

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 29 januari 1998 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over de amendementen nrs. 17 en 41 op het voorstel van wet "betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten" (Parl. St., Kamer, 1995-96, nrs. 549-4 en 549-6), heeft op 10 februari 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 29 janvier 1998, d'une demande d'avis sur les amendements n^{os} 17 et 41 à la proposition de loi "relative à l'intervention gratuite ou partiellement gratuite des avocats" (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n^{os} 549-4 et 549-6), a donné le 10 février 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN DE AMENDEMENTEN

1. De voor advies voorgelegde amendementen hebben betrekking op het voorstel van de heren J.J. Viseur, Vandeurzen en Beaufays en mevrouw de T'Serclaes betreffende het kosteloos of gedeeltelijk kosteloos optreden van advocaten (1). Dat voorstel bevat bepalingen i.v.m. de "rechtshulp", gedefinieerd als "de tegemoetkoming van de overheid in de honoraria en kosten van de advocaten die aan een rechtzoekende rechtshulp (sic) hebben verleend, met inbegrip van de vertegenwoordiging, zoals bepaald bij artikel 728 (van het Gerechtelijk Wetboek)".

Volgens het voorstel zou over de aanvragen tot rechtshulp beslist worden door het bureau van consultatie en verdediging, opgericht door de raad van de Orde van advocaten. Tegen een beslissing tot weigering zou hoger beroep ingesteld kunnen worden bij een "beroepscommissie voor de rechtshulp", bestaande uit de voorzitter van de arbeidsrechtbank, een advocaat en een externe deskundige.

De twee voor advies voorgelegde amendementen strekken tot de vervanging van bijna de hele tekst van het wetsvoorstel door een nieuwe tekst. Het gemeenschappelijk kenmerk van beide amendementen bestaat erin dat de organisatie van de rechtshulp niet meer uitsluitend aan de balie wordt toevertrouwd.

(1) Parl. St, Kamer, 1995-96, nr. 549-1.

2. Amendement nr. 17, ingediend door de regering, maakt een onderscheid tussen de "eerstelijsrechtshulp" en de "tweedelijsrechtshulp" (1). Onder eerstelijsrechtshulp wordt verstaan : "de rechtshulp die aan een natuurlijke persoon wordt verleend in de vorm van juridische informatie, een juridisch advies of de verwijzing naar een gespecialiseerde instantie of organisatie". Onder tweedelijsrechtshulp wordt verstaan : "de rechtshulp die wordt verstrekt aan een natuurlijke persoon onder de vorm van een meer omstandig juridisch advies, meer uitgebreide juridische bijstand, procedurebijstand, een rechtstreeks contact met een tegenpartij, bijstand bij een geding met inbegrip van de vertegenwoordiging zoals bepaald bij artikel 728".

2.1. De eerstelijsrechtshulp kan verleend worden door rechtshulporganisaties en door advocaten. Het amendement beperkt zich ertoe de eerstelijsrechtshulp te regelen, in zoverre die door de advocaten wordt verstrekt.

De organisatie van die eerstelijsrechtshulp ligt voornamelijk in handen van een "rechtshulpcommissie" die in elk gerechtelijk arrondissement wordt opgericht, en die paritair is samengesteld uit advocaten en vertegenwoordigers van rechtshulporganisaties.

Iedereen die hierom verzoekt, kan aan de rechtshulpcommissie vragen dat hem rechtshulp door een advocaat verleend wordt. In beginsel wordt daarvoor aan de aanvrager

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 549-4.

een forfaitaire bijdrage gevraagd; die bijdrage is echter niet verschuldigd door minvermogenden.

De rechtshulp wordt verleend door advocaten die daaraan wensen mee te werken, en die daartoe met de rechtshulpcommissie een overeenkomst gesloten hebben.

Het is kennelijk de bedoeling dat de eerstelijnsrechtshulp op bepaalde plaatsen wordt verstrekt.

De rechtshulpcommissies ontvangen een subsidie van de Staat.

2.2. De tweedelijnsrechtshulp wordt georganiseerd door het "bureau voor rechtshulp", opgericht door de raad van de Orde van advocaten.

In beginsel wordt tweedelijnsrechtshulp verleend op verwijzing, door een organisatie die eerstelijnsrechtshulp verleent, van de aanvrager naar het bureau; het bureau wijst dan een advocaat aan, die de aanvrager kiest uit een lijst. Een aanvrager kan zich ook rechtstreeks wenden tot een advocaat die op de lijst voorkomt, in welk geval die advocaat zich dan kan wenden tot het bureau voor het verkrijgen van de toelating om tweedelijnsrechtshulp te verlenen.

Als de aanvrager minvermogend is, kan de tweedelijnsrechtshulp gedeeltelijk of volledig kosteloos zijn. Is de aanvrager niet minvermogend, dan kan de advocaat de betaling van honoraria en kosten vragen. Over het al dan

.../...

niet kosteloos karakter van de tweedelijnsrechtshulp beslist het bureau. Tegen een beslissing tot weigering kan hoger beroep worden ingesteld bij een "beroepscommissie voor rechtshulp", bestaande uit de voorzitter van de arbeidsrechtbank, een advocaat en een afgevaardigde van de organisaties die eerstelijnsrechtshulp bieden.

De rechtshulp wordt ook hier verleend door advocaten die daaraan wensen mee te werken, en die daartoe met de Orde een overeenkomst gesloten hebben.

De Staat kent een vergoeding toe aan de raad van de Orde, ten voordele van de advocaten die tweedelijnsrechtshulp hebben verleend.

3. Amendement nr. 41 is ingediend door de heer J.J. Viseur en consorten (1).

De term "rechtshulp" wordt in dit amendement gedefinieerd als volgt :

"de tegemoetkoming van de overheid om de honoraria en kosten van de advocaten die een rechthebbende juridische bijstand hebben verleend, geheel dan wel gedeeltelijk te dekken.

Die juridische bijstand omvat de prestaties van de advocaten op het stuk van eerstelijnsinformatie en -advies, alsook op omstandiger adviezen en informatie, op de contacten met de tegenpartij alsmede op de

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 549-6.

verdediging van de belangen van de rechthebbende, met name voor de gerechten".

3.1. Het "beleid" inzake juridische bijstand wordt binnen elk gerechtelijk arrondissement toevertrouwd aan een "commissie voor juridische bijstand", paritair samengesteld uit, eensdeels, vertegenwoordigers van de balie, en anderdeels, vertegenwoordigers van het notariaat, de magistratuur, de gerechtsdeurwaarders, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en openbare of particuliere verenigingen die zijn belast met preventie, voorlichting, bemiddeling en advies inzake juridische aangelegenheden.

De commissie voor juridische bijstand organiseert diensten die de rechtzoekenden juridische bijstand garanderen. Ze sluit ook overeenkomsten met de advocaten die ervoor opteren hun beroepsactiviteit te wijden aan de rechtshulp, en met externe diensten of verenigingen die rechtsbijstand verlenen.

De advocaten mogen honoraria en kosten aanrekenen, volgens een door de Koning te bepalen tarief.

De commissies voor juridische bijstand ontvangen een subsidie van de Staat.

3.2. De aanwijzing van een advocaat om aan een aanvrager rechtshulp te verlenen gebeurt door het "bureau van consultatie, verdediging en rechtsbijstand", ingesteld door de raad van de Orde van advocaten. De raad kiest uit de advocaten die een overeenkomst hebben gesloten, als hiervóór bedoeld.

.../...

Om volledig of gedeeltelijk rechtshulp te kunnen genieten, moet de aanvrager aantonen dat zijn inkomen beneden bepaalde grenzen blijft. Een ambtenaar, daartoe aangewezen door de minister van Justitie, beslist of de aanvraag aan die voorwaarde voldoet.

Het bureau onderzoekt of de zaak niet kennelijk onontvankelijk of ongegrond is. Indien dat wèl het geval is, wordt de aanvraag afgewezen.

Tegen de afwijzende beslissing van de genoemde ambtenaar of van het bureau kan beroep ingesteld worden bij de arbeidsrechtbank.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Overeenkomstig de adviesaanvraag beperkt de Raad van State zijn onderzoek van de amendementen tot de vraag of de federale overheid bevoegd is om de daarin vervatte regels vast te stellen.

Om uit te maken welke overheid bevoegd is, dienen de amendementen in de eerste plaats getoetst te worden aan bepalingen van de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij aan een bepaalde overheid uitdrukkelijk de bevoegdheid verleend wordt om een aangelegenheid te regelen. Als geen bepaling gevonden kan worden die van toepassing is op de aangelegenheid die het voorwerp van de amendementen vormt, moet teruggevallen worden op de residuaire bevoegdheid van de federale overheid.

.../...

2. De enige bevoegdheidsbepalende regel die prima facie van toepassing zou kunnen zijn op de organisatie van de rechtshulp, is die van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Naar luid van die bepaling zijn de gemeenschappen bevoegd, wat de bijstand aan personen betreft, voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met uitzondering van een aantal aspecten waarop hier niet nader ingegaan hoeft te worden.

2.1. De vraag of het beleid inzake maatschappelijk welzijn ("aide sociale") ook de organisatie van de rechtshulp omvat, moet thans bekeken worden in het licht van artikel 23 van de Grondwet dat de economische, sociale en culturele rechten erkent.

In artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet wordt immers o.m. het recht op "sociale, geneeskundige en juridische bijstand" ("aide sociale, médicale et juridique") erkend. Die terminologie wijst erop dat de grondwetgever ervan uitgaat dat de "sociale bijstand" iets anders is dan de "juridische bijstand". Uiteraard volgt hieruit ook dat de organisatie van de sociale bijstand een andere aangelegenheid is dan de organisatie van de juridische bijstand.

De parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet bevestigt dat het gaat om onderscheiden begrippen.

De tekst van artikel 23 is op dit punt sterk geïnspireerd door hetgeen oorspronkelijk bepaald was in een voorstel van de heer Stroobant. In dat voorstel kwam een

.../...

opsomming van rechten voor, waaronder het recht op maatschappelijke dienstverlening ("assistance sociale") en, daarvan te onderscheiden, het recht op juridische bijstand ("assistance juridique") (1). Tijdens de bespreking van een aantal voorstellen m.b.t. de economische en sociale rechten in een werkgroep van de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen van de Senaat, stelde de heer Stroobant een compromistekst op, waarin sprake was van o.m. het recht op sociale, juridische en medische bijstand ("assistance sociale, juridique et médicale") (2). In de daaropvolgende discussie stelde Prof. Blanpain, één van de deskundigen van de werkgroep, uitdrukkelijk de vraag "of het sociale het juridische niet omvat". Hierop werd door een lid o.m. geantwoord dat hij erop aandrong ook de rechtsbijstand in de Grondwet te verankeren ("spécifier"), omdat die in België nog niet werkte zoals het hoorde. Een ander lid pleitte ervoor om de sociale, de juridische en ook de medische bijstand uitdrukkelijk te vermelden; voor hem was het niet duidelijk dat het medische luik ook deel uitmaakte van het begrip "sociaal". Uiteindelijk opteerde de werkgroep voor de formule "sociale, geneeskundige en juridische bijstand" ("aide sociale, médicale et juridique") (3). Het is die formule die in de

(1) Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/10.

(2) Bijlage bij het verslag van de Commissie, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/40, (24), 77.

(3) Geciteerde bijlage, 100.

definitieve tekst is blijven staan, zonder dat nog ooit op de precieze draagwijdte ervan is teruggekomen.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt aldus dat het recht op sociale bijstand, aanvankelijk omschreven als het recht op maatschappelijke dienstverlening, niet beschouwd is als een recht dat samenvalt met het recht op juridische bijstand.

2.2. Artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet dient te worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de tekst en de geest van artikel 23 van de Grondwet.

Volgens artikel 5, § 1, II, 2°, wordt het beleid inzake maatschappelijk welzijn ("aide sociale") in beginsel gerekend tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Dat beleid moet geacht worden te zijn gericht op de organisatie van de sociale bijstand ("aide sociale"), in de zin van artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet.

Nu het recht op sociale bijstand te onderscheiden is van het recht op juridische bijstand, dient geconcludeerd te worden dat het beleid inzake maatschappelijk welzijn, in de zin van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet, niet mede het beleid inzake de organisatie van de juridische bijstand omvat.

3. Bij gebreke van bepaling die de bevoegdheid inzake de organisatie van de juridische bijstand (rechtshulp) aan de gemeenschappen (of de gewesten) toewijst, dient geconclu-

.../...

deerd te worden dat de genoemde aangelegenheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever.

Die aangelegenheid moet in een ruime zin begrepen worden. Ze is niet noodzakelijk beperkt tot de bestaande rechtsbijstand en pro deo-regeling, maar kan door de wetgever eventueel ook op een andere manier geregeld worden (1), bijvoorbeeld door bij de organisatie van de rechtshulp andere instanties dan alleen de balie te betrekken.

De federale overheid is bevoegd om die aangelegenheid als zodanig te regelen. Ze kan m.a.w. een algemeen systeem van rechtshulp opzetten, dat niet beperkt is tot de domeinen die tot de federale bevoegdheid behoren.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de gemeenschappen en de gewesten niet op het terrein van de rechtshulp zouden mogen treden. De rechtshulp is integendeel een aangelegenheid die zich bij uitstek leent voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet. Aldus kunnen ook de gemeenschappen en de gewesten de rechtshulp regelen, althans voorzover zulke regeling noodzakelijk is

(1) Zie de toelichting bij het synthesevoorstel van de heren Stroobant en Taminiaux, dat het resultaat van de werkzaamheden van de hiervoor genoemde werkgroep van de Senaatscommissie vormt, Parl. St., Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/30, p. 19.

voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden (1). Het moet dan wel gaan om een bijzondere vorm van rechtshulp, die verband moet houden met de specifieke aangelegenheid waarvoor de gemeenschap of het gewest bevoegd is (2).

4. De voor advies voorgelegde amendementen strekken ertoe een algemeen systeem van rechtshulp op te zetten.

Om de hiervóór uiteengezette redenen is de federale wetgever bevoegd om een dergelijke regeling aan te nemen.

(1) Men denke bijv. aan de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen, en aan de bevoegdheid van de gewesten inzake de huisvesting.

(2) Op een domein waarvoor de federale overheid bevoegd gebleven is, met name dat van de aangelegenheden bedoeld in hoofdstuk IV van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (zie artikel 5, § 1, II, 2°, b, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), is in zulk specifiek stelsel van rechtshulp voorzien. Bedoeld wordt hier de regeling vervat in artikel 60, § 2, van de organieke wet, welke inhoudt dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, in het kader van het vervullen van hun opdrachten, in bepaalde gevallen rechtshulp kunnen bieden (zie, o.m., R.v.St., 19 februari 1982, O.C.M.W. Luik, nrs. 22.047 en 22.048).

PORTEE DES AMENDEMENTS

1. Les amendements soumis pour avis se rapportent à la proposition de loi de MM. J.J. Viseur, Vandeurzen et Beaufays et de Mme de T'Serclaes relative à l'intervention gratuite ou partiellement gratuite des avocats (1). Cette proposition comporte des dispositions concernant l'"aide légale" définie comme l'"intervention des pouvoirs publics dans les honoraires et frais des avocats ayant prêté à un bénéficiaire une aide juridique y compris la représentation conformément à l'article 728 (du Code judiciaire)".

Selon la proposition, c'est le bureau de consultation et de défense, institué par l'Ordre des avocats, qui statue sur les demandes d'aide légale. Une décision de refus pourrait faire l'objet d'un recours introduit devant une "commission de recours de l'aide légale" composée du président du tribunal du travail, d'un avocat et d'un expert extérieur.

Les deux amendements soumis pour avis visent à remplacer la quasi totalité du texte de la proposition de loi par un nouveau texte. Les deux amendements ont la caractéristique commune de ne plus confier l'organisation de l'aide juridique au seul barreau.

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 549-1.

2. L'amendement n° 17, déposé par le gouvernement, établit une distinction entre l'"aide juridique de première ligne" et l'"aide juridique de deuxième ligne" (1). Par aide juridique de première ligne, on entend : "l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'information juridique, d'un renseignement juridique ou d'un renvoi vers une instance ou une organisation spécialisée". Par aide juridique de deuxième ligne, on entend : "l'aide juridique accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique plus circonstancié, d'une assistance juridique plus étendue, d'une assistance dans le cadre d'une procédure, d'un contact direct avec une partie adverse, d'une assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation conformément à l'article 728".

2.1. L'aide juridique de première ligne peut être accordée par des organisations d'aide juridique et par des avocats. L'amendement se borne à régler l'aide juridique de première ligne, dans la mesure où celle-ci est assurée par les avocats.

L'organisation de cette aide juridique de première ligne incombe principalement à une "commission d'aide juridique" constituée dans chaque arrondissement judiciaire et composée paritairement d'avocats et de représentants des organisations d'aide juridique.

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 549-4.

Toute personne qui en fait la demande peut solliciter de la commission d'aide juridique qu'une aide juridique lui soit accordée par un avocat. En principe, une contribution forfaitaire est demandée à cet effet au demandeur; cette contribution n'est toutefois pas due par les personnes dont les revenus sont insuffisants.

L'aide juridique est accordée par des avocats qui souhaitent y collaborer et qui ont conclu à cette fin une convention avec la commission d'aide juridique.

L'intention consiste manifestement à fournir l'aide juridique de première ligne en des endroits déterminés.

L'Etat alloue un subside aux commissions d'aide juridique.

2.2. L'aide juridique de deuxième ligne est organisée par le "bureau d'aide juridique", établi par le conseil de l'Ordre des avocats.

En principe, l'aide juridique de deuxième ligne est accordée selon la procédure suivante : le demandeur est dirigé par une organisation dispensant l'aide juridique de première ligne vers le bureau, lequel désigne ensuite un avocat que le demandeur choisit sur une liste. Le demandeur peut également s'adresser directement à un avocat qui figure sur la liste, auquel cas cet avocat s'adressera alors au bureau en vue d'être autorisé à fournir une aide juridique de deuxième ligne.

.../...

Si les revenus du demandeur sont insuffisants, l'aide juridique de deuxième ligne peut être partiellement ou entièrement gratuite. Si les revenus du demandeur ne sont pas insuffisants, l'avocat peut demander le paiement d'honoraires et de frais. Le bureau statue sur la gratuité éventuelle de l'aide juridique de deuxième ligne. Une décision de refus peut faire l'objet d'un recours devant une "commission de recours de l'aide juridique" composée du président du tribunal du travail, d'un avocat et d'un délégué des organisations qui dispensent l'aide juridique de première ligne.

En ce cas également, l'aide juridique est accordée par des avocats qui souhaitent y collaborer et qui ont conclu à cette fin une convention avec l'Ordre.

L'Etat alloue une indemnité au conseil de l'Ordre en faveur des avocats qui ont fourni l'aide juridique de deuxième ligne.

3. L'amendement n° 41 a été déposé par M. J.J. Viseur et consorts (1).

Cet amendement définit l'expression "aide légale" de la manière suivante :

"intervention des pouvoirs publics destinée à couvrir totalement ou partiellement les honoraires et frais des avocats ayant prêté une aide juridique à un bénéficiaire.

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 549-6.

Cette aide juridique recouvre les prestations des avocats visant à donner une première information et un premier conseil, des avis et conseils plus circonstanciés, à prendre les contacts avec la partie adverse et à assurer la défense des intérêts du bénéficiaire, notamment devant les juridictions".

3.1. Dans chaque arrondissement judiciaire, la "politique" d'aide juridique est confiée à une "commission d'aide juridique", composée paritairement, d'une part, de représentants du barreau et, d'autre part, de représentants du notariat, de la magistrature, des huissiers de justice, des centres publics d'aide sociale et d'associations publiques ou privées dont les missions concernent la prévention, l'information, la médiation et la consultation en matière juridique.

La commission d'aide juridique organise les services garantissant l'aide juridique au justiciable. Elle conclut également des conventions avec les avocats qui choisissent d'exercer leur activité professionnelle au titre de l'aide légale et avec des services extérieurs ou des associations qui dispensent l'assistance judiciaire.

Les avocats sont autorisés à porter en compte des honoraires et des frais, selon un tarif déterminé par le Roi.

L'Etat alloue un subside aux commissions d'aide juridique.

3.2. L'avocat chargé d'accorder une aide juridique à un demandeur est désigné par le "bureau de consultation, de défense et d'assistance judiciaire" institué par le conseil

.../...

de l'Ordre des avocats. Le conseil le choisit parmi les avocats qui ont conclu une convention, comme il a été indiqué ci-dessus.

Pour pouvoir bénéficier totalement ou partiellement de l'aide juridique, le demandeur doit établir que ses revenus sont inférieurs à certaines limites. Un fonctionnaire, désigné à cet effet par le ministre de la Justice, détermine si la demande remplit cette condition.

Le bureau examine si la cause n'est pas manifestement irrecevable ou manifestement non fondée. Si tel est effectivement le cas, la demande est rejetée.

La décision de refus du fonctionnaire concerné ou du bureau peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. Conformément à la demande d'avis, le Conseil d'Etat limite son examen des amendements à la question de savoir si l'autorité fédérale est compétente pour édicter les règles qui y sont énoncées.

Afin de déterminer l'autorité compétente, il y a lieu de vérifier en premier lieu la conformité des amendements aux dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui confèrent de manière explicite à une autorité déterminée le pouvoir de régler une matière précise. S'il ne se trouve

.../...

aucune disposition applicable à la matière qui fait l'objet des amendements, il faudra se référer à la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

2. La seule règle répartitrice de compétence qui, à première vue, pourrait s'appliquer à l'organisation de l'aide juridique est celle de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon cette disposition, les communautés sont compétentes, en matière d'aide aux personnes, pour la politique d'aide sociale, à l'exception d'un nombre d'aspects sur lesquels il n'y a pas lieu de s'étendre davantage.

2.1. La question de savoir si la politique d'aide sociale ("maatschappelijk welzijn") couvre également l'organisation de l'aide juridique, doit à présent être examinée au regard de l'article 23 de la Constitution, qui consacre les droits économiques, sociaux et culturels.

En effet, l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution reconnaît notamment le droit à l'"aide sociale, médicale et juridique" ("sociale, geneeskundige en juridische bijstand"). Cette terminologie montre que, selon le constituant, l'"aide sociale" se différencie de l'"aide juridique". De toute évidence, il en résulte également que l'organisation de l'aide sociale est une matière différente de l'organisation de l'aide juridique.

Les travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution confirment qu'il s'agit de notions distinctes.

.../...

Le texte de l'article 23 s'inspire fortement sur ce point de ce que prévoyait initialement une proposition de M. Stroobant. Cette proposition contenait une énumération de droits, au nombre desquels figuraient le droit à l'assistance sociale ("maatschappelijke dienstverlening") et, à distinguer de celui-ci, le droit à l'assistance juridique ("juridische bijstand") (1). Lors de la discussion d'un nombre de propositions relatives aux droits économiques et sociaux en groupe de travail de la Commission de la révision de la Constitution du Sénat, M. Stroobant a rédigé, à titre de compromis, un texte qui faisait état, notamment, d'assistance sociale, juridique et médicale ("sociale, juridische en medische bijstand") (2). Au cours de la discussion qui a suivi, le Professeur Blanpain, l'un des experts du groupe de travail, a posé explicitement la question de savoir "si le social n'englobe pas le juridique". Un membre a notamment répondu, à ce propos, qu'il insistait pour que l'assistance juridique soit également spécifiée dans la Constitution car, en Belgique, cela ne fonctionnait pas encore bien. Un autre membre plaida pour qu'il soit fait mention expressément de l'aide sociale, juridique et, également, médicale; à son sens, il n'était pas évident que le volet médical soit aussi inclus dans la notion "social". En définitive, le groupe de travail opta pour la formule "aide sociale, médicale et juridique" ("sociale, geneeskun-

(1) Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/1°.

(2) Annexe du rapport de la Commission, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/4°, (24), 77.

dige en juridische bijstand") (1). C'est cette formule qui a été maintenue dans le texte définitif et il n'a jamais plus été discuté de sa portée exacte.

Il ressort donc des travaux préparatoires que le droit à l'assistance sociale, initialement défini comme le droit à l'aide sociale, n'est pas considéré comme un droit qui se confond avec le droit à l'assistance juridique.

2.2. L'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale doit être interprété en conformité avec la lettre et l'esprit de l'article 23 de la Constitution.

Selon l'article 5, § 1er, II, 2°, la politique d'aide sociale ("maatschappelijk welzijn") est, en principe, de la compétence des communautés. Il faut considérer que cette politique tend à l'organisation de l'aide sociale ("sociale bijstand"), au sens de l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution.

Dès lors que le droit à l'aide sociale doit être distingué du droit à l'aide juridique, la conclusion qui s'impose est que la politique d'aide sociale, au sens de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale, ne recouvre pas, entre autres, l'organisation de l'aide juridique.

3. A défaut de disposition conférant la compétence en matière d'organisation de l'aide juridique (aide légale) aux communautés (ou aux régions), force est de conclure que

(1) Annexe précitée, 100.

cette matière relève de la compétence résiduelle du législateur fédéral.

Cette matière doit s'entendre au sens large. Elle ne se limite pas nécessairement à l'assistance judiciaire et au pro deo existants, mais peut éventuellement aussi être réglée autrement par le législateur (1), par exemple en associant d'autres organes que le seul barreau à l'organisation de l'aide juridique.

L'autorité fédérale est compétente pour régler cette matière en tant que telle. En d'autres mots, elle est habilitée à élaborer un système général d'aide juridique qui ne se limite pas aux domaines relevant de la compétence fédérale.

Ce qui précède ne signifie pas, du reste, que les communautés et les régions ne pourraient pas intervenir en matière d'aide juridique. Il s'agit, au contraire, d'une matière qui, par excellence, se prête à l'application de l'article 10 de la loi spéciale. Les communautés et les régions pourraient donc également réglementer l'aide juridique, du moins dans la mesure où pareille réglementation est nécessaire à l'exercice de leurs compétences

(1) Voir les développements se rapportant à la proposition de synthèse de MM. Stroobant et Taminiaux, qui constitue la résultante des travaux du groupe de travail précité de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-92, n° 100-2/3°, p. 19.

spécifiques (1). Il doit s'agir toutefois d'une forme particulière d'aide juridique qui doit être en rapport avec la matière spécifique pour laquelle la communauté ou la région sont compétentes (2).

4. Les amendements soumis pour avis ont pour objet d'élaborer un système général d'aide juridique.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il est au pouvoir du législateur fédéral d'adopter une pareille réglementation.

(1) Il peut être fait référence, par exemple, à la compétence des communautés en ce qui concerne la politique de santé et l'aide aux personnes, et à la compétence des régions en ce qui concerne le logement.

(2) Un pareil système spécifique d'aide juridique est prévu dans un domaine pour lequel l'autorité fédérale est restée compétente, à savoir celui des matières visées au chapitre IV de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale (voir l'article 5, § 1er, II, 2^o, b, de la loi spéciale du 8 août 1980). Il s'agit en l'occurrence du régime prévu à l'article 60, § 2, de la loi organique qui prévoit que, dans l'accomplissement de leurs missions, les centres publics d'aide sociale peuvent, dans certains cas, accorder une assistance juridique (voir, notamment, C.E., 19 février 1982, C.P.A.S. Liège, n^{os} 22.047 et 22.048).

De verenigde kamers waren samen-
gesteld uit

Les chambres réunies étaient com-
posées de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

R. ANDERSEN,

kamervoorzitter,
président de chambre,

C. WETTINCK,
P. LEMMENS,
P. LIENARDY,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,
A. ALEN,
H. COUSY,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

F. LIEVENS,
M. PROOST,

griffiers,
greffiers.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

De verslagen werden uit-
gebracht door de HH. P. DEPUYDT
en B. JADOT, auditeurs. De
nota's van het Coördinatiebureau
werden opgesteld en toegelicht
door de HH. C. NIKIS en
W. WEYMEERSCH, adjunct-referen-
darissen.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. R. ANDERSEN.

Les rapports ont été présentés
par MM. P. DEPUYDT et B. JADOT,
auditeurs. Les notes du Bureau
de coordination ont été rédigées
et exposées par MM. C. NIKIS et
W. WEYMEERSCH, référendaires
adjoints.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER