



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.386/3
van 2 december 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 december 1986 betreffende
de commissie voor financiële
hulp aan slachtoffers van
opzettelijke gewelddaden en
aan de occasionele redders’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.386/3
du 2 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté royal
‘modifiant l'arrêté royal du
18 décembre 1986 relatif à la
commission pour l'aide
financière aux victimes d'actes
intentionnels de violence et aux
sauveteurs occasionnels’

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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 1986 betreffende de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders’.

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 ‘modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 1986 relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels’.

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 er vooreerst toe de definitie van het begrip “wet” in artikel 1, 1°, van het koninklijk besluit van 18 december 1986 ‘betreffende de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders’ aan te passen door in die bepaling eveneens te verwijzen naar afdeling IV van hoofdstuk III van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’,¹ wat als gevolg heeft (of waardoor minstens wordt verduidelijkt) dat het toepassingsgebied van dat besluit wordt uitgebreid tot de vergoeding van de schade veroorzaakt door de in artikel 42*bis* van die wet bedoelde daden van terrorisme (artikel 1). Voorts wordt een aanpassing beoogd van de maximumbedragen van de financiële hulp voor procedurekosten, begrafeniskosten en materiële kosten bedoeld in artikel 32, § 5, van de genoemde wet die de commissie voor financiële hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: de commissie) kan toekennen (artikel 2). Tot slot wordt het aantal kamers van de commissie verhoogd tot acht (artikel 3) en bevat het ontwerp enkele wijzigingen betreffende de organisatie van de commissie en de procedure bij het toekennen van de financiële hulp (artikelen 4 en 5).

3.1. Er kan worden aangenomen dat voor de zo-even beschreven uitbreiding van de bevoegdheid van de commissie kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 42*bis* van de wet van 1 augustus 1985. Gelet op de samenhang van dat laatste artikel met de bepalingen opgenomen in hoofdstuk III, afdelingen II en III, van die wet, volgt immers uit de algemene economie van die wet dat ook aanvragen tot vergoeding die vallen onder het toepassingsgebied van het genoemde artikel 42*bis*, door de commissie moeten kunnen worden behandeld. Desalniettemin verdient het omwille van de duidelijkheid – en bijgevolg de rechtszekerheid – aanbeveling om bij gelegenheid ook de wet van 1 augustus 1985 op dit vlak te verduidelijken.

3.2. Voor artikel 2 van het ontworpen besluit kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 32, § 5, van de wet van 1 augustus 1985, naar luid waarvan de erin vermelde hulp wordt toegekend overeenkomstig de voorwaarden en de maximumbedragen bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier blijkt evenwel niet dat zo een overleg heeft plaatsgevonden, en ook de gemachtigde kon geen stuk voorleggen waaruit dit blijkt.

¹ “Hulp van de Staat aan slachtoffers van terrorisme”.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een voorafgaand vormvereiste in de zin van artikel 84, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit of een bepaling ervan en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit of de betrokken bepaling ervan worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat ze om advies kunnen worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Een minister of staatssecretaris kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit of over de betrokken bepaling ervan overleg is gepleegd in de Ministerraad en voordat ze in voorkomend geval zijn aangepast als gevolg van dat overleg.²

Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is wat artikel 2 van het ontwerp betreft. Dat artikel dient eerst te worden voorgelegd aan de Ministerraad, waarna erover opnieuw om het advies van de afdeling Wetgeving moet worden verzocht.

3.3. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 30, § 2, eerste lid, van de wet van 1 augustus 1985, op grond waarvan de Koning het aantal kamers van de commissie kan bepalen.

3.4. De artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 34sexies van de wet van 1 augustus 1985, naar luid waarvan de Koning de nadere regels inzake de procedure en de werking van de commissie vaststelt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het eerste lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

5. In het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dienen de rechtsgrondbepalingen uit de wet van 1 augustus 1985 te worden gespecificeerd gelet op hetgeen omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 249.1, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 6

6. De in artikel 6 van het ontwerp opgenomen uitvoeringsbepaling dient als volgt te worden geredigeerd:

“De minister bevoegd voor justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.”

*

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 objectif premier d'adapter la définition de la notion de « loi » dans l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 18 décembre 1986 'relatif à la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels' en faisant également référence dans cette disposition à la section IV du chapitre III de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' ¹, ce qui a pour effet (ou à tout le moins précise) que le champ d'application de cet arrêté est étendu à l'indemnisation du dommage causé par les actes de terrorisme visés à l'article 42bis de cette loi (article 1^{er}). En outre, il tend à adapter les montants maximums de l'aide financière relative aux frais de procédure, aux frais funéraires et aux frais matériels, visés à l'article 32, § 5, de la loi précitée, que la commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : la commission) peut octroyer (article 2). Enfin, le nombre de chambres de la commission est porté à huit (article 3) et le projet apporte quelques modifications à l'organisation de la commission et à la procédure d'octroi de l'aide financière (articles 4 et 5).

3.1. Il peut être admis que l'élargissement précité de la compétence de la commission peut s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 42bis de la loi du 1^{er} août 1985. En effet, vu la connexité de ce dernier article avec les dispositions inscrites au chapitre III, sections II et III, de cette loi, il résulte de l'économie générale de cette loi que les demandes d'indemnité qui relèvent du champ d'application de l'article 42bis précité, doivent elles aussi pouvoir être traitées par la commission. Dans un souci de clarté – et donc de sécurité juridique – il est néanmoins recommandé de préciser aussi, à l'occasion, la loi du 1^{er} août 1985 sur ce point.

3.2. L'article 2 de l'arrêté en projet peut en principe trouver un fondement juridique dans l'article 32, § 5, de la loi du 1^{er} août 1985, selon lequel l'aide qui y est mentionnée est octroyée suivant les conditions et les montants maximaux déterminés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cependant, il ne ressort pas du dossier transmis au Conseil d'État, section de législation, qu'une telle délibération a eu lieu, et le délégué n'a pas non plus pu produire de pièce qui l'atteste.

¹ « Aide de l'État aux victimes du terrorisme ».

La délibération collégiale prescrite en Conseil des ministres ne peut pas être assimilée à une formalité préalable au sens de l'article 84, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cette délibération est en effet destinée à permettre à l'ensemble des ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté, ou l'une de ses dispositions, qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus acquis qu'un projet d'arrêté royal ou sa disposition concernée peut être considéré comme en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État. Dès lors, il ne revient pas à un ministre ou à un secrétaire d'État de solliciter cet avis avant que le projet d'arrêté royal ou sa disposition concernée ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération ².

Il résulte de ce qui précède, qu'en ce qui concerne l'article 2 du projet, la demande d'avis n'est pas recevable. Cet article doit d'abord être soumis au Conseil des ministres, après quoi il doit être à nouveau soumis à l'avis de la section de législation.

3.3. L'article 3 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 30, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} août 1985, selon lequel le Roi peut déterminer le nombre de chambres de la commission.

3.4. Les articles 4 et 5 de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 34sexies de la loi du 1^{er} août 1985, qui dispose que le Roi fixe les modalités de la procédure et du fonctionnement de la commission.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il convient d'ajouter au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) visant l'article 108 de la Constitution.

5. Dans le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa), les dispositions de la loi du 1^{er} août 1985 procurant le fondement juridique doivent être précisées eu égard aux observations formulées concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 249.1, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 6

6. La formule exécutoire figurant à l'article 6 du projet doit être rédigée comme suit :

« Le ministre qui a la Justice dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT