



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.626/3
59.627/3
van 24 juni 2016

avis 59.626/3
59.627/3
du 24 juin 2016

over:

sur :

- een wetsvoorstel 'tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand'
(*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/1) (59.626/3);
- een amendement op een wetsvoorstel 'tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand'
(*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/3) (59.627/3)

- une proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne'
(*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1851/1) (59.626/3) ;
- un amendement à une proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne'
(*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1851/3) (59.627/3)

Op 16 juni 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over:

- een wetsvoorstel 'tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijsbijstand' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/1) (59.626/3);
- een amendement op een wetsvoorstel 'tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijsbijstand' (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1851/3) (59.627/3).

Het wetsvoorstel en het amendement zijn door de derde kamer onderzocht op 21 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, 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 24 juni 2016.

*

Le 16 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur :

- une proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1851/1) (59.626/3) ;
- un amendement à une proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne' (*Doc.parl.*, Chambre, 2015-16, n° 1851/3) (59.627/3).

La proposition et l'amendement ont été examinés par la troisième chambre le 21 juin 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 Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Pierrot T'KINDT, 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 24 juin 2016.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Het wetsvoorstel wordt besproken in samenhang met de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (DOC 54 Tijdens de bespreking van het wetsontwerp hebben zowel de minister van Justitie als de hoofdindienster van het wetsvoorstel gewezen op het onlosmakelijk verband tussen beide wetgevende initiatieven en op het belang van de gelijktijdige inwerkingtreding van de wetten die eruit zullen voortvloeien indien de Kamer ze aanneemt.

De commissie voor de Justitie heeft de geamendeerde artikelen van dit wetsontwerp tijdens haar vergadering van 14 juni 2016 aangenomen en zal, met toepassing van artikel 82 van het Reglement overgaan tot de stemming over het geheel op dinsdag 21 juni 2016. Zoals bepaald in artikel 20 van het wetsontwerp, dienen de ontworpen regelingen uiterlijk op 1 september in werking te treden, zodat voor de aanvang van het nieuwe gerechtelijk jaar de nodige uitvoeringsbesluiten kunnen worden uitgevaardigd.

Deze datum van inwerkingtreding wordt mede verantwoord door het feit dat de Europese lidstaten de Europese richtlijn betreffende de rechtsbijstand aanverdachten, tegen uiterlijk 27 november 2016 moeten omzetten in hun nationale wetgevingen. Die richtlijn zal een stijging van de benodigde kredieten voor de juridische tweedelijsbijstand veroorzaken (naar schatting van de minister van Justitie ten van 20 tot 25 %). Die stijging zou kunnen worden opgevangen door het fonds voor de juridische tweedelijsbijstand waarvan de oprichting wordt beoogd door het wetsvoorstel DOC 54

Een niet tijdige inwerkingtreding van een aangepaste regeling dreigt de financiering van de juridische tweedelijsbijstand in moeilijkheden te brengen, wat op zijn beurt een vlotte werking van het systeem in gevaar zou kunnen brengen.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.²

*

¹ Aangezien het om een voorstel van wet en een amendement daarop gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Gelet op de toegemeten tijd en het grote aantal andere adviesaanvragen met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van de wetten op de Raad van State, is het onderzoek noodzakelijkerwijze summier moeten blijven. Uit het gegeven dat over een bepaling niets is opgemerkt, mag derhalve niet worden afgeleid dat er niets over op te merken valt, en, indien er wel iets is over opgemerkt, dat er niets méér over op te merken valt.

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL EN VAN HET AMENDEMENT EROP

3.1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt tot de oprichting, onder de vorm van een begrotingsfonds, van een “Fonds voor de juridische tweedelijsbijstand” (hierna: het Fonds) met het oog op de bijkomende financiering van het stelsel van de juridische tweedelijsbijstand. Er wordt ter stijving van dat fonds aan de veroordeelden tot een strafrechtelijke geldboete of (eventueel bovenop die geldboete) tot een andere straf, de betaling van een bijdrage voor het Fonds opgelegd, die varieert naargelang de zwaarte van de straf. Deze bijdrageplicht geldt eveneens in geval van een minnelijke schikking overeenkomstig artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering.

De Federale Overheidsdienst Financiën staat in voor de invordering van de bijdragen voor het Fonds, volgens de regels van toepassing op de strafrechtelijke geldboeten. De door de veroordeelde gedane betalingen worden eerst toegerekend op de gerechtskosten, vervolgens op de bijdrage ten gunste van het Fonds tot hulp aan slachtoffers van opzettelijke gewelddaden en aan de occasionele redders (hierna: Slachtofferfonds), voorts op de bijdrage voor het Fonds en ten slotte op de strafrechtelijke geldboete. De bijdragen aan het Fonds worden verhoogd met opdecimen en kunnen worden gewijzigd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

De middelen van het Fonds worden aangewend ter aanvulling van de financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijsbijstand.

3.2. Amendement nr. 1 op het wetsvoorstel, dat eveneens om advies wordt voorgelegd, strekt ertoe die opbrengsten mede te laten dienen om de kosten te betalen die zijn verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand overeenkomstig de verdeelsleutel bedoeld in artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de toelichting bij het voorstel wordt geen enkele verduidelijking gegeven omtrent de aard van de door de rechter op te leggen bijdrage. De kwalificatie van de bijdrage heeft evenwel een aantal belangrijke juridische gevolgen, zodat het essentieel is dat over deze kwestie duidelijkheid wordt verschaft.

4.1. Het gegeven dat de bijdrage varieert naargelang de zwaarte van de geldboete of vrijheidsstraf waaraan ze is gekoppeld, zou ertoe kunnen doen besluiten dat het gaat om een (bijkomende) straf³ (of om een strafvervangende maatregel, wanneer de bijdrage wordt gekoppeld aan een minnelijke schikking), waardoor meteen een aantal regels, zoals inzake genade en de niet-retroactieve toepassing van de strafwet, van toepassing zouden worden. In dat

³ In tegenstelling tot de bijdrage aan het Slachtofferfonds die wordt opgelegd krachtens artikel 29, tweede lid, van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’ (zie verslag Van Rompaey, *Parl.St.* Senaat 1984-85, nr. 873/2/1°, 6; verslag Barzin, *Parl.St.* Kamer 1984-85, nr. 1281/16; Cass. 29 november 2005, P.05.0714.N; Cass. 3 oktober 2006, P.06.337.N; Cass. 4 december 2012.P.12.0844.N.).

geval dient evenwel te worden nagegaan of een aantal regels, zoals inzake verzachtende omstandigheden, geen aanpassing behoeven.

4.2. Zo het niet in de bedoeling zou liggen een bijkomende straf in te voeren,⁴ rijst de vraag of de bijdrage niet dient te worden beschouwd als een belasting. Volgens het Grondwettelijk Hof is een belasting in de zin van de artikelen 170 en 172 van de Grondwet een eenzijdige heffing door de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om een uitgave van algemeen nut te dekken;⁵ het gegeven dat de opbrengst voor een specifieke beleidsuitgave wordt aangewend of in een fonds wordt gestort, ontnemt een dergelijke heffing niet haar karakter van belasting in de zin van de genoemde grondwetsartikelen.⁶ Zo met de bijdrage niet wordt beoogd een bijkomende straf in te stellen, beantwoorden de in te stellen bijdragen op het eerste gezicht aan deze definitie.⁷

4.3. Zo de stellers van het wetsvoorstel desondanks van mening zouden zijn dat aan de bijdrage nog een andere kwalificatie kan worden gegeven, wat evenwel op het eerste gezicht niet voor de hand liggend is, doen zij er goed aan tijdens de parlementaire voorbereiding in te gaan op deze kwalificatie nu deze van essentieel belang is voor het beantwoorden van een aantal juridische vragen die het voorstel doet rijzen.

5. De vraag rijst wat verantwoordt dat de in het wetsvoorstel bedoelde bijdrage enkel wordt opgelegd in het raam van strafrechtelijke procedures.

Wanneer het gaat om een straf, vloeit uit die aard van de bijdrage meteen de verantwoording voort waarom ze beperkt blijft tot het geval van strafrechtelijke veroordelingen of een minnelijke schikking: een straf of een strafvervangende maatregel kan uiteraard enkel in het raam van een strafprocedure worden opgelegd.

Zo deze kwalificatie niet wordt aangenomen, wordt de vraag naar de verantwoording van de beperking tot strafrechtelijke veroordelingen evenwel pregnant. Er valt niet in te zien waarom enkel strafrechtelijk veroordeelden of personen die een minnelijke schikking aanvaarden, gehouden zouden zijn tot het betalen van de bijdrage, en niet bijvoorbeeld personen wier vordering in een burgerlijke procedure wordt afgewezen. De als gemachtigde aangewezen indienst van het wetsvoorstel verschaft (los evenwel van de vraag naar de kwalificatie van de voorgestelde bijdrage) de volgende verantwoording voor de beperking tot strafrechtelijke veroordeelden en tot de personen waarmee een minnelijke schikking werd gesloten:

“De keuze om enkel personen die een strafrechtelijke inbreuk hebben gepleegd te laten bijdragen aan het op te richten fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand wordt verantwoord door de specifieke hogere maatschappelijke kost die sowieso al gepaard gaat met een strafzaak (die vereist bijvoorbeeld diverse onderzoekshandelingen zoals de

⁴ Over het onderscheid tussen belasting en sanctie, zie GwH 19 maart 2009, nr. 52/2009, B.5.1; zie ook GwH 17 juli 2008 nr. 106/2008, B.19.3.1 tot B.19.4.

⁵ Zie voor een gelijkaardige definitie Cass. 20 maart 2003, C.01.0269.F.

⁶ GwH 19 maart 2009, nr. 52/2009, B.5.1. Wat het laatste betreft, zie ook GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.7.2.

⁷ Zie, wat betreft het Slachtofferfonds, in die zin verslag Barzin, *Parl.St.* Kamer 1984-85, nr. 1281/16, 5.

verhoren waar steeds bijstand van een advocaat moet worden voorzien), dit terwijl bij niet-strafrechtelijke geschillen niet steeds een duidelijke toerekenbare fout/wetsovertreding wordt begaan door de in het ongelijk gestelde partij, deze geschillen niet automatisch voor een rechtbank moeten worden afgewikkeld, en indien dat toch zo is het voorleggen van dergelijke geschillen aan een rechtbank (en ook het beroep dat moet worden gedaan op een advocaat) niet steeds vooraf te vermijden was door de uiteindelijk in het ongelijk gestelde partij zelf.

Het gemaakte onderscheid steunt dus op het algemeen beginsel dat een strafrechtelijke veroordeling of minnelijke schikking per definitie de schending betekent van een regel die de openbare orde raakt. De strafrechtelijke veroordeling wordt uitgesproken door een magistraat, de minnelijke schikking wordt afgehandeld door het openbaar ministerie, en de inbreuk op zich werd vastgesteld met (dure) gerechtelijke maatregelen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld administratieve sancties en onmiddellijke inningen in het wegverkeersrecht die niet worden uitgesproken na een dure, gerechtelijke procedure.”

Deze verantwoording doet evenwel een aantal bedenkingen rijzen. Dat magistraten dienen te worden ingezet, geldt evenzeer voor andere procedures dan strafrechtelijke. Voorts wordt een deel van de kost van het strafproces gedragen door de veroordeelde doordat hij tot het betalen van de gerechtskosten wordt veroordeeld. Ten slotte heeft de rechtsbijstand ter financiering waarvan de bijdrage wordt geheven, ook betrekking op de niet-strafrechtelijke procedures. De genoemde elementen kunnen derhalve moeilijk de algehele uitsluiting verantwoorden van personen die in andere procedures betrokken zijn dan strafrechtelijke.

De verantwoording dat er in een strafrechtelijke context een “duidelijk toerekenbare fout” bestaat die een schending inhoudt van een regel van openbare orde, wijst dan weer in de richting van de kwalificatie van de bijdrage als straf of strafvervangende maatregel, waaruit dan de nodige gevolgen dienen te worden getrokken (zie opmerking 4.1).

Bij gebrek aan duidelijkheid omtrent de kwalificatie van de voorgestelde bijdrage, kan, mede gelet op de uiterst korte termijn waarbinnen advies dient te worden verleend, geen definitief uitsluitsel worden gegeven over de vraag of de beperking van de bijdrage tot strafrechtelijk veroordeelden of personen die een minnelijke schikking hebben aanvaard, de toets aan het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie kan doorstaan. De stellers van het wetsvoorstel doen er alleszins goed aan om het wetsvoorstel op dit punt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en om tijdens de parlementaire voorbereiding de nodige verduidelijking te verschaffen.

6. Het opleggen van de in het wetsvoorstel bedoelde bijdrage geldt zonder enig onderscheid voor alle strafrechtelijk veroordeelden, en derhalve ook voor de veroordeelden die de volledig kosteloze rechtsbijstand genieten. Gelet op de bestemming van de op te leggen bijdrage, dragen deze laatsten mede bij tot de financiering van die bijstand. Dienaangaande kan worden herinnerd aan de volgende opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft gemaakt in advies 53.322/3 van 10 juni 2013 over een voorontwerp van wet van ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand’:

“[B]ij de artikelen 6, lid 3, c), van het EVRM en 14, lid 3, d), van het BUPO-verdrag, [wordt] in strafzaken een recht op kosteloze rechtsbijstand gewaarborgd in

hoofde van de persoon die niet over voldoende middelen beschikt. De enige beperking die uitdrukkelijk in de genoemde bepalingen wordt gemaakt, is dat het 'belang van de rechtspraak' vereist dat de kosteloze rechtsbijstand wordt toegekend.

Vraag is dan ook of de kosteloosheid zelf van de rechtsbijstand ten aanzien van de genoemde personen kan worden ingeperkt door het vragen van bijdragen.

Het begrip 'kosteloos' komt niet alleen voor in artikel 6, lid 3, c), van het EVRM, maar ook in artikel 6, lid 3, e), van het EVRM, naar luid waarvan eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, zich kosteloos kan doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal welke ter zitting wordt gebezigd, niet verstaat of niet spreekt. In het arrest Luedicke, Belkacem en Koç tegen Duitsland⁸ oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het volgende met betrekking tot het woord 'kosteloos' dat in de laatstgenoemde bepaling voorkomt:

'39. Aux fins de l'interprétation de l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), la Cour, comme d'ailleurs le Gouvernement et la Commission, s'inspire des articles 31 à 33 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 14, par. 29). Pour trancher la question qui se pose en l'espèce, elle recherchera donc 'le sens ordinaire à attribuer aux termes' de l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3 e) 'dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but' (article 31 par. 1 de la Convention de Vienne).

40. La Cour constate, avec la Commission, que les termes 'gratuitement'/'free', figurant à l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), ont en eux-mêmes un sens clair et précis. En français, 'gratuitement' signifie 'd'une manière gratuite, qu'on donne pour rien, sans rétribution' (Littré, Dictionnaire de la langue française), 'dont on jouit sans payer' (Hatzfeld et Darmesteter, Dictionnaire général de la langue française), 'à titre gratuit, sans avoir rien à payer', le contraire d'"à titre onéreux" (Larousse, Dictionnaire de la langue française), 'd'une manière gratuite; sans rétribution, sans contrepartie' (Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française). Pareillement, 'free' veut dire en anglais 'without payment, gratuitous' (Shorter Oxford Dictionary), 'not costing or charging anything, given or furnished without cost or payment' (Webster's Third New International Dictionary).

Par conséquent, la Cour ne peut que reconnaître à 'gratuitement' et à 'free' le sens absolu qu'ils possèdent d'ordinaire dans chacune de ses deux langues officielles: ils ne visent ni une remise sous condition, ni une exemption temporaire ni une suspension, mais bien une dispense ou exonération définitive. Il reste cependant à établir si, comme le soutient le Gouvernement, le contexte ainsi que l'objet et le but de la disposition en cause n'infirmen pas l'interprétation littérale.

41. Selon le Gouvernement, tous les droits énoncés à l'article 6 par. 3 (art. 6-3) se rapportent au procès pénal et deviennent sans objet quand la procédure dont ils doivent préserver l'équité s'est achevée par un jugement définitif. Il s'agirait de certains droits minima 'notamment'/'minimum rights') qui, précisant le contenu du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ne seraient accordés qu'à 'tout accusé' ('everyone charged with a criminal offence'). Le Gouvernement invoque aussi la présomption d'innocence énoncée à l'article 6 par. 2 (art. 6-2) et qui cesse à la condamnation définitive de l'accusé: les diverses garanties du procès équitable tendraient à permettre à l'accusé de se prévaloir de ladite présomption; partant, elles disparaîtraient avec cette dernière. Constituant

⁸ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: EHRM 28 november 1978, Publ.Cour, reeks A, vol. 29.

une conséquence de la condamnation, les frais de la procédure sortiraient entièrement du cadre de l'article 6 (art. 6).

42. La Cour constate que, pour assurer un procès équitable, l'article 6 énumère en son paragraphe 3 (art. 6-3) certains droits ('notamment'/'minimum rights') accordés à l'accusé. Il n'en résulte pourtant pas, quant à son alinéa e) (art. 6-3-e), qu'une fois condamnée l'accusé puisse avoir à payer les frais d'interprète. Considérer que l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) autorise les juridictions internes à les faire supporter à un condamné, équivaldrait à en restreindre dans le temps le bénéfice et en pratique, les délégués de la Commission l'ont souligné à juste titre, à le refuser à tout accusé ultérieurement condamné. Or pareille interprétation priverait en grande partie l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) de son effet: elle laisserait subsister les désavantages que subit un accusé ne comprenant ou ne parlant pas la langue employée à l'audience par rapport à un accusé la connaissant, et que l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) a précisément pour but d'atténuer.

En outre, on ne saurait exclure que l'obligation pour le condamné de régler les frais d'interprète se répercute sur l'exercice de son droit à un procès équitable, protégé par l'article 6 (art. 6) (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, par. 36), même si, comme en République fédérale d'Allemagne, un interprète est nommé d'office pour assister tout accusé qui ignore la langue du tribunal. Cette nomination écarte certes, en principe, les graves inconvénients qu'il y aurait à voir l'accusé se défendre en personne dans une langue qu'il ne possède pas ou pas à fond plutôt que d'encourir des frais supplémentaires. Cependant, comme l'ont relevé les délégués de la Commission, le risqué demeure que dans des cas limites la désignation ou non-désignation d'un interprète dépende de l'attitude de l'accusé, laquelle pourrait de son côté être influencée par la crainte de conséquences financières.

On irait donc à l'encontre non seulement du sens ordinaire des termes 'gratuitement'/'free', mais encore de l'objet et du but de l'article 6 (art. 6) et, en particulier, de son paragraphe 3 e) (art. 6-3-e), si l'on ramenait cette dernière disposition à la garantie d'un droit à une dispense provisoire de paiement, qui n'empêcherait pas les juridictions internes de faire supporter les frais d'interprète par le condamné: le droit à un procès équitable que veut sauvegarder l'article 6 (art. 6) se trouverait lui-même atteint.

(...)

46. La Cour en arrive donc à constater que le sens ordinaire des termes 'gratuitement' et 'free', figurant à l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), n'est pas contredit par le contexte de cette disposition et se trouve confirmé par l'objet et le but de l'article 6 (art. 6). Elle conclut que le droit protégé par l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) comporte, pour quiconque ne parle ou ne comprend pas la langue employée à l'audience, le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète sans pouvoir se voir réclamer après coup le paiement des frais résultant de cette assistance."

Hoewel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich in het genoemde arrest uitdrukkelijk niet uitspreekt over de betekenis van het woord 'kosteloos' in artikel 6, lid 3, c), van het EVRM (zie overweging 44 van het arrest), ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet waarom dat woord fundamenteel een andere betekenis zou moeten krijgen in artikel 6, lid 3, c), van het EVRM, dan het heeft in artikel 6, lid 3, e), van het EVRM. De enige nuance kan erin bestaan dat er een verband wordt gelegd tussen de kosteloosheid en het niet voldoende beschikken over de nodige

middelen, in die zin dat volledige kosteloosheid vereist is wanneer de betrokkene in het geheel niet over de middelen beschikt om de rechtsbijstand te bekostigen, terwijl de kosteloosheid gedeeltelijk kan zijn wanneer de betrokkene de rechtsbijstand voor een deel met eigen middelen kan dragen.

Conclusie lijkt dan ook te moeten zijn dat het in strijd is met artikel 6, lid 3, c), van het EVRM dat in strafzaken de juridische tweedelijsbijstand afhankelijk wordt gemaakt van het betalen van de in het ontworpen artikel 508/17 van het Gerechtelijk Wetboek bedoelde bijdragen voor de personen die recht hebben op volledig kosteloze tweedelijsbijstand en die derhalve, gelet op de lage inkomensdrempels, moeten worden geacht in het geheel niet over de middelen te beschikken om die rechtsbijstand te bekostigen.”

Die beschouwingen kunnen ook worden betrokken op de voorgestelde regeling, zeker wanneer de bijdrage voor het Fonds geen strafrechtelijk karakter heeft. In het genoemde advies betroffen ze weliswaar bijdragen die zijn verschuldigd naar aanleiding van de aanstelling van een advocaat en diens optreden in een procedure, terwijl in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorzien in een bijdrage die wordt opgelegd ingevolge een strafrechtelijke veroordeling of minnelijke schikking. De bijdragen zijn evenwel telkens specifiek bedoeld voor de financiering van een stelsel van juridische tweedelijsbijstand door advocaten. Uit de in het advies aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan bovendien worden afgeleid dat de eerbiediging van het desbetreffende grondrecht ook in het gedrang kan worden gebracht door een bijdrageplicht die pas hoeft te worden vervuld nadat de bijstand is genoten. Ook voor de voorgestelde bijdrage lijkt dan ook te moeten worden geconcludeerd dat de naleving van artikel 6, lid 3, c), van het Europees Verdrag over de rechten van de mens vereist dat de rechthebbenden op volledig kosteloze juridische tweedelijsbijstand daarvan geheel moeten worden vrijgesteld en dat diegenen die gedeeltelijk kosteloze rechtsbijstand genieten, daarvan gedeeltelijk moeten worden vrijgesteld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

7. In de eerste zin van artikel 3 van het wetsvoorstel wordt bepaald dat “[d]e [F]ederale [O]verheidsdienst Financiën (...) in[staat] voor de invordering van de bijdragen voor het [F]onds voor de juridische tweedelijsbijstand, volgens de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboeten”.

Het staat niet aan de wetgever om die dienst aan te wijzen. Hij vermag zich immers in beginsel niet te mengen in de organisatie van de uitvoerende macht, die overeenkomstig artikel 37 van de Grondwet bij de Koning berust. Bijgevolg dient in de voormelde zin de verwijzing naar “[d]e [F]ederale [O]verheidsdienst Financiën” te worden vervangen door een verwijzing naar “de door de Koning aangewezen dienst”.

8. Aan het einde van dezelfde zin worden het best ook de woorden “of minnelijke schikkingen” toegevoegd, aangezien de bijdrage aan het Fonds mede is verschuldigd in geval van een minnelijke schikking met toepassing van artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering.

Hetzelfde geldt met betrekking tot andere wijzen van afhandeling door het openbaar ministerie wanneer het toepassingsgebied van de aan te nemen wet daartoe zou worden uitgebreid (zie opmerking 15).

Artikel 5

9. In het eerste lid van het onderdeel “Aard van de toegewezen ontvangsten” van de rubriek “12-4 Fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand” van de organieke wet van 27 december 1990 ‘tot oprichting van de begrotingsfondsen’ schrijve men “1 euro” in plaats van “0 euro”. Er bestaat immers uiteraard geen geldboete⁹ van 0 euro.¹⁰

10. In het tweede lid van het genoemde onderdeel wordt de verplichting om een bijdrage te betalen aan het Fonds ook verbonden met “iedere veroordeling tot een andere straf dan een strafrechtelijke [geld]boete”. Het bedrag van die bijdrage is eveneens variabel in verhouding tot de “andere straf”, maar enkel voor zover die laatste bestaat in een gevangenisstraf of in opsluiting; voor het overige wordt een restcategorie “[a]lternatieve straf” gehanteerd, waarvoor de minimumbijdrage van 20 euro geldt. Op grond van het volgende lid wordt de bijdrage aan het Fonds “[b]ij elke veroordeling tot een [strafrechtelijke geld]boete en tot een andere straf (...)” cumulatief toegepast.

Die bepalingen zijn onvoldoende afgestemd op de indeling in straffen in inzonderheid boek 1, hoofdstuk II, van het Strafwetboek, wat (in)consequenties (tot gevolg) heeft die op gespannen voet lijken te staan met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat geen gewag wordt gemaakt van de hechtenis. Zelfs al zou men aannemen dat die straf onder het begrip “alternatieve straf” zou vallen, wat evenwel niet consistent zou zijn, dan nog lijkt het in strijd met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat de bijdrage bij het opleggen van die straf in alle gevallen slechts 20 euro kan bedragen, terwijl de hechtenis minimum vijf jaar bedraagt en kan oplopen tot levenslang (zie de artikelen 11 en 12 van het Strafwetboek), waarvoor bij gevangenisstraf of opsluiting, naargelang het geval, bijdragen van 100, 200 en 300 euro gelden.

Voorts komt het begrip “alternatieve straf” niet voor in het Strafwetboek, wat verwarring kan doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte van het genoemde tweede lid. Letterlijk genomen vallen ook bijkomende straffen zoals de bijzondere verbeurdverklaring, de ontzetting van de in artikel 31, eerste lid, van het Strafwetboek genoemde rechten, de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank of beroepsverboden onder dat begrip, al zal dat allicht niet de bedoeling zijn. Mocht dit toch het geval zijn, dan dient erop te worden gewezen dat, nu voor elke straf een bijdrage wordt opgelegd, dit cumulatieve karakter op

⁹ In de Nederlandse tekst schrijve men overigens telkens, conform de in het Strafwetboek gehanteerde terminologie, “geldboete” in plaats van “boete”.

¹⁰ Overigens worden de materiële regels betreffende de bijdrageplicht het best niet opgenomen in de wet van 27 december 1990.

gespannen voet dreigt te staan met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en met het evenredigheidsbeginsel.

Tot slot moet erop worden gewezen dat de veroordeelde steeds het laagste tarief van 20 euro als bijdrage voor het Fonds verschuldigd is wanneer een werkstraf of een autonome probatiestraf wordt opgelegd nu deze straffen te beschouwen zijn als “alternatieve straffen” in de zin van het tweede lid van het genoemde onderdeel, terwijl een voor gelijkaardige feiten tot een gevangenisstraf of tot een geldboete als hoofdstraf veroordeelde een hogere bijdrage verschuldigd kan zijn gelet op de in de genoemde bepaling opgenomen schalen. Daardoor ontstaat een verschil in behandeling dat moeilijk te verantwoorden lijkt ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

11. Gelet op de in de voorgestelde rubriek “Aard van de toegewezen ontvangsten” opgenomen schalen is het mogelijk dat iemand die alleen tot een (hoge) geldboete wordt veroordeeld, een even hoge bijdrage dient te betalen als veroordeelden tot zware of zelfs de allerverschuldigste vrijheidsstraffen. Zulks kan bezwaarlijk in overeenstemming worden geacht met het evenredigheidsbeginsel en kan ook een schending inhouden van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, dat ook een gelijke behandeling zonder redelijke verantwoording van personen die in een wezenlijk verschillende situatie verkeren, in de weg staat.¹¹

12. In sommige gevallen kan de strafrechter hetzij een gevangenisstraf én een geldboete opleggen, hetzij slechts één van die straffen, wat omwille van de cumulatieregel kan leiden tot zeer verschillende bijdragen. Vraag is of hiervoor steeds een afdoende verantwoording bestaat die kan worden gekoppeld aan de aard en de doelstellingen van de bijdrage voor het Fonds, nu de keuze die de rechter dienaangaande dient te maken, in de eerste plaats verband zal houden met crimineel-politieke of penologische overwegingen die uiteraard geen uitstaans hebben met de zo-even genoemde factoren. Ook dit gegeven zal dienen te worden betrokken in een nieuw onderzoek van het voorstel.

13. Luidens het vierde lid van de voorgestelde rubriek “Aard van de toegewezen ontvangsten” kunnen de bijdragen voor het Fonds worden gewijzigd bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Zo de bijdragen strafrechtelijk van aard zouden zijn of een belasting vormen (zie opmerkingen 4.1 tot 4.3), dient erop te worden gewezen dat deze delegatie aan de Koning onbestaanbaar is met het respectievelijk in de artikelen 14 en 170, § 1, van de Grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel in strafzaken en fiscale zaken.

14. Luidens het vijfde lid van de voorgestelde rubriek “Aard van de toegewezen ontvangsten” is 10% van elk bedrag van minnelijke schikking bovenop het bedrag van die schikking verschuldigd ten voordele van het Fonds (wat evenwel beter in de tekst van die bepaling tot uiting zou kunnen komen). Daardoor is het mogelijk dat het bedrag van de bijdrage gevoelig hoger ligt dan het bedrag dat verschuldigd zou zijn wanneer de betrokkene omwille van

¹¹ Zie bij voorbeeld GwH 6 november 2014, nr. 162/2014, B.4.2; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 14 januari 2016, nr. 1/2016, B.17; GwH 3 maart 2016, nr. 33/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 61/2016, B.5; GwH 2 juni 2016, nr. 81/2016, B.16.1.

dezelfde feiten zou worden veroordeeld.¹² Ook hier kunnen vragen worden gesteld naar de overeenstemming van deze regel met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

15. In het voorstel wordt enkel gewag gemaakt van de minnelijke schikking bedoeld in artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering, maar niet van de wijzen van afhandeling door het openbaar ministerie bedoeld in artikel 216*ter* van het Wetboek van Strafvordering. Vraag is of hiervoor een afdoende verantwoording bestaat in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

16. Binnen de hem toegemeten tijd heeft de Raad van State niet kunnen onderzoeken of de voorgestelde regeling niet noopt tot de aanpassing van andere bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 216 van het Wetboek van Strafvordering.

*

¹² Vgl. met artikel 216*bis*, § 1, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering wat betreft het bedrag van de minnelijke schikking zelf.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Het wetsvoorstel wordt besproken in samenhang met de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (DOC 54 Tijdens de bespreking van het wetsontwerp hebben zowel de minister van Justitie als de hoofdindienster van het wetsvoorstel gewezen op het onlosmakelijk verband tussen beide wetgevende initiatieven en op het belang van de gelijktijdige inwerkingtreding van de wetten die eruit zullen voortvloeien indien de Kamer ze aanneemt.

De commissie voor de Justitie heeft de geamendeerde artikelen van dit wetsontwerp tijdens haar vergadering van 14 juni 2016 aangenomen en zal, met toepassing van artikel 82 van het Reglement overgaan tot de stemming over het geheel op dinsdag 21 juni 2016. Zoals bepaald in artikel 20 van het wetsontwerp, dienen de ontworpen regelingen uiterlijk op 1 september in werking te treden, zodat voor de aanvang van het nieuwe gerechtelijk jaar de nodige uitvoeringsbesluiten kunnen worden uitgevaardigd.

Deze datum van inwerkingtreding wordt mede verantwoord door het feit dat de Europese lidstaten de Europese richtlijn betreffende de rechtsbijstand aanverdachten, tegen uiterlijk 27 november 2016 moeten omzetten in hun nationale wetgevingen. Die richtlijn zal een stijging van de benodigde kredieten voor de juridische tweedelijnsbijstand veroorzaken (naar schatting van de minister van Justitie ten van 20 tot 25 %). Die stijging zou kunnen worden opgevangen door het fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand waarvan de oprichting wordt beoogd door het wetsvoorstel DOC 54

Een niet tijdige inwerkingtreding van een aangepaste regeling dreigt de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand in moeilijkheden te brengen, wat op zijn beurt een vlotte werking van het systeem in gevaar zou kunnen brengen ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites ².

*

¹ S'agissant d'une proposition de loi et d'un amendement à celle-ci, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Eu égard au délai imparti et au nombre considérable d'autres demandes d'avis introduites en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 3^o, des lois sur le Conseil d'État, l'examen est nécessairement resté sommaire. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation ne peut dès lors nullement signifier qu'il n'y a rien à observer à ce sujet, et si une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle est exhaustive.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI ET DE SON AMENDEMENT

3.1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de créer, sous la forme d'un fonds budgétaire, un « Fonds d'aide juridique de deuxième ligne » (ci-après : le Fonds) en vue de permettre un financement complémentaire du régime de l'aide juridique de deuxième ligne. En vue d'alimenter ce fonds, les personnes condamnées à payer une amende pénale ou (éventuellement en plus de cette amende) à une autre peine, se voient imposer le paiement d'une contribution au Fonds, qui varie selon la gravité de la peine. Cette obligation de contribution s'applique également en cas de transaction conformément à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle.

Le Service public fédéral Finances procède au recouvrement des contributions au Fonds, selon les règles applicables aux amendes pénales. Les paiements effectués par la personne condamnée sont d'abord imputés sur les frais de justice, ensuite sur la contribution en faveur du Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels (ci-après : Fonds d'aide aux victimes), ensuite sur la contribution au Fonds et enfin sur l'amende pénale. Ces contributions au Fonds sont majorées des décimes additionnels et peuvent être modifiées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Les moyens du Fonds sont affectés en complément du financement des rétributions des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne.

3.2. L'amendement n° 1 à la proposition de loi, qui est également soumis pour avis, vise à utiliser également ces recettes pour payer les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique conformément à la clé de répartition visée à l'article 508/19*bis* du Code judiciaire.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les développements de la proposition n'apportent aucune précision quant à la nature de la contribution à imposer par le juge. Or, la qualification de cette contribution implique un certain nombre d'effets juridiques importants, de sorte qu'il est essentiel de clarifier cette question.

4.1. La circonstance que la contribution varie selon la gravité de l'amende ou de la peine privative de liberté à laquelle elle est liée, pourrait conduire à la conclusion qu'il s'agit d'une peine³ (supplémentaire) (ou d'une mesure de substitution de peine, lorsque la contribution est liée à une transaction), ce qui entraînerait d'emblée l'application d'un certain nombre de règles, comme celles relatives à la grâce et à l'application non rétroactive de la loi pénale. Dans ce cas, il convient toutefois de vérifier si un certain nombre de règles, comme celles relatives aux circonstances atténuantes, ne doivent pas être adaptées.

³ Contrairement à la contribution au Fonds d'aide aux victimes imposée en vertu de l'article 29, alinéa 2, de la loi du 1^{er} août 1985 'portant des mesures fiscales et autres' (voir rapport Van Rompaey, *Doc. parl.*, Sénat, 1984-85, n° 873/2/1°, p. 6; rapport Barzin, *Doc. parl.*, Chambre, 1984-85, n° 1281/16; Cass., 29 novembre 2005, P.05.0714.N; Cass., 3 octobre 2006, P.06.337.N; Cass., 4 décembre 2012, P.12.0844.N).

4.2. Si l'intention n'est pas d'instaurer une peine supplémentaire ⁴, la question se pose de savoir si la contribution ne doit pas être considérée comme un impôt. Selon la Cour constitutionnelle, un impôt au sens des articles 170 et 172 de la Constitution est un prélèvement unilatéral opéré par l'État fédéral, les communautés ou les régions afin de couvrir une dépense d'utilité publique ⁵; la circonstance que le produit du prélèvement soit affecté à une dépense publique spécifique ou soit versé dans un fonds ne prive pas pareil prélèvement de son caractère d'impôt au sens des dispositions constitutionnelles précitées ⁶. Si elles ne visent pas à instaurer une peine supplémentaire, les contributions à instaurer répondent à première vue à cette définition ⁷.

4.3. À supposer que les auteurs du projet estimeraient néanmoins qu'une autre qualification peut encore être donnée à la contribution, ce qui est toutefois loin d'être évident à première vue, ils seraient bien inspirés d'aborder cette qualification dans le cadre des travaux préparatoires, celle-ci étant essentielle pour répondre à un certain nombre de questions juridiques que la proposition soulève.

5. La question se pose de savoir ce qui justifie le fait que la contribution visée dans la proposition de loi soit uniquement imposée dans le cadre de procédures pénales.

S'il s'agit d'une peine, la justification pour laquelle la contribution se limite au cas de condamnations pénales ou à une transaction résulte automatiquement de sa nature : une peine ou une mesure de substitution de peine ne peut de toute évidence être infligée que dans le cadre d'une procédure pénale.

À supposer que cette qualification ne soit pas admise, la question de la justification de la limitation aux condamnations pénales devient toutefois prégnante. On n'aperçoit pas pourquoi seules les personnes condamnées pénalement ou qui acceptent une transaction seraient tenues de payer la contribution, et non, par exemple, les personnes dont l'action dans une procédure civile est rejetée. L'auteur de la proposition de loi, désigné comme délégué, a fourni (indépendamment toutefois de la question de la qualification de la contribution proposée) l'explication suivante pour la limitation aux personnes condamnées pénalement et à celles avec lesquelles une transaction a été conclue :

« De keuze om enkel personen die een strafrechtelijke inbreuk hebben gepleegd te laten bijdragen aan het op te richten fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand wordt verantwoord door de specifieke hogere maatschappelijke kost die sowieso al gepaard gaat met een strafzaak (die vereist bijvoorbeeld diverse onderzoekshandelingen zoals de verhoren waar steeds bijstand van een advocaat moet worden voorzien), dit terwijl bij niet-strafrechtelijke geschillen niet steeds een duidelijke toerekenbare fout/wetsovertreding wordt begaan door de in het ongelijk gestelde partij, deze geschillen

⁴ À propos de la distinction opérée entre impôt et sanction, voir C.C., 19 mars 2009, n° 52/2009, B.5.1; voir aussi C.C., 17 juillet 2008, n° 106/2008, B.19.3.1 à B.19.4.

⁵ Voir, pour une définition analogue, Cass., 20 mars 2003, C.01.0269.F.

⁶ C.C., 19 mars 2009, n° 52/2009, B.5.1. En ce qui concerne ce dernier point, voir aussi C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B.7.2.

⁷ Voir en ce sens, en ce qui concerne le Fonds d'aide aux victimes, le rapport Barzin, *Doc. parl.*, Chambre, 1984-85, n° 1281/16, p. 5.

niet automatisch voor een rechtbank moeten worden afgewikkeld, en indien dat toch zo is het voorleggen van dergelijke geschillen aan een rechtbank (en ook het beroep dat moet worden gedaan op een advocaat) niet steeds vooraf te vermijden was door de uiteindelijk in het ongelijk gestelde partij zelf.

Het gemaakte onderscheid steunt dus op het algemeen beginsel dat een strafrechtelijke veroordeling of minnelijke schikking per definitie de schending betekent van een regel die de openbare orde raakt. De strafrechtelijke veroordeling wordt uitgesproken door een magistraat, de minnelijke schikking wordt afgehandeld door het openbaar ministerie, en de inbreuk op zich werd vastgesteld met (dure) gerechtelijke maatregelen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld administratieve sancties en onmiddellijke inningen in het wegverkeersrecht die niet worden uitgesproken na een dure, gerechtelijke procedure ».

Cette justification soulève toutefois un certain nombre de questions. Le fait que des magistrats doivent intervenir s'applique tout autant à des procédures autres que la procédure pénale. De surcroît, une partie des coûts du procès pénal est supportée par la personne condamnée en ce qu'elle est condamnée au paiement des frais de justice. Enfin, l'assistance judiciaire que la contribution prélevée sert à financer concerne également les procédures non pénales. Les éléments avancés peuvent dès lors difficilement justifier l'exclusion pure et simple de personnes impliquées dans des procédures autres que la procédure pénale.

La justification selon laquelle dans un contexte pénal, il existe une « faute clairement imputable » impliquant la violation d'une règle d'ordre public, abonde par contre dans le sens de la qualification de la contribution comme peine ou mesure de substitution de peine, dont il convient alors de tirer les conclusions qui s'imposent (voir l'observation 4.1).

À défaut de clarté quant à la qualification de la contribution proposée, il n'est pas possible, compte tenu notamment du délai extrêmement court dans lequel l'avis doit être donné, de trancher de manière définitive la question de savoir si la limitation de la contribution à des personnes condamnées pénalement ou qui ont accepté une transaction, peut se concilier avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Les auteurs de la proposition de loi seraient en tout cas bien avisés de soumettre celle-ci à un nouvel examen sur ce point et à fournir les éclaircissements nécessaires au cours des travaux préparatoires.

6. L'imposition de la contribution visée dans la proposition de loi s'applique sans distinction aucune à toutes les personnes condamnées pénalement, et dès lors également à toutes les personnes condamnées qui bénéficient de l'assistance judiciaire entièrement gratuite. Compte tenu de l'affectation de la contribution à imposer, ces dernières contribuent notamment au financement de cette assistance. À cet égard, on peut rappeler les observations suivantes que le Conseil d'État, section de législation, a formulées dans l'avis 53.322/3 du 10 juin 2013 sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique' :

« [L]es articles 6, paragraphe 3, c), de la CEDH et 14, paragraphe 3, d), du PIDCP, garantissent à la personne qui ne dispose pas des moyens suffisants le droit à une assistance judiciaire gratuite en matière pénale. La seule restriction expressément mentionnée dans les dispositions précitées est que les 'intérêts de la justice' exigent que l'assistance judiciaire gratuite soit accordée.

La question se pose dès lors de savoir si le principe de la gratuité de l'assistance judiciaire pour les personnes précitées peut être limité en leur réclamant des contributions.

La notion de 'gratuité' n'apparaît pas seulement à l'article 6, paragraphe 3, c), de la CEDH, mais aussi à l'article 6, paragraphe 3, e), de la CEDH, selon lequel tout accusé peut se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience. Dans l'arrêt *Luedicke, Belkacem et Koç contre Allemagne*⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé ce qui suit en ce qui concerne le mot 'gratuitement' qui figure dans la dernière disposition citée :

'39. Aux fins de l'interprétation de l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), la Cour, comme d'ailleurs le Gouvernement et la Commission, s'inspire des articles 31 à 33 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (arrêt *Golder* du 21 février 1975, série A n° 18, p. 14, par. 29). Pour trancher la question qui se pose en l'espèce, elle recherchera donc 'le sens ordinaire à attribuer aux termes' de l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3 e) 'dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but' (article 31 par. 1 de la Convention de Vienne).

40. La Cour constate, avec la Commission, que les termes 'gratuitement'/'free', figurant à l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), ont en eux-mêmes un sens clair et précis. En français, 'gratuitement' signifie 'd'une manière gratuite, qu'on donne pour rien, sans rétribution' (Littré, Dictionnaire de la langue française), 'dont on jouit sans payer' (Hatzfeld et Darmesteter, Dictionnaire général de la langue française), 'à titre gratuit, sans avoir rien à payer', le contraire d' 'à titre onéreux' (Larousse, Dictionnaire de la langue française), 'd'une manière gratuite; sans rétribution, sans contrepartie' (Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française). Pareillement, 'free' veut dire en anglais 'without payment, gratuitous' (Shorter Oxford Dictionary), 'not costing or charging anything, given or furnished without cost or payment' (Webster's Third New International Dictionary).

Par conséquent, la Cour ne peut que reconnaître à 'gratuitement' et à 'free' le sens absolu qu'ils possèdent d'ordinaire dans chacune de ses deux langues officielles : ils ne visent ni une remise sous condition, ni une exemption temporaire ni une suspension, mais bien une dispense ou exonération définitive. Il reste cependant à établir si, comme le soutient le Gouvernement, le contexte ainsi que l'objet et le but de la disposition en cause n'infirmant pas l'interprétation littérale.

41. Selon le Gouvernement, tous les droits énoncés à l'article 6 par. 3 (art. 6-3) se rapportent au procès pénal et deviennent sans objet quand la procédure dont ils doivent préserver l'équité s'est achevée par un jugement définitif. Il s'agirait de certains droits minima 'notamment'/'minimum rights') qui, précisant le contenu du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ne seraient accordés qu'à 'tout accusé' ('everyone charged with a criminal offence'). Le Gouvernement invoque aussi la présomption d'innocence énoncée à l'article 6 par. 2 (art. 6-2) et qui cesse à la condamnation définitive de l'accusé : les diverses garanties du procès équitable tendraient à permettre à l'accusé de se prévaloir de ladite présomption ; partant, elles disparaîtraient avec cette dernière. Constituant une conséquence de la condamnation, les frais de la procédure sortiraient entièrement du cadre de l'article 6 (art. 6).

42. La Cour constate que, pour assurer un procès équitable, l'article 6 énumère en son paragraphe 3 (art. 6-3) certains droits ('notamment'/'minimum

⁸ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Cour eur. D.H., 28 novembre 1978, *Publ. Cour*, série A, vol. 29.

rights') accordés à l'accusé. Il n'en résulte pourtant pas, quant à son alinéa e) (art. 6-3-e), qu'une fois condamné l'accusé puisse avoir à payer les frais d'interprète. Considérer que l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) autorise les juridictions internes à les faire supporter à un condamné, équivaldrait à en restreindre dans le temps le bénéfice et en pratique, les délégués de la Commission l'ont souligné à juste titre, à le refuser à tout accusé ultérieurement condamné. Or pareille interprétation priverait en grande partie l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) de son effet: elle laisserait subsister les désavantages que subit un accusé ne comprenant ou ne parlant pas la langue employée à l'audience par rapport à un accusé la connaissant, et que l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) a précisément pour but d'atténuer.

En outre, on ne saurait exclure que l'obligation pour le condamné de régler les frais d'interprète se répercute sur l'exercice de son droit à un procès équitable, protégé par l'article 6 (art. 6) (arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, par. 36), même si, comme en République fédérale d'Allemagne, un interprète est nommé d'office pour assister tout accusé qui ignore la langue du tribunal. Cette nomination écarte certes, en principe, les graves inconvénients qu'il y aurait à voir l'accusé se défendre en personne dans une langue qu'il ne possède pas ou pas à fond plutôt que d'encourir des frais supplémentaires. Cependant, comme l'ont relevé les délégués de la Commission, le risque demeure que dans des cas limites la désignation ou non-désignation d'un interprète dépende de l'attitude de l'accusé, laquelle pourrait de son côté être influencée par la crainte de conséquences financières.

On irait donc à l'encontre non seulement du sens ordinaire des termes 'gratuitement'/'free', mais encore de l'objet et du but de l'article 6 (art. 6) et, en particulier, de son paragraphe 3 e) (art. 6-3-e), si l'on ramenait cette dernière disposition à la garantie d'un droit à une dispense provisoire de paiement, qui n'empêcherait pas les juridictions internes de faire supporter les frais d'interprète par le condamné: le droit à un procès équitable que veut sauvegarder l'article 6 (art. 6) se trouverait lui-même atteint.

(...)

46. La Cour en arrive donc à constater que le sens ordinaire des termes 'gratuitement' et 'free', figurant à l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e), n'est pas contredit par le contexte de cette disposition et se trouve confirmé par l'objet et le but de l'article 6 (art. 6). Elle conclut que le droit protégé par l'article 6 par. 3 e) (art. 6-3-e) comporte, pour quiconque ne parle ou ne comprend pas la langue employée à l'audience, le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète sans pouvoir se voir réclamer après coup le paiement des frais résultant de cette assistance'.

Bien que dans cet arrêt la Cour européenne des droits de l'Homme ne se prononce pas expressément sur la signification du mot 'gratuitement' à l'article 6, paragraphe 3, c), de la CEDH (voir le considérant 44 de l'arrêt), le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas pourquoi, quant à son contenu, ce mot devrait recevoir une autre acceptation à l'article 6, paragraphe 3, c), de la CEDH que celle qu'il a à l'article 6, paragraphe 3, e), de la CEDH. La seule nuance peut consister à établir un lien entre la gratuité et le fait de ne pas disposer des moyens suffisants, en ce sens que la gratuité totale est requise lorsque l'intéressé n'a pas du tout les moyens de financer l'assistance juridique, tandis que la gratuité peut être partielle si l'intéressé peut en partie prendre en charge cette assistance avec des ressources propres.

Il semble dès lors qu'il faille conclure qu'il est contraire à l'article 6, paragraphe 3, c), de la CEDH, de subordonner l'aide juridique de deuxième ligne en matière pénale au paiement des contributions visées à l'article 508/17, en projet, du Code judiciaire pour les personnes qui ont droit à l'aide juridique de deuxième ligne entièrement gratuite et qui par conséquent, eu égard aux faibles seuils de revenus, doivent être considérées comme n'ayant pas du tout les moyens de financer cette assistance judiciaire ».

Ces considérations peuvent également s'appliquer au régime proposé, surtout si la contribution du Fonds ne revêt pas un caractère pénal. Certes, dans l'avis cité, elles concernaient des contributions dues consécutivement à la désignation d'un avocat et à son intervention dans une procédure, alors que la proposition de loi à l'examen prévoit une contribution qui est imposée consécutivement à une condamnation pénale ou à une transaction. Toutefois, ces contributions sont chaque fois spécifiquement destinées au financement d'un système d'aide juridique de deuxième ligne par des avocats. En outre, il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme citée dans l'avis que le respect du droit fondamental concerné peut également être mis en cause par une obligation de contribution qui ne doit être remplie qu'une fois le bénéfice de l'assistance accordé. Il semble dès lors qu'il faille en conclure que le respect de l'article 6, paragraphe 3, c), de la Convention européenne des droits de l'Homme requiert que les bénéficiaires d'une aide juridique de deuxième ligne entièrement gratuite soient totalement exonérés de la contribution proposée et que ceux qui bénéficient d'une aide juridique de deuxième ligne partiellement gratuite en soient partiellement exonérés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

7. La première phrase de l'article 3 de la proposition de loi énonce que « [l]e Service public fédéral Finances procède au recouvrement des contributions au fonds d'aide juridique de deuxième ligne, selon les règles applicables au recouvrement des amendes pénales ».

Il n'appartient pas au législateur de désigner ce service. En effet, il ne peut en principe s'immiscer dans l'organisation du pouvoir exécutif qui, conformément à l'article 37 de la Constitution, appartient au Roi. Par conséquent, il convient de remplacer dans la phrase précitée la référence au « Service public fédéral Finances » par une référence au « service désigné par le Roi ».

8. À la fin de la même phrase, mieux vaudrait également ajouter les mots « ou transactions », la cotisation au Fonds étant également due en cas de transaction en application de l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle. Il en va de même en ce qui concerne d'autres types de traitement par le ministère public si le champ d'application de la loi à adopter était étendu à cet effet (voir l'observation 15).

Article 5

9. À l'alinéa 1^{er} de la subdivision « Nature des recettes affectées » de la rubrique « 12-4 Fonds d'aide juridique de deuxième ligne » de la loi organique du 27 décembre 1990 'créant des fonds budgétaires', on écrira « 1 euro » au lieu de « 0 euro ». En effet, il n'existe évidemment pas d'amende⁹ de 0 euro¹⁰.

10. À l'alinéa 2 de la subdivision citée, l'obligation de payer une contribution au Fonds est également liée à « chaque condamnation à une peine autre qu'une amende pénale ». Le montant de cette contribution est également variable en fonction de l'« autre peine », mais uniquement dans la mesure où celle-ci consiste en une peine d'emprisonnement ou de réclusion; pour le surplus, il est prévu une catégorie résiduelle « [p]eine alternative », à laquelle s'applique la contribution minimale de 20 euros. En application de l'alinéa suivant, la contribution au Fonds est appliquée cumulativement à « chaque condamnation à une amende [pénale] et à une autre peine (...) ».

Ces dispositions ne sont pas suffisamment en adéquation avec la classification des peines, en particulier dans le livre 1, chapitre II, du Code pénal, impliquant des conséquences (incohérences) qui semblent se heurter au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Il convient tout d'abord de relever qu'il n'est pas fait mention de la détention. Même s'il devait être admis que cette peine est comprise dans la notion de « peine alternative », ce qui ne serait toutefois pas cohérent, il n'en reste pas moins qu'il semble contraire au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination de limiter dans tous les cas le montant de la contribution à 20 euros lors de l'imposition de cette peine, alors que la détention est fixée pour un terme de cinq ans minimum et peut aller jusqu'à la perpétuité (voir les articles 11 et 12 du Code pénal), pour laquelle, en cas de peine d'emprisonnement ou de réclusion, selon le cas, des contributions de l'ordre de 100, 200 et 300 euros sont d'application.

En outre, la notion de « peine alternative » ne figure pas dans le Code pénal, ce qui est de nature à induire en erreur sur la portée exacte de l'alinéa 2 précité. Interprétées au sens littéral, les peines complémentaires telles que la confiscation spéciale, l'interdiction des droits énoncés à l'article 31, § 1^{er}, du Code pénal, la mise à disposition du tribunal de l'application des peines ou les interdictions professionnelles relèvent également de cette notion, même si telle n'est sans doute pas l'intention. Si tel était malgré tout le cas, il est à noter que, dès lors qu'une contribution est imposée pour chaque peine, ce caractère cumulatif risque de se heurter au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et au principe de proportionnalité, dès lors qu'une contribution est imposée pour chaque peine.

Enfin, on observera que le condamné est toujours redevable du tarif minimum de 20 euros à titre de contribution au Fonds lorsqu'une peine de travail ou une peine de probation

⁹ Dans le texte néerlandais, on écrira d'ailleurs chaque fois « geldboete » au lieu de « boete », conformément à la terminologie employée dans le Code pénal.

¹⁰ Par ailleurs, il vaudrait mieux ne pas insérer les règles matérielles relatives à l'obligation de contribuer dans la loi du 27 décembre 1990.

autonome est prononcée, dès lors que ces peines doivent être considérées comme des « peines alternatives » au sens de l'alinéa 2 de la subdivision citée, alors que la personne condamnée, pour des faits similaires, à une peine d'emprisonnement ou une amende à titre de peine principale peut être redevable d'une contribution plus élevée, compte tenu des échelles prévues dans la disposition précitée. Il en résulte une différence de traitement qui paraît difficilement justifiable au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

11. Compte tenu des échelles figurant dans la rubrique proposée « Nature des recettes affectées », il est possible qu'une personne qui est seulement condamnée à payer une amende (élevée) soit tenue de payer une contribution tout aussi élevée que les personnes condamnées à de lourdes peines privatives de liberté, ou même aux plus lourdes. Cette situation peut difficilement être réputée conforme au principe de proportionnalité et est également susceptible de violer le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, qui s'oppose également à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des personnes se trouvant dans une situation qui est essentiellement différente ¹¹.

12. Dans certains cas, le juge pénal peut infliger soit une peine d'emprisonnement et une amende, soit une de ces peines seulement, ce qui, compte tenu de la règle de cumul, peut donner lieu à des contributions très différentes. La question se pose de savoir s'il existe toujours une justification suffisante qui peut être liée à la nature et aux objectifs de la contribution au Fonds, étant donné que le choix que le juge est tenu d'opérer à cet égard devra en premier lieu tenir compte de considérations de politique criminelle ou pénologiques qui, de toute évidence, sont sans rapport direct avec les facteurs susmentionnés. Cet élément devra également être pris en compte dans un nouvel examen de la proposition.

13. Selon l'alinéa 4 de la rubrique proposée « Nature des recettes affectées », les contributions au Fonds peuvent être modifiées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. À supposer que les contributions soient de nature pénale ou constituent un impôt (voir les observations 4.1 à 4.3), il convient de signaler que cette délégation au Roi est incompatible avec le principe de légalité en matière pénale et en matière fiscale, inscrit respectivement aux articles 14 et 170, § 1^{er}, de la Constitution.

14. Selon l'article 5 de la rubrique proposée « Nature des recettes affectées », en plus du montant de la transaction, 10% de cette somme est due au bénéfice du Fonds (ce qui pourrait toutefois apparaître plus clairement dans le texte de cette disposition). De ce fait, il est possible que le montant de la contribution soit sensiblement plus élevé que le montant qui serait dû si l'intéressé était condamné en raison des mêmes faits ¹². Ici également, on peut se poser des questions concernant la compatibilité de cette règle avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

¹¹ Voir par exemple C.C., 6 novembre 2014, n° 162/2014, B.4.2 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 1/2016, B.17 ; C.C., 3 mars 2016, n° 33/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 61/2016, B.5 ; C.C., 2 juin 2016, n° 81/2016, B.16.1.

¹² Comparer avec l'article 216bis, § 1^{er}, alinéa 4, du Code d'instruction criminelle en ce qui concerne le montant de la transaction proprement dit.

15. La proposition ne fait état que de la transaction visée à l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle, mais pas des modes de traitements par le ministère public, visés à l'article 216*ter* du Code d'instruction criminelle. La question se pose de savoir s'il existe une justification suffisante à cet égard au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

16. Dans le délai qui lui était imparti, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si le régime proposé ne requiert pas d'adapter d'autres dispositions, comme par exemple l'article 216 du Code d'instruction criminelle.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT