

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIË

Avis 34.146/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 34.146/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 19 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession, en matière répressive", a donné le 25 septembre 2002 l'avis suivant :

De RAADVAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 19 september 2002 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van het normaal bedrag van de honoraria van de personen opgeroepen in strafzaken wegens hun kunde of hun beroep", heeft op 25 september 2002 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

Le préambule s'exprime en ces termes :

"Vu l'urgence motivée par les circonstances suivantes :

Considérant qu'un recours en annulation a été introduit devant la Section d'Administration du Conseil d'Etat;

Considérant que cette situation crée une insécurité juridique extrêmement dommageable pour tous les intervenants;

Considérant que les expertises judiciaires en matière répressive sont nécessaires et doivent être rémunérées;

Considérant que le bon fonctionnement de la Justice doit être assurée;

Considérant qu'il est indispensable et urgent que le présent arrêté soit pris et publié dans les plus brefs délais;"

La lettre de demande d'avis fait état de l'application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sans mentionner la motivation spéciale qui doit justifier le recours au délai de trois jours. Or, en vertu de l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, précité, cette motivation doit être directement exprimée dans la lettre de demande d'avis.

Cette motivation apparaît cependant dans le préambule du projet d'arrêté ministériel et se fonde notamment sur la circonstance qu'un recours en annulation est actuellement pendant devant la section d'administration du Conseil d'Etat concernant l'arrêté ministériel du 11 juin 1999 établissant le taux normal des honoraires des personnes requises en raison de leur art ou profession, en matière répressive ¹. L'un des moyens invoqués repose sur l'absence de consultation de la section de législation.

(1) N° 86.321/XIII en cause P. Somja, B. Quevrin, A. Lovens et L. Gruslin contre l'Etat belge.

Afin de répondre à cette critique, le Ministre de la Justice soumet à la section de législation, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un projet d'arrêté ministériel reprenant les dispositions de l'arrêté ministériel du 11 juin 1999, précité.

Le Conseil d'Etat attire l'attention de l'auteur du projet sur la fragilité de la motivation de l'urgence.

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

Sur ces trois points, et sous réserve de l'observation formulée sur la motivation de l'urgence, le projet appelle les observations qui suivent.

Formalités préalables

D'après les pièces transmises au Conseil d'Etat, il apparaît que seuls l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget ont été sollicités.

Or, le projet d'arrêté ministériel est notamment pris sur la base de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive. En vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, "sur proposition de la commission des frais de justice répressive et pour servir d'éléments d'appréciation au juge

.../...

taxateur, le Ministre de la Justice peut établir un taux normal des honoraires dans un barème à la révision duquel il est éventuellement procédé le dernier trimestre de chaque année".

Le projet d'arrêté ministériel à l'examen doit dès lors faire l'objet d'une proposition de la commission des frais de justice. La déléguée du ministre n'a toutefois pas été en mesure de la fournir et le préambule ne la mentionne pas davantage.

Cette formalité préalable n'est cependant pas sans incidence sur le projet d'arrêté ministériel : la proposition de la commission des frais de justice est en effet destinée à fournir au Ministre de la Justice les éléments nécessaires à l'élaboration de la réglementation.

Fondement juridique

Le préambule indique comme base légale l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 1919 autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière civile et commerciale, ainsi que l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

Le Conseil d'Etat se réfère à l'avis 29.780/2, donné le 23 octobre 2000, sur un projet d'arrêté royal "portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive", dans lequel il s'est exprimé comme suit :

"L'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant Règlement général sur les frais de justice en matière répressive se donne principalement pour fondement légal la loi du 16 juin 1919 «autorisant le Gouvernement à modifier des dispositions relatives aux frais de justice en matière répressive et aux frais et dépens en matière

.../...

civile et commerciale»². L'article 1^{er} de cette loi, qui n'est pas sans rappeler une loi de pouvoirs spéciaux³, dispose :

«Le gouvernement est autorisé à apporter aux dispositions des arrêtés royaux des 18 juin 1853, qui ne font pas l'objet de la loi du 1er juin 1849, aux articles 11 et 12 de la loi du 15 avril 1878, à la loi du 23 décembre 1879, aux décrets du 16 février 1807, aux lois des 15 août 1881 et 11 juin 1883, aux arrêtés royaux des 7 avril 1891, 19 juillet 1894 et 27 janvier 1911, ainsi qu'à tous autres décrets et arrêtés établissant le tarif des frais et dépens en matière civile et commerciale, les modifications qu'il jugera nécessaires.

Les articles maintenus ou modifiés, ainsi que les articles nouveaux, seront refondus dans de nouveaux arrêtés royaux.».

Pareille habilitation n'est pas suffisante pour justifier, au regard des principes constitutionnels, les nombreux articles du Règlement général qui disposent en matière de procédure pénale.

Une réforme globale de la matière s'impose. Elle devrait intégrer toutes les règles de procédure dans le Code d'instruction criminelle, et notamment celles relatives aux saisies, à l'expertise⁴ et à l'exécution des jugements. Par ailleurs, le Code d'instruction criminelle devrait définir la notion de frais de justice en matière répressive et poser les principes essentiels régissant la matière. Il habiliterait ensuite le Roi, dans les limites ainsi tracées, à arrêter les mesures d'exécution nécessaires et notamment les tarifs et les modalités pratiques du paiement des frais

(2) Voir également la loi du 1^{er} juin 1849 sur la révision des tarifs en matière criminelle, dont l'article 1^{er} a été implicitement abrogé par la loi du 16 juin 1919.

(3) Dans le projet initial, était prévu un article 2 rédigé comme suit :
"Les arrêtés royaux de révision prévus par l'article précédent seront pris avant l'expiration de la seconde année de la publication de la présente loi; à partir de cette époque, les dispositions qui n'ont pas un caractère exclusivement réglementaire, seront considérées comme définitives et ne pourront plus être modifiées que par une loi." (Doc. parl., Ch. repr., sess. 2 avril 1919, n° 126 (II)).
Le rapport de la Commission de la justice du Sénat fait par Monsieur A. Behaeghel explique la suppression de cette disposition notamment par le fait que :
"A la vérité, les Chambres, en confiant au Gouvernement le soin de faire une révision des tarifs, ne lui délèguent pas le droit de faire acte législatif, mais le chargent de prendre des règlements et des mesures d'exécution nécessaires à l'application de la loi." (Doc. parl., S., sess. 1919, n° 87).

(4) Comme le soulignent H.-D. Bosly et D. Vandermeersch, "S'il est bien une matière qui mériterait une réglementation dans le Code d'instruction criminelle, c'est celle de l'expertise. La Commission pour le droit de la procédure pénale prépare un projet sur cette matière" (Droit de la procédure pénale, La Charte, 1999, p. 754).

de justice. De la sorte, les lois des 1^{er} juin 1849 et 16 juin 1919, précitées, pourraient être abrogées".

La section de législation a poursuivi son raisonnement en indiquant à propos de l'article 5 :

"Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pourquoi les indemnités forfaitaires et les taux horaires des experts ne pourraient être prévus dans le texte en projet ou dans des annexes à celui-ci. Il ne se justifie pas de réserver un traitement différent aux honoraires des experts et à ceux des personnes requises en raison de leur profession. Il en va d'autant plus ainsi que la fixation des indemnités forfaitaires et des taux horaires des experts n'est pas une mesure de détail mais un élément important de la réglementation des frais de justice en matière répressive, élément qu'il n'appartient pas au ministre de déterminer."

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

De aanhef luidt aldus :

"Gelet op het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de volgende omstandigheid :

Overwegende dat een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld voor de Afdeling Administratie van de Raad van State;

Overwegende dat deze situatie een rechtsonzekerheid doet ontstaan die uiterst schadelijk is voor alle betrokkenen;

Overwegende dat de gerechtelijke deskundigenonderzoeken noodzakelijk zijn in strafzaken en moeten worden bezoldigd;

Overwegende dat de goede werking van Justitie moet worden gewaarborgd;

Overwegende dat dit besluit zo spoedig mogelijk moet worden genomen en bekendgemaakt;".

In de brief met de adviesaanvraag wordt gewag gemaakt van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zonder dat de bijzondere motivering wordt vermeld die moet worden opgegeven tot staving van de termijn van drie dagen waarin het advies wordt gevraagd. Krachtens het voormelde artikel 84, eerste lid, 2°, dient deze motivering echter rechtstreeks in de brief met de adviesaanvraag te worden opgegeven.

Deze motivering is evenwel opgenomen in de aanhef van het ontwerp van ministerieel besluit en is inzonderheid gebaseerd op de omstandigheid dat thans bij de afdeling administratie van de Raad van State een beroep tot nietigverklaring aanhangig is betreffende het ministerieel besluit van 11 juni 1999 tot vaststelling van het normale bedrag van de honoraria der personen opgeroepen in strafzaken wegens hun kunde of hun beroep ¹ . Een van de aangevoerde middelen steunt op de omstandigheid dat de afdeling wetgeving niet om advies verzocht is.

⁽¹⁾ Nr. 86.321/XIII in zake P. Somja, B. Quevrin, A. Lovens en L. Gruslin tegen de Belgische Staat.

Om te antwoorden op deze kritiek legt de Minister van Justitie aan de afdeling wetgeving een ontwerp van ministerieel besluit voor waarin de bepalingen van het voormelde ministerieel besluit van 11 juni 1999 overgenomen worden en vraagt hij over dat ontwerp een advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen.

De Raad van State vestigt de aandacht van de steller van het ontwerp op de wankelende motivering van het spoedeisend karakter.

*
* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsook van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

Wat deze drie punten betreft, en onder voorbehoud van de opmerking die over de motivering van het spoedeisend karakter gemaakt wordt, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande vormvereisten

Uit de stukken die aan de Raad van State overgezonden zijn, blijkt dat alleen het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de Minister van Begroting gevraagd zijn.

Het ontworpen ministerieel besluit wordt evenwel vastgesteld op basis van artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken. Het tweede lid van deze bepaling luidt als volgt : "Op voorstel van de Commissie voor de gerechtskosten in strafzaken, kan de Minister van Justitie het normaal bedrag der honoraria vaststellen in een schaal die de met de begroting

.../...

belaste rechter als leidraad neemt en die eventueel in het laatste kwartaal van elk jaar wordt herzien."

Over het onderzochte ontwerp van ministerieel besluit dient de commissie voor de gerechtskosten derhalve een voorstel te doen. De gemachtigde van de minister kon dat voorstel evenwel niet bezorgen en in de aanhef wordt er evenmin gewag van gemaakt.

Deze voorafgaande vormvereiste is nochtans niet zonder gevolgen voor het ontwerp van ministerieel besluit : het voorstel van de commissie voor de gerechtskosten heeft immers tot doel aan de Minister van Justitie de noodzakelijke gegevens voor het opstellen van de regelgeving te bezorgen.

Rechtsgrond

De rechtsgrond die in de aanhef wordt opgegeven is artikel 1 van de wet van 16 juni 1919 waarbij aan de Regering machtiging wordt verleend om aan de bepalingen betreffende de gerechtskosten in strafzaken, in burgerlijke zaken en in handelszaken wijzigingen toe te brengen, alsook artikel 1 van het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

De Raad van State verwijst naar advies 29.780/2, gegeven op 23 oktober 2000, over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken", waarin hij het volgende heeft gesteld :

"Het koninklijk besluit van 28 december 1950 houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken ontleent zijn rechtsgrond hoofdzakelijk aan de wet van 16 juni 1919 «waarbij aan de Regering machtiging wordt verleend om aan de bepalingen, betreffende de gerechtskosten in strafzaken, in burgerlijke zaken en in handelszaken wijzigingen toe te brengen»². Artikel 1

⁽²⁾ Zie eveneens de wet van 1 juni 1849 op de herziening van de tarieven in strafzaken, waarvan artikel 1 impliciet opgeheven is bij de wet van 16 juni 1919.

van die wet, die ongetwijfeld doet denken aan een bijzonderemachtenwet ³ , bepaalt het volgende :

«Aan de Regering wordt machtiging verleend om de door haar nodig geachte wijzigingen te brengen in de bepalingen der koninklijke besluiten van 18 Juni 1853, die niet bij de wet van 1 Juni 1849 horen, in de artikelen 11 en 12 der wet van 15 April 1878, in de wet van 25 December 1879, de decreten van 16 Februari 1807, de wetten van 15 Augustus 1881 en 11 Juni 1883, de koninklijke besluiten van 7 April 1891, 19 Juli 1894 en 27 januari 1911, alsmede in alle andere decreten en besluiten tot regeling van de gerechtskosten in burgerlijke zaken en in handelszaken.

De behouden of gewijzigde artikelen zullen met de nieuwe artikelen tot nieuwe koninklijke besluiten worden omgewerkt.».

Zulk een machtiging is niet voldoende om in het licht van de grondwettelijke beginselen de talrijke artikelen van het Algemeen Reglement te rechtvaardigen die regelgeving ter zake van strafprocesrecht inhouden.

Een algehele hervorming van die aangelegenheid is noodzakelijk. Bij die hervorming moeten alle procedureregels in het Wetboek van Strafvordering worden opgenomen, onder meer die betreffende inbeslagneming, het deskundigenonderzoek ⁴ en tenuitvoerlegging van vonnissen. Verder dient in het Wetboek van Strafvordering het begrip gerechtskosten in strafzaken gedefinieerd te worden en behoren de hoofdbeginselen vastgelegd te worden die voor de aangelegenheid gelden. Bovendien zou de Koning, binnen de aldus bepaalde grenzen, erin gemachtigd worden om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, inzonderheid de tarieven en de praktische voorschriften voor de betaling van gerechtskosten. Zo zouden de voormelde wetten van 1 juni 1849 en 16 juni 1919 kunnen worden opgeheven".

(3) Het oorspronkelijke ontwerp bevatte een als volgt gesteld artikel 2 :
"De bij vorig artikel bedoelde koninklijke herzieningsbesluiten zullen worden genomen vóór het verstrijken van het tweede jaar na de bekendmaking dezer wet; met ingang van dit tijdstip zullen de bepalingen, die niet louter van reglementaire aard zijn, als vaststaande worden beschouwd en nog slechts door een wet gewijzigd kunnen worden." (Gedr. St., Kamer van volksvertegenwoordigers, zitting 2 april 1919, nr. 126 (II)).
In het verslag van de Commissie Justitie van de Senaat opgemaakt door de heer A. Behaeghel wordt de opheffing van die bepaling inzonderheid als volgt verklaard :
"A la vérité, les Chambres, en confiant au Gouvernement le soin de faire une révision des tarifs, ne lui délèguent pas le droit de faire acte législatif, mais le chargent de prendre des règlements et des mesures d'exécution nécessaires à l'application de la loi." (Gedr. St., Senaat, zitting 1919, nr. 87).

(4) H.-D. Bosly en D. Vandermeersch onderstrepen : "S'il est bien une matière qui mériterait une réglementation dans le Code d'instruction criminelle, c'est celle de l'expertise. La Commission pour le droit de la procédure pénale prépare un projet sur cette matière" (Droit de la procédure pénale, La Charte, 1999, blz. 754).

De Raad van State heeft in het verlengde van zijn redenering over artikel 5 het volgende gesteld :

"Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden vaste vergoedingen en uurtarieven van deskundigen niet kunnen worden bepaald in de ontworpen tekst of in de bijlagen ervan. Het gaat niet aan dat voor de honoraria van deskundigen een andere regeling geldt dan voor die van personen die uit hoofde van hun beroep worden opgeroepen. Dit geldt des te meer daar het bepalen van vaste vergoedingen en uurtarieven van deskundigen geen detailkwestie is, maar een belangrijk bestanddeel van de regelgeving omtrent de gerechtskosten in strafzaken, een bestanddeel dat de minister niet mag bepalen."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. M. JOASSART, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. M. JOASSART, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS