende diverse bepalingen met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten’, waarbij de rechtsgrond biedende bepaling voor het ontworpen besluit wordt gewijzigd. Over het ontworpen besluit is derhalve geen advies van de inspectie van Financiën ingewonnen, wat

¹ Deze motivering slaat strikt genomen slechts op de artikelen 2 en 3 van het ontwerp (en op de artikelen 6 en 7 voor zover ze op de artikelen 2 en 3 betrekking hebben). Gelet op de onderlinge band tussen de te wijzigen bepalingen en het gegeven dat de problemen die men beoogt te verhelpen met de artikelen 1, 4 en 5 van het te nemen besluit, nog worden aangescherpt ten gevolge van de wetswijziging die aan de basis ligt van het ontwerp, kan de spoedeisendheid voor het gehele ontwerp worden aanvaard. De stellers van het ontwerp worden evenwel verzocht in de toekomst meer zorg te besteden aan de motivering van de spoedeisendheid, temeer daar de pertinentie van die motivering voor rechterlijke toetsing vatbaar is.

² En niet van 16 december, zoals verkeerdelijk is aangegeven in de in de aanhef opgenomen motivering van de spoedeisendheid (en *in fine* van de motivering die is opgenomen in de adviesaanvraag).

evenwel, gelet op de mogelijke budgettaire weerslag ervan, diende te gebeuren op grond van artikel 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’. Wanneer uit dat in te winnen advies blijkt dat er effectief zulk een weerslag kan zijn, wat gelet op artikel 5 van het ontwerp wel het geval lijkt te zijn, dient over het ontwerp bovendien het akkoord van de Minister van Begroting te worden bekomen.

Mocht het vervullen van de zo-even genoemde vormvereisten leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen nog te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. In het tweede lid van de aanhef wordt gewag gemaakt van de wet van 15 december 2013. Aangezien in die wet geen autonome rechtsgrond voorkomt die in verband kan worden gebracht met het ontworpen besluit, maar bij artikel 4 van die wet slechts een wijziging werd aangebracht in artikel 2, 6°, 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’, dat rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, dient het tweede lid van de aanhef te worden geschrapt.

5. In het derde lid van de aanhef dient de datum van 15 mei 2013 te worden vervangen door de datum van het (nog in te winnen) advies van de inspecteur van Financiën over het ontwerp.

6. Aan de aanhef dient in voorkomend geval een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van de (nog in te winnen) akkoordbevinding van de Minister van Begroting.

7. Gelet op het gegeven dat geen beroep wordt gedaan op artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State (inroepen van de hoogdringendheid om voorbij te gaan aan de adviesverplichting), maar wel op artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten, dient in het huidige vijfde lid van de aanhef (dat overigens van plaats dient te wisselen met het vorige lid) te worden geschreven “Gelet op het verzoek om spoedbehandeling, gemotiveerd door de omstandigheid dat”, gevolgd door een weergave van de thans in de volgende leden van de aanhef opgenomen motivering van de spoedeisendheid, in plaats van “Gelet op de dringende noodzakelijkheid;”.

DISPOSITIEFArtikel 6

8. Aan het te nemen besluit kan geen feitelijke terugwerkende kracht worden verleend door een laattijdige bekendmaking ervan. Er dient derhalve over te worden gewaakt dat het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt vóór de in artikel 6 van het ontwerp bepaalde datum van inwerkingtreding van 1 januari 2014.

Artikel 7

9. In artikel 7 van het ontwerp dienen de woorden “Onze minister van Justitie” te worden vervangen door de woorden “De minister bevoegd voor Justitie”. De uitvoering van een reglementair besluit moet immers gewaarborgd blijven over de wisseling van de ministers heen, zodat de betrokken minister op een abstracte wijze dient te worden vermeld.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par

« de omstandigheid dat de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen met het oog op de verbetering van de positie van het slachtoffer in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten in werking treedt op 1 januari 2014 en dat aldus, gelet op de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de definitie van slachtoffer zoals voorzien door artikel 2, 6^o 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, voorliggend koninklijk besluit hieraan moet worden aangepast; Overwegende dat tevens een regeling moet worden voorzien voor het door de wet voorziene recht voor slachtoffers om te worden bijgestaan door een tolk wanneer zij vragen om te worden gehoord door de strafuitvoeringsrechtbank. Overwegende dat aldus de uitvoerende macht, slechts een korte termijn rest om de door de wet – die pas dateert van 1[5] december 2013 – genoodzaakte uitvoeringsbesluiten te kunnen nemen voor 1 januari 2014 »¹.

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FORMALITÉS

3. Le troisième alinéa du préambule fait référence à un avis de l'inspecteur des Finances, donné le 15 mai 2013. Toutefois, il ressort du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, que cet avis porte sur l'avant-projet devenu la loi du 15 décembre 2013² 'portant diverses dispositions en vue d'améliorer le statut de la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine', qui modifie la disposition procurant le fondement juridique de l'arrêté en projet. Par conséquent, l'avis de l'inspection des Finances n'a pas été recueilli à propos de l'arrêté en projet, ce qui, eu égard aux répercussions financières éventuelles de celui-ci, devait toutefois être fait en vertu de l'article 14, 2^o, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'. S'il résulte de l'avis à recueillir qu'une telle répercussion est effectivement possible, ce qui s'avère être le cas eu égard à l'article 5 du projet, ce dernier devra, de surcroît, obtenir l'accord du Ministre du Budget.

¹ Cette motivation ne porte à proprement parler que sur les articles 2 et 3 du projet (et sur les articles 6 et 7 pour autant qu'ils concernent les articles 2 et 3). Eu égard au lien mutuel entre les dispositions à modifier et au fait que les problèmes auxquels on entend remédier par les articles 1^{er}, 4 et 5 de l'arrêté envisagé sont encore accentués à la suite de la modification législative qui est à l'origine du projet, l'urgence peut être admise pour l'ensemble du projet. Toutefois, les auteurs du projet sont invités à accorder davantage de soin à l'avenir à la motivation de l'urgence, d'autant que la pertinence de cette motivation peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

² Et non du 16 décembre, comme il est mentionné erronément dans la motivation de l'urgence reproduite dans le préambule (et à la fin de la motivation inscrite dans la demande d'avis).

Si, consécutivement à l'accomplissement des formalités précitées, des modifications devaient encore être apportées au projet, il y aurait lieu de soumettre celles-ci au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Le deuxième alinéa du préambule mentionne la loi du 15 décembre 2013. Dès lors que cette loi ne comporte pas de fondement juridique autonome susceptible d'être en rapport avec l'arrêté en projet, et que son article 4 n'a apporté qu'une modification à l'article 2, 6°, 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', qui procure le fondement juridique à l'arrêté en projet, il convient d'omettre le deuxième alinéa du préambule.

5. Au troisième alinéa du préambule, on remplacera la date du 15 mai 2013 par la date de l'avis (encore à recueillir) de l'inspecteur des Finances sur le projet.

6. Le cas échéant, on ajoutera au préambule un alinéa mentionnant l'accord (encore à recueillir) du Ministre du Budget.

7. Eu égard au fait qu'il n'est pas recouru à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État (urgence invoquée pour passer outre à l'obligation de demander l'avis du Conseil d'État), mais bien à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de ces lois, on écrira dans le cinquième alinéa, actuel, du préambule (qui doit d'ailleurs permuter avec l'alinéa précédent) « Vu l'urgence, motivée par la circonstance que » et on reproduira ensuite la motivation de l'urgence actuellement contenue dans les alinéas subséquents du préambule, au lieu de « Vu l'urgence ; ».

DISPOSITIF

Article 6

8. Aucune rétroactivité de fait ne peut être conférée à l'arrêté envisagé en raison de sa publication tardive. Il faut dès lors veiller à ce qu'il soit publié au Moniteur belge avant la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2014, fixée à l'article 6 du projet.

Article 7

9. À l'article 7, on remplacera les mots « Notre Ministre de la Justice » par les mots « Le ministre qui a la Justice dans ses attributions ». En effet, l'exécution d'un arrêté réglementaire doit être assurée au-delà des changements de ministres, de sorte que le ministre concerné doit être désigné d'une manière abstraite.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT