

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.663/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 13 novembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de "loi-programme (II)", a donné le 17 novembre 2006 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.663/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 november 2006 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van "programmawet (II)", heeft op 17 november 2006 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van beide voorontwerpen, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de Begrotingscontrole 2007. Deze beslissingen werden formeel genomen en goedgekeurd op de Ministerraad van 17 oktober 2006."

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales sur le chapitre 1^{er}

Dispositions sur les frais de justice

1. Selon l'exposé des motifs :

"Les frais de justice ne concernent pas seulement la procédure pénale, mais également la procédure civile.

(...)

Comme le démontrent les exemples tirés du droit positif, le domaine couvert par les frais de justice est vaste et ne concerne pas uniquement la procédure pénale.

.../...

Cette matière, relevant également du droit civil comme par exemple la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux, du droit commercial comme par exemple la loi du 4 septembre 2002 sur les faillites, trouve plus aisément sa place dans une loi particulière".

L'exposé des motifs cite également l'article 962 du Code judiciaire, relatif à l'expertise en matière civile, et les articles 1017 et 1018 du même Code, relatifs aux frais et dépens en matière civile.

Au vu de ces explications, l'on pourrait penser que l'avant-projet entend constituer un droit commun des frais de justice qui serait applicable aux frais exposés dans toutes les procédures, qu'elles soient civiles, pénales, commerciales ou autres.

Cette analyse n'est cependant pas confirmée par l'article 2 du projet qui mentionne spécifiquement "toute procédure pénale dans la phase d'information, d'instruction, de jugement" et non les procédures civiles.

Les procédures civiles ne sont concernées qu'indirectement dès lors que, confirmant le droit actuel, l'avant-projet vise les procédures dans lesquelles le parquet agit d'office et les procédures "dans le cadre de l'assistance judiciaire".

L'on voit d'ailleurs mal comment les dispositions de l'avant-projet pourraient se concilier avec les dispositions du Code judiciaire, notamment les articles 962 à 991, relatifs à l'expertise, et 1017 à 1024, relatifs aux frais et dépens - que l'avant-projet ne modifie pas - ainsi qu'avec les textes relatifs aux tarifs civils ¹.

2. En réalité, selon le délégué du ministre, les articles 3 à 5 de l'avant-projet concernent uniquement les frais de justice en matière répressive mentionnés à l'article 2, 1°, de l'avant-projet.

⁽¹⁾ Voir par exemple les textes repris au V° "tarifs civils" du Code Larcier.

L'ajout, dans l'article 2 de l'avant-projet, des frais liés aux procédures mentionnées aux 2° à 5°, résulte du fait que, à l'instar de ce qui se passe en matière répressive, ces frais sont avancés ou supportés par l'État. Comme le prévoit l'article 6 de l'avant-projet, c'est dans le règlement général sur les frais de justice en matière répressive que seront établies les "procédures de paiement et de recouvrement" relatives à ces frais.

Pour le surplus, il semble que les règles relatives à ces frais sont fixées par diverses dispositions du Code judiciaire que l'avant-projet examiné n'abroge ou ne modifie pas.

3. L'article 2 définit les frais de justice par référence aux procédures qui sont à l'origine des frais exposés et aux lois qui prévoient ces procédures.

Le passage précité de l'exposé des motifs mentionne cependant d'autres lois que celles reprises à l'article 2, à savoir la loi du 26 juin 1990 relative à la protection de la personne des malades mentaux et de la loi du 4 septembre 2002 modifiant la loi du 8 août 1997 sur les faillites. Comme en a convenu le délégué du ministre, ces deux lois ont été mentionnées comme des exemples de cas dans lesquels le ministère public peut agir d'office.

En outre, dès lors qu'est visée 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, pourquoi ne pas viser également la loi du 1^{er} juillet 1964 de défense sociale à l'égard des anormaux, des délinquants d'habitude et des auteurs de certains délits sexuels.

4. Qu'en est-il, par ailleurs, des frais de justice exposés dans le cadre de l'action civile portée devant les tribunaux répressifs?

5. En conclusion, le texte de l'avant-projet et son exposé des motifs doivent être clarifiés afin de déterminer de manière précise le champ d'application des dispositions en projet relatives aux frais de justice.

.../...

Observations particulières

Dispositif

Articles 2 et 6

L'article 2 précise quels frais de justice sont pris en compte, à savoir ceux engendrés par les procédures et dispositions légales mentionnées.

Il ne définit cependant pas ce que sont des frais de justice.

Seront des frais de justice, les frais repris dans la liste établie par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, sur la base de l'article 6 de l'avant-projet.

Comme l'a déjà observé le Conseil d'État dans son 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", le législateur devrait définir la notion de frais de justice 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 des frais de justice.

L'habilitation prévue par l'article 6 de l'avant-projet est donc excessive en ce qu'elle permet au Roi d'établir, sans autre forme de précision, "la liste des frais de justice".

Article 3

À l'alinéa 3, le terme "ordonnance" est-il approprié dans la mesure où il peut s'agir d'une décision du ministère public ?

Articles 4 et 5

Il semble ressortir des articles 4 et 5 de l'avant-projet que seul le Ministre de la Justice ou son délégué peut contester la décision par laquelle le magistrat procède à la taxation des frais de justice.

Sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution, il convient de prévoir également une possibilité de recours pour le prestataire de service qui voudrait également contester cette décision.

Article 5

L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que la Commission des frais de justice statue en tant que juridiction administrative.

L'article 146 de la Constitution dispose que :

"(...) nulle juridiction contentieuse ne peut être établie qu'en vertu d'une loi (...)".

S'agissant d'une juridiction administrative, il convient que le législateur en définisse les missions, les compétences, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement ².

(2) Voir en ce sens : l'avis 38.732/1/V, donné le 7 juillet 2005, sur un avant-projet devenu la loi-cadre du 24 septembre 2006 sur le port du titre professionnel d'une profession intellectuelle prestataire de services et sur le port du titre professionnel d'une profession artisanale et la loi du 13 juillet 2006 relative aux commissions et commissions de recours compétentes en matière de port du titre professionnel d'une profession intellectuelle prestataire de services (Doc. Parl., Chambre, session 2005-2006, n° 2172), l'avis 22.537/2, donné le 21 novembre 1994, sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 25 ventôse - 5 germinal an XI (16 mars 1803) contenant organisation du notariat, et l'avis 24.600/AG-AV/2 - 24.601/AG-AV/2, donné le 10 octobre 1995 (assemblée générale) et le 6 novembre 1995 (deuxième chambre), sur deux avant-projets de loi "modifiant la loi du 25 Ventôse an XI contenant organisation du notariat" et "accordant une compétence disciplinaire aux chambres des notaires et à la Chambre nationale des notaires".

L'habilitation contenue dans l'article 5, § 5, doit être revue et le texte complété en conséquence.

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

"Het inroepen van de hoogdringendheid wordt algemeen gemotiveerd door het feit dat de bepalingen van beide voorontwerpen, in hun geheel genomen, uitvoering geven aan de beslissingen genomen in het kader van de Begrotingscontrole 2007. Deze beslissingen werden formeel genomen en goedgekeurd op de Ministerraad van 17 oktober 2006."

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen over hoofdstuk 1
Bepalingen inzake gerechtskosten

1. In de memorie van toelichting staat het volgende:

"De gerechtskosten hebben niet enkel betrekking op de strafrechtspleging, maar ook op de burgerlijke rechtspleging.

(...)

.../...

Uit voorbeelden uit het positieve recht blijkt dat het toepassingsgebied van de gerechtskosten ruim is en niet enkel betrekking heeft op de strafrechtspleging.

Deze aangelegenheid, die tevens ressorteert onder het burgerlijk recht, bijvoorbeeld de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geestesziekte, en onder het handelsrecht, bijvoorbeeld de wet van 4 september 2002 tot wijziging van de faillissementswet, kan makkelijker worden ingevoegd in een bijzondere wet."

In de memorie van toelichting worden eveneens artikel 962 van het Gerechtelijk Wetboek, betreffende het deskundigenonderzoek in burgerlijke zaken, en de artikelen 1017 en 1018 van hetzelfde wetboek, betreffende uitgaven en kosten in burgerlijke zaken, vermeld.

Gelet op deze uitleg, zou men kunnen denken dat het voorontwerp beoogt een gemeenrecht van de gerechtskosten tot stand te brengen, dat van toepassing zou zijn op de kosten gemaakt bij alle rechtsplegingen, ongeacht of het gaat om burgerlijke zaken, strafzaken, handelszaken of andere zaken.

Deze beoordeling vindt echter geen steun in artikel 2 van het ontwerp, dat in het bijzonder "elke strafrechtspleging in de fase van het opsporingsonderzoek, het gerechtelijk onderzoek, de uitspraak" vermeldt, en geen burgerlijke rechtsplegingen.

Het gaat slechts onrechtstreeks om burgerlijke rechtsplegingen, doordat het voorontwerp betrekking heeft op elke rechtspleging waarin het parket ambtshalve optreedt en elke rechtspleging "in het kader van de rechtsbijstand", en hierbij het huidige recht bevestigt.

Het valt trouwens moeilijk in te zien hoe de bepalingen van het voorontwerp zich zouden kunnen verdragen met de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid de artikelen 962 tot 991, betreffende het deskundigenonderzoek, en 1017 tot 1024, betreffende uitgaven en kosten - die door het voorontwerp niet worden gewijzigd - alsook met de regelgevingen betreffende de tarieven in burgerlijke zaken ¹.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de teksten onder het trefwoord "tarifs civils" in de Code Larcier.

2. Volgens de gemachtigde van de minister betreffen de artikelen 3 tot 5 van het voorontwerp in werkelijkheid uitsluitend de gerechtskosten in strafzaken waarvan sprake is in artikel 2, 1°, van het voorontwerp.

De toevoeging, in artikel 2 van het voorontwerp, van de kosten van de rechtsplegingen vermeld in de onderdelen 2° tot 5°, is het gevolg van het feit dat, naar het voorbeeld van wat wordt gedaan in strafzaken, deze kosten door de Staat worden voorgeschoten of gedragen. Zoals wordt bepaald in artikel 6 van het voorontwerp, worden de "betalings- en inningsprocedures" betreffende deze kosten vastgesteld in een algemeen reglement inzake de gerechtskosten in strafzaken.

Voor het overige lijkt het dat de regels betreffende deze kosten worden vastgesteld in diverse bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die door het onderzochte voorontwerp niet worden opgeheven of gewijzigd.

3. Bij de omschrijving van de gerechtskosten in artikel 2 wordt gerefereerd aan de procedures die aanleiding geven tot de gemaakte kosten en aan de wetten die in deze procedures voorzien.

De voormelde passage uit de memorie van toelichting vermeldt echter andere wetten dan die waarvan in artikel 2 sprake is, namelijk de wet van 26 juni 1990 betreffende de bescherming van de persoon van de geesteszieke en de wet van 26 september 2002 tot wijziging van de faillissementswet. Zoals de gemachtigde van de Minister heeft beaamd, zijn die beide wetten vermeld als voorbeelden van gevallen waarin het openbaar ministerie ambtshalve vermag op te treden.

Aangezien wordt verwezen naar 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, rijst bovendien de vraag waarom ook niet wordt verwezen naar de wet van 1 juli 1964 tot bescherming van de maatschappij tegen abnormalen en gewoontemisdadigers en plegers van bepaalde seksuele strafbare feiten.

4. Hoe staat het overigens met de gerechtskosten die gemaakt worden in het kader van de burgerlijke rechtsvordering die voor de strafrechtbanken wordt gebracht ?

5. De slotsom is dat de tekst van het voorontwerp en de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt om het toepassingsgebied van de ontworpen bepalingen betreffende de gerechtskosten nauwkeurig te bepalen.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikelen 2 en 6

In artikel 2 wordt gepreciseerd welke gerechtskosten in aanmerking genomen worden, namelijk die welke voortkomen uit de vermelde rechtsplegingen en wetsebepalingen.

Het artikel definieert evenwel niet van het begrip "gerechtskosten".

Gerechtskosten zullen zijn de kosten voortkomende op de lijst die de Koning door middel van een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad zal vaststellen op basis van artikel 6 van het voorontwerp.

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt in zijn advies 29.780/2, gegeven op 23 oktober 2000, over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken", behoort de wetgever het begrip gerechtskosten te definiëren en de hoofdbeginselen vast te leggen die voor de aangelegenheid gelden. Vervolgens zou de wetgever de Koning binnen de aldus bepaalde grenzen machtigen om de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen vast te stellen, inzonderheid de tarieven en de praktische voorschriften omtrent de gerechtskosten.

De machtiging waarin door artikel 6 van het voorontwerp wordt voorzien, gaat dus te ver, in zoverre daarmee de Koning de mogelijkheid geboden wordt om, zonder nadere precisering, "een lijst van gerechtskosten" te bepalen.

Artikel 3

De vraag rijst of in het derde lid het begrip "beschikking" aangewezen is, aangezien het om een beslissing van het openbaar ministerie kan gaan ?

Artikelen 4 en 5

Uit de artikelen 4 en 5 van het voorontwerp lijkt te kunnen worden afgeleid dat enkel de Minister van Justitie of zijn gemachtigde de beslissing kan betwisten waarmee de magistraat de gerechtskosten taxeert.

Daar anders de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden worden, dient eveneens voorzien te worden in een beroepsmogelijkheid voor de dienstverlenende persoon die deze beslissing ook wenst aan te vechten.

Artikel 5

In artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de Commissie voor de Gerechtskosten uitspraak doet als administratief rechtscollege.

Artikel 146 van de Grondwet luidt als volgt:

"(...) geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet (...)".

Aangezien het om een administratief rechtscollege gaat, dient de wetgever de taken, de bevoegdheden, de samenstelling, de vergoedingen of bezoldigingen die eventueel aan de leden ervan worden toegekend, alsook de belangrijkste regels voor de werkwijze van dat rechtscollege te bepalen ².

De machtiging in artikel 5, § 5, dient te worden herzien en de tekst moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

⁽²⁾ Zie in dat verband: advies 38.732/1/V, gegeven op 7 juli 2005, over een voorontwerp dat aanleiding gegeven heeft tot de kaderwet van 24 september 2006 betreffende het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep en het voeren van de beroepstitel van een ambachtelijk beroep en de wet van 13 juli 2006 betreffende de commissies en de beroepscommissies die bevoegd zijn inzake het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep (Gedr. St., Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2172), advies 22.537/2, gegeven op 21 november 1994, over een voorontwerp van wet houdende wijziging van de wet van 25 ventôse - 5 germinal jaar XI (16 maart 1803) tot regeling van het notarisambt, en advies 24.600/AG-AV/2 - 24.601/AG-AV/2, gegeven op 10 oktober 1995 (algemene vergadering) en op 6 november 1995 (tweede kamer), over twee voorontwerpen van wet "houdende wijziging van de wet van 25 Ventôse jaar XI tot regeling van het notarisambt" en "houdende toekenning van een tuchtrechtelijke bevoegdheid aan de kamers van notarissen en aan de Nationale kamer van notarissen".

L'avis concernant les titres I^{er} et II (chapitres 1^{er} à 3), a été donné par la deuxième chambre composée de

Het advies betreffende de titels I en II (hoofdstukken 1 tot 3), werd gegeven door de tweede kamer, samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'État,
staatsraden,

B. VIGNERON,

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

De verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

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,

B. VIGNERON

Y. KREINS