



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.385/3
van 2 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘houdende de procedure
volgens dewelke de Koning
kan overgaan tot erkenning van
een daad van terrorisme in de
zin van artikel 42*bis* van de
wet van 1 augustus 1985’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.385/3
du 2 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘portant
la procédure selon laquelle le
Roi peut procéder à la
reconnaissance d'un acte de
terrorisme au sens de
l'article 42*bis* de la loi du
1^{er} août 1985’

Op 31 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende de procedure volgens dewelke de Koning kan overgaan tot erkenning van een daad van terrorisme in de zin van artikel 42bis van de wet van 1 augustus 1985'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 2 december 2016.

*

Le 31 octobre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant la procédure selon laquelle le Roi peut procéder à la reconnaissance d'un acte de terrorisme au sens de l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 29 novembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 2 décembre 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure te bepalen volgens dewelke de Koning kan overgaan tot de erkenning van een daad van terrorisme in de zin van artikel 42*bis*, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’.

Artikel 1 van het ontwerp bevat twee definities. In artikel 2 van het ontwerp wordt de erkenning door de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad,¹ van een daad van terrorisme verbonden aan een voorstel van de minister bevoegd voor justitie. Artikel 3 van het ontwerp bevat nadere procedureregels voor die erkenning, waarbij wordt voorzien in het inwinnen van bepaalde adviezen of informatie. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de beslissing die de Koning neemt overeenkomstig artikel 2 alleen geldt in het raam van de wet van 1 augustus 1985 en dat ze het Comité bedoeld in artikel 5 van de wet van 1 april 2007 ‘betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme’ (hierna: het Comité) niet bindt.

3.1. In de aanhef wordt voor het ontworpen besluit gesteund op artikel 108 van de Grondwet (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning), gelezen in samenhang met artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985. Relevant is meer bepaald het eerste lid van dat laatste artikel, naar luid waarvan de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad overgaat tot de erkenning van daden als daden van terrorisme.

3.2. In het algemeen kan worden aanvaard dat de Koning steunt op zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid om een procedure in te stellen teneinde de in artikel 42*bis*, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985 bedoelde erkenning mogelijk te maken. In het raam van zijn op artikel 37 van de Grondwet gesteunde bevoegdheid om de werking van de uitvoerende macht te regelen, vermag hij die erkenning te verbinden aan een voorstel van de minister bevoegd voor justitie en te voorzien in het inwinnen van een advies bij de minister bevoegd voor buitenlandse zaken wat betreft een daad die in het buitenland heeft plaatsgevonden.² Op grond van het gezag dat de minister bevoegd voor justitie uitoefent over de federale procureur en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep kan eveneens worden aangenomen dat kan worden bepaald dat de genoemde minister het advies kan inwinnen van de federale procureur en zich

¹ En niet, in de Nederlandse tekst van dat artikel, “bij een in Ministerraad overlegd besluit”.

² Zie artikel 31*bis*, § 1, 1°, tweede zin, van de wet van 1 augustus 1985. In het ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende uitvoering van artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, wat de Hulp (lees: hulp) van de Staat aan de slachtoffers van terrorisme betreft’ wordt nog in andere gevallen van vergoeding voor in het buitenland gepleegde daden voorzien, maar in advies 60.384/3 dat over dit ontwerp wordt verleend, is vastgesteld dat hiertoe geen rechtsgrond voorhanden is.

informatie kan laten verstrekken door de procureur-generaal van het rechtsgebied waar de terroristische daad plaatsvond.

3.3. Opdat de Koning ook zou kunnen bepalen dat de minister bevoegd voor justitie zich informatie kan laten verstrekken door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse bedoeld in de wet van 10 juli 2006 ‘betreffende de analyse van de dreiging’ en het Comité, die instanties zijn die bij wet zijn ingesteld en georganiseerd, dient die informatieverstrekking te kunnen worden ingepast in de wettelijke taakomschrijving van de genoemde instanties. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen of dat wel degelijk het geval is, zo niet kan die taak niet aan de genoemde instanties worden opgedragen.

3.4. Luidens artikel 4 van het ontwerp geldt de beslissing van de Koning die is genomen overeenkomstig artikel 2 van het te nemen besluit, alleen in het raam van de wet van 1 augustus 1985 en bindt ze het Comité niet. In deze bepaling wordt slechts een evidentie vertolkt die reeds uit het wettelijke kader zelf voortvloeit. Bovendien valt niet in te zien wat de rechtsgrond ervoor zou zijn. Artikel 4 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit ook gewag te worden gemaakt van artikel 37 van de Grondwet.

5. In het tweede lid van de aanhef kan meer precies worden verwezen naar artikel 42bis, *eerste lid*, van de wet van 1 augustus 1985.

Artikel 1

6. Het inleidende zinsdeel van artikel 1 van het ontwerp dient als volgt te worden geredigeerd:

“Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:”.

Artikel 2

7. In artikel 2 van het ontwerp schrijve men “de minister bevoegd voor justitie” in plaats van “de minister van Justitie”.

Eenzelfde of een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 3, §§ 1 en 2, en 5 van het ontwerp.

8. Nog in artikel 2 van het ontwerp kan meer precies gewag worden gemaakt van artikel 42*bis*, *eerste lid*, van de wet van 1 augustus 1985.

Artikel 3

9. Het is overbodig om in de derde zin van artikel 3, § 1, van het ontwerp te bepalen dat de erin bedoelde adviezen verplicht zijn, maar niet bindend. Dat ze verplicht dienen te worden ingewonnen, vloeit reeds voort uit de twee vorige zinnen, terwijl een advies, wanneer niet is bepaald dat het eensluidend dient te zijn, uit zijn aard zelf niet bindend is.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure selon laquelle le Roi peut procéder à la reconnaissance d'un acte de terrorisme au sens de l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres'.

L'article 1^{er} du projet comporte deux définitions. Dans l'article 2 du projet, la reconnaissance par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres¹, d'un acte de terrorisme est liée à une proposition du ministre qui a la Justice dans ses attributions. L'article 3 du projet contient des modalités procédurales de cette reconnaissance, qui prévoient de recueillir certains avis ou certaines informations. L'article 4 du projet dispose que la décision que prend le Roi conformément à l'article 2 s'applique uniquement dans le cadre de la loi du 1^{er} août 1985 et qu'elle ne lie pas le Comité visé à l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 2007 'relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme' (ci-après : le Comité).

3.1. Selon le préambule, l'arrêté en projet se fonde sur l'article 108 de la Constitution (pouvoir général d'exécution du Roi), combiné avec l'article 42*bis* de la loi du 1^{er} août 1985. On relèvera tout particulièrement la pertinence de l'alinéa 1^{er} de ce dernier article, aux termes duquel le Roi procède par arrêté délibéré en Conseil des ministres à la reconnaissance d'actes en tant qu'actes de terrorisme.

3.2. D'une manière générale, on peut admettre que le Roi se fonde sur son pouvoir général d'exécution pour instaurer une procédure aux fins de permettre la reconnaissance visée à l'article 42*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985. Dans le cadre de son pouvoir fondé sur l'article 37 de la Constitution de régler le fonctionnement du pouvoir exécutif, il peut lier cette reconnaissance à une proposition du ministre qui a la Justice dans ses attributions et prévoir de recueillir un avis auprès du ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions en ce qui concerne un acte survenu à l'étranger². En vertu de l'autorité qu'exerce le ministre qui a la Justice dans ses attributions sur le procureur fédéral et les procureurs généraux près les cours d'appel, on peut également admettre que l'on peut prévoir que le ministre précité peut recueillir l'avis du procureur fédéral et recevoir des informations du procureur général du ressort dans lequel l'acte terroriste s'est produit.

¹ Et non, dans le texte néerlandais de cet article, « bij een in Ministerraad overlegd besluit ».

² Voir l'article 31*bis*, § 1^{er}, 1^o, deuxième phrase, de la loi du 1^{er} août 1985. Le projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 42*bis* de la loi du 1^{er} août 1985 portant des mesures fiscales et autres, en ce qui concerne l'Aide (lire: aide) de l'État aux victimes du terrorisme', prévoit encore d'autres cas d'indemnisation pour des actes commis à l'étranger, mais l'avis 60.384/3, rendu sur ce projet, constate l'absence de fondement juridique à cet effet.

3.3. Pour que le Roi puisse également prévoir que le ministre qui a la Justice dans ses attributions peut se faire communiquer des informations par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, visé dans la loi du 10 juillet 2006 'relative à l'analyse de la menace', et par le Comité, qui sont des organes institués et organisés par la loi, cette transmission d'informations doit pouvoir s'inscrire dans les missions légalement définies des organes précités. Les auteurs du projet doivent s'assurer que tel est bien le cas, et dans la négative, cette mission ne peut pas être confiée aux organes précités.

3.4. Selon l'article 4 du projet, la décision du Roi, prise conformément à l'article 2 de l'arrêté envisagé, ne s'applique que dans le cadre de la loi du 1^{er} août 1985 et elle ne lie pas le Comité. Cette disposition ne fait que traduire une évidence qui découle déjà du cadre légal lui-même. En outre, on n'aperçoit pas quel en serait le fondement juridique. L'article 4 sera par conséquent omis du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Eu égard à ce qui a été observé à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, le premier alinéa du préambule fera également mention de l'article 37 de la Constitution.

5. Le deuxième alinéa du préambule peut viser plus précisément l'article 42bis, *alinéa 1^{er}*, de la loi du 1 août 1985.

Article 1^{er}

6. Le membre de phrase introductif de l'article 1^{er} du projet doit être rédigé comme suit :

« Pour l'application du présent arrêté, il faut entendre par : ».

Article 2

7. À l'article 2 du projet, on écrira « du ministre qui a la Justice dans ses attributions » au lieu de « du ministre de la Justice ».

Une même observation ou observation analogue vaut à l'égard des articles 3, §1^{er} et 2, et 5 du projet.

8. Toujours à l'article 2 du projet, on peut mentionner plus précisément l'article 42bis, *alinéa 1^{er}*, de la loi du 1^{er} août 1985.

Article 3

9. Il est inutile de préciser dans la troisième phrase de l'article 3, § 1^{er}, du projet que les avis qui y sont visés sont obligatoires mais non contraignants. Le fait qu'ils doivent obligatoirement être recueillis découle déjà des deux phrases précédentes, alors qu'un avis, s'il n'est pas précisé qu'il doit être conforme, n'est en lui-même par nature pas contraignant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT