



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.718/3
van 18 juli 2016

avis 59.718/3
du 18 juillet 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 december 2003 tot
vaststelling van de
voorwaarden van de volledige
of gedeeltelijke kosteloosheid
van de juridische
tweedelijsbijstand en de
rechtsbijstand'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 décembre 2003 déterminant
les conditions de la gratuité
totale ou partielle du bénéfice
de l'aide juridique de deuxième
ligne et de l'assistance
judiciaire'

Op 1 juli 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 17 augustus 2016,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 december 2003 tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijnsbijstand en de rechtsbijstand'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2016.

*

Le 1^{er} juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 17 août 2016,^(**) sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 12 juillet 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juillet 2016.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 18 december 2003 ‘tot vaststelling van de voorwaarden van de volledige of gedeeltelijke kosteloosheid van de juridische tweedelijsbijstand en de rechtsbijstand’ te wijzigen in het licht van de wetswijzigingen vervat in de wet van 6 juli 2016 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand’.¹

2.2. Er wordt bepaald onder welke voorwaarden, onder meer inzake inkomen, men recht heeft op de volledig kosteloze juridische tweedelijsbijstand, met welke lasten en andere bestaansmiddelen rekening wordt gehouden en wie behoudens tegenbewijs als persoon wordt beschouwd wiens bestaansmiddelen onvoldoende zijn. Minderjarigen genieten in elk geval de volledig kosteloosheid (ontworpen artikel 1, §§ 1, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 18 december 2003 – artikel 1 van het ontwerp).

De inkomensbedragen om in aanmerking te komen voor gedeeltelijke kosteloosheid worden aangepast en er wordt bepaald met welke lasten en andere bestaansmiddelen rekening wordt gehouden. Er wordt een uitzondering ingevoerd op het beginsel van de betaling van een eigen bijdrage aan de advocaat in het geval van opvolging van advocaten (ontworpen artikel 2, eerste, derde en zesde lid – artikel 2, 1° tot 4°, van het ontwerp).

Bij de rechtzoekende of bij derden (inclusief overheidsinstanties) kan alle informatie (waaronder het laatste aanslagbiljet) worden opgevraagd waaruit kan blijken dat de voorwaarden van de juridische tweedelijsbijstand en de rechtsbijstand vervuld zijn (ontworpen artikel 1, § 3, en ontworpen artikel 2, zevende lid – artikelen 1 en 2, 5°, van het ontwerp).

Het forfaitaire bedrag dat de begunstigde moet betalen bij elke aanstelling van een advocaat wordt bepaald op twintig euro; het forfaitaire bedrag dat de begunstigde moet betalen per aanleg voor elke gerechtelijke procedure bedraagt dertig euro (ontworpen artikel 2*bis* – artikel 3 van het ontwerp).

De kosteloze juridische bijstand wordt geweigerd indien blijkt dat de rechtzoekende beschikt over kapitalen en voordelen en indien uit andere tekenen en aanwijzingen een hogere graad van gegoedheid blijkt dan uit de aangegeven bestaansmiddelen, waaruit kan worden besloten dat hij in de mogelijkheid is zelf zijn advocaat te betalen (ontworpen artikel 2*ter* – artikel 4 van het ontwerp).

¹ BS 14 juli 2016.

Het aanvangsindexcijfer voor de nieuwe inkomstenbedragen wordt aangepast (ontworpen artikel 3, tweede lid – artikel 5 van het ontwerp).

Het te nemen besluit, dat voorts nog voorziet in de opheffing van twee opheffingsbepalingen (artikel 6 van het ontwerp), treedt in werking op 1 september 2016 (artikel 7 van het ontwerp).

3.1. Het ontworpen artikel 1, §§ 1, 2 en 4, van het koninklijk besluit van 18 december 2003 vindt rechtsgrond in het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, en in het toekomstige artikel 508/17, § 4, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Bij de eerstgenoemde bepaling wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder meer de omvang van de bestaansmiddelen bedoeld in het eerste lid te bepalen, alsook om te bepalen wie wordt gelijkgesteld met de personen met ontoereikende bestaansmiddelen. Op grond van de laatstgenoemde bepaling kan de Koning bijkomende vrijstellingen bepalen van de betaling van de forfaitaire bijdragen voor de aanstelling van een advocaat en voor elke aanleg.

3.2. Het ontworpen artikel 1, § 3, en het ontworpen artikel 2, zevende lid, voorzien in de mogelijkheid voor het bureau voor juridische bijstand of naargelang het geval, het bureau voor rechtsbijstand of de rechter, om hetzij aan de rechtzoekende, hetzij aan derden, inclusief overheidsinstanties, alle informatie op te vragen die nuttig wordt geacht, waaronder het laatste aanslagbiljet, om zich ervan te vergewissen dat de voorwaarden van de juridische tweedelijsbijstand en rechtsbijstand vervuld zijn. Volgens de gemachtigde kan de rechtsgrond hiervoor worden gevonden in het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de Koning onder meer wordt gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de over te leggen bewijsstukken te bepalen. Zij wijst er ook op dat artikel 508/13, derde lid, van hetzelfde wetboek voorschrijft dat het bureau voor juridische bijstand nagaat of aan de voorwaarden van de kosteloosheid is voldaan.

Nog afgezien van het gegeven dat er in de aangehaalde wetsbepalingen geen delegatie voorkomt aan de Koning op grond waarvan het bureau voor juridische bijstand actief bij derden informatie kan gaan inwinnen (evenmin als er overigens een dergelijke delegatie bestaat voor het bureau voor rechtsbijstand of voor de rechtbank in de artikelen 665 en volgende van het Gerechtelijk Wetboek), ziet de Raad van State niet in in welke gevallen de betrokken derden (ook in het geval van overheidsinstanties) dergelijke informatie zouden kunnen bezorgen, gelet op de regelgeving inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en inzake het beroepsgeheim. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke rechtsgrond die een dergelijke beperking van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van het beroepsgeheim mogelijk maakt, lijkt de ontworpen bepaling dan ook zinloos te zijn.

Wat betreft het opvragen van informatie bij de rechtzoekende (lees: de aanvrager) zelf (en dus niet bij derden), wordt de rechtsgrond effectief geboden door het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Wat betreft de opvraging van informatie, specifiek met het oog op de rechtsbijstand, door het bureau voor rechtsbijstand of de rechter,² kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 676 van het Gerechtelijk Wetboek, op

² Zie daarover het toekomstige artikel 667 van het Gerechtelijk Wetboek.

grond waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalt welke bewijsstukken moeten worden overgelegd voor de toepassing van de wetsbepalingen inzake de rechtsbijstand.

3.3. Artikel 2, 1° tot 3°, van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de Koning wordt gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder meer de omvang van de bestaansmiddelen bedoeld in het eerste lid te bepalen.

3.4. De rechtsgrond voor artikel 2, 4°, van het ontworpen besluit wordt geboden door het toekomstige artikel 508/17, § 2, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de Koning wordt gemachtigd om het bedrag te bepalen van de erin bedoelde bijdrage die afhankelijk is van de bestaansmiddelen.

3.5. De rechtsgrond voor artikel 2, 5°, van het ontworpen besluit werd reeds besproken in opmerking 3.2.

3.6. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het toekomstige artikel 508/17, § 1, vierde lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Op grond van die bepaling bepaalt de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de forfaitaire bijdragen voor de aanstelling van een advocaat en voor elke aanleg.

3.7. Artikel 4 van het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder meer de omvang van de bestaansmiddelen bedoeld in het eerste lid en de over te leggen bewijsstukken te bepalen.

3.8. De rechtsgrond voor artikel 5 van het ontworpen besluit ligt in het toekomstige artikel 508/13, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, waarbij de Koning wordt gemachtigd om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad onder meer de omvang van de bestaansmiddelen bedoeld in het eerste lid te bepalen.

3.9. Uit de bespreking van artikel 6 van het ontwerp zal blijken dat die bepaling zinloos is en dat ervan moet worden afgezien (zie opmerking 13), zodat een onderzoek van de rechtsgrond niet vereist is.

VORMVEREISTEN

4. Er blijkt geen regelgevingsimpactanalyse te zijn uitgevoerd voor het ontworpen besluit, terwijl het nochtans gaat om een besluit waarvoor het overleg in de Ministerraad is voorgeschreven (zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, alsook de rechtsgrondopmerkingen 3.1 tot 3.3 en 3.6 tot 3.8). De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Volgens ons is de wet van 15 december 2013 (...) niet van toepassing, gelet op artikel 8 van deze wet die in een §2 de uitzonderingen bepaalt.

Art 8. (...) § 2. Worden uitgezonderd van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving: 1° die de nationale veiligheid en de openbare orde aanbelangen; 2° waarvoor het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten.

Artikel 84, §1, eerste lid, 2° verwijst naar de adviestermin van 30 werkdagen.”

De verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State in de door de gemachtigde aangehaalde wetsbepaling dateert van voor de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’ en had oorspronkelijk betrekking op een aanvraag om een advies te verlenen binnen vijf werkdagen. De verwijzing moet na de inwerkingtreding van de laatstgenoemde wet worden gelezen als een verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State. Een andere interpretatie zou niet stroken met de duidelijke wil van de wetgever van 2013 om enkel in de gevallen van hoogdringendheid en spoedeisendheid vrij te stellen van de uitvoering van een regelgevingsimpactanalyse, en niet in de minder dringende gevallen van adviesaanvragen.

De Raad van State ziet ook geen andere vrijstellings- of uitzonderingsgrond in de wet van 15 december 2013 die hier toepasselijk zou kunnen zijn. De regelgevingsimpactanalyse moet dan ook worden uitgevoerd. Overigens zullen de stellers van het ontwerp zich er ook wel van bewust zijn dat de ontworpen regeling nieuwe beleidskeuzen bevat die een weerslag kunnen hebben op kansarmoedebestrijding, gelijke kansen, administratieve lasten en de werking van de overheid, hetgeen allemaal thema's zijn die aan bod komen in een regelgevingsimpactanalyse. Het is precies de bedoeling van een regelgevingsimpactanalyse om de (gunstige of ongunstige) impact van de ontworpen regeling op die thema's te beoordelen en om uiteen te zetten hoe een eventueel ongunstige impact kan worden verlicht of gecompenseerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten, aangezien artikel 23 van de Grondwet geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

6. De verwijzingen naar de rechtsgrondbepalingen van het Gerechtelijk Wetboek in het huidige tweede lid van de aanhef moeten worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen 3.1 tot 3.8 is uiteengezet.

7. Het huidige derde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar artikel 9 van de wet van 23 november 1998 ‘betreffende de juridische bijstand’ moet eveneens worden weggelaten. Die wetsbepaling kan relevant zijn voor sommige bepalingen van het ontworpen besluit, maar ze biedt geen ruimere rechtsgrond dan de reeds aangehaalde bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek.

8. De motivering van het verzoek om spoedbehandeling in het huidige zevende lid moet worden weggelaten en in het huidige achtste lid moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 3°), van de wetten op de Raad van State.

9. In de aanhef moet ook nog melding worden gemaakt van de uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse (zie opmerking 4).

10. In het huidige negende lid schrijve men “op het advies van de in Raad vergaderde Ministers” in plaats van “op advies van onze ministers die erover hebben overlegd in de ministerraad”.³

Artikel 1

11. In het ontworpen artikel 1, § 2, 6°, wordt bepaald dat de gedetineerde behoudens tegenbewijs wordt beschouwd als een persoon wiens bestaansmiddelen onvoldoende zijn “op overlegging van bewijsstukken”. Op de vraag of daarmee bedoeld wordt dat die bewijsstukken op de onvoldoende bestaansmiddelen zouden slaan, veeleer dan op het statuut van gedetineerde, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In artikel 1, §2, worden de personen opgesomd voor wie het vermoeden geldt dat zij over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. In een volgende paragraaf (§3) wordt verduidelijkt hoe de bureaus voor juridische bijstand informatie kunnen vergaren met betrekking tot de bestaansmiddelen die in ogenschouw worden genomen bij de al dan niet toekenning van juridische bijstand.

De bewijsstukken waarnaar in §2 telkens wordt verwezen, betreffen bijgevolg de stukken die het bijzondere statuut van de betrokken persoon staven.”

Deze interpretatie lijkt de juiste te zijn, maar ze komt onvoldoende naar voor uit de tekst van de ontworpen bepaling. Er kan dan ook beter worden bepaald dat het gaat om bewijsstukken “met betrekking tot het statuut van gedetineerde”.

12. Het ontworpen artikel 1, § 4, voorziet in de volledige kosteloosheid voor minderjarigen. Het is echter mogelijk dat maatregelen die aan een minderjarige worden opgelegd door de jeugdrechtbank, worden verlengd tot na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar of na die leeftijd worden bevolen.⁴ De gemachtigde was het ermee eens dat, gelet op het gelijkheidsbeginsel, de ontworpen bepaling moet worden aangepast om met deze situaties rekening te houden.

³ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 3-9-1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Zie artikel 37, § 3, van de wet van 8 april 1965 ‘betreffende de jeugdbescherming, het ten laste nemen van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd en het herstel van de door dit feit veroorzaakte schade’.

Artikel 6

13. Artikel 6 van het ontwerp voorziet in de opheffing van de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 18 december 2003. Bij die bepalingen, die in werking getreden zijn op 1 januari 2004, werden twee koninklijke besluiten opgeheven.

Indien het de bedoeling zou zijn van de stellers van het ontwerp om die twee koninklijke besluiten te doen herleven, zouden die artikelen 4 en 5 moeten worden ingetrokken of, beter nog, zouden die koninklijke besluiten opnieuw moeten worden uitgevaardigd in een nieuwe versie.⁵ Dat lijkt echter uiterst onwaarschijnlijk, aangezien daardoor verscheidene problemen zouden ontstaan aangaande de overeenstemming met de nieuwe rechtsgrondbepalingen.

Indien het daarentegen enkel de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om deze reeds “uitgewerkte” bepalingen uit de tekst van het koninklijk besluit van 18 december 2003 te verwijderen, kan daarvan beter worden afgezien, omdat het “opschonen” van de tekst niet opweegt tegen het risico dat sommige burgers de opheffing – verkeerdelijk, zoals blijkt uit de vorige alinea – als een herleving van de betrokken koninklijke besluiten zullen beschouwen.⁶

*

⁵ Zie daarover *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbevelingen 128, 132.2 en 142, b).

⁶ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 135: “Van zodra [bepalingen met een eenmalige uitwerking] in werking zijn getreden en hun uitwerking hebben gehad, moet hun lot nadien niet meer worden geregeld.”

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 décembre 2003 'déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire' à la lumière des modifications législatives inscrites dans la loi du 6 juillet 2016 'modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique' ¹.

2.2. Il détermine sous quelles conditions, notamment en termes de revenus, on a droit à l'aide juridique de deuxième ligne totalement gratuite, quelles sont les charges et autres moyens d'existence dont il est tenu compte et qui, sauf preuve contraire, est présumé être une personne ne bénéficiant pas de moyens d'existence suffisants. Les mineurs d'âge bénéficient en tout cas de la gratuité totale (article 1^{er}, §§ 1^{er}, 2 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 – article 1^{er} du projet).

Le projet adapte les montants des revenus permettant d'accéder à la gratuité partielle et détermine quelles sont les charges et autres moyens d'existence pris en compte. Une exception est prévue, en cas de succession d'avocats, au principe du paiement à l'avocat d'une contribution propre (article 2, alinéas 1^{er}, 3 et 6, en projet – article 2, 1^o à 4^o, du projet).

Il peut être demandé au justiciable ou à des tiers (y compris des organes publics), toutes les informations (entre autres le dernier avertissement-extrait de rôle) dont il peut ressortir que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire sont remplies (article 1^{er}, § 3, en projet et article 2, alinéa 7, en projet – articles 1^{er} et 2, 5^o, du projet).

Le montant forfaitaire que le bénéficiaire doit payer pour toute désignation d'un avocat est fixé à vingt euros; le montant forfaitaire que le bénéficiaire doit payer par instance pour chaque procédure contentieuse s'élève à trente euros (article 2*bis* en projet – article 3 du projet).

L'aide juridique gratuite est refusée s'il apparaît que le justiciable dispose de capitaux et d'avantages et si des signes et indices laissent apparaître une aisance supérieure aux moyens d'existence déclarés, qui permettent de conclure qu'il est en mesure de payer son avocat lui-même (article 2*ter* en projet – article 4 du projet).

L'indice de départ pour les nouveaux montants des revenus est adapté (article 3, alinéa 2, en projet – article 5 du projet).

¹ M.B., 14 juillet 2016.

L'arrêté envisagé, qui prévoit par ailleurs encore l'abrogation de deux dispositions abrogatoires (article 6 du projet), entre en vigueur le 1^{er} septembre 2016 (article 7 du projet).

3.1. L'article 1^{er}, §§ 1^{er}, 2 et 4, en projet, de l'arrêté royal du 18 décembre 2003 trouve un fondement juridique dans le futur article 508/13, alinéa 2, ainsi que dans le futur article 508/17, § 4, alinéa 2, du Code judiciaire. La disposition citée en premier habilite le Roi à déterminer notamment, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'ampleur des moyens d'existence visés à l'alinéa 1^{er}, ainsi qu'à déterminer qui est assimilé aux personnes dont les moyens d'existence sont insuffisants. En vertu de la dernière disposition citée, le Roi peut définir des exemptions supplémentaires de paiement des contributions forfaitaires pour la désignation d'un avocat et pour chaque instance.

3.2. L'article 1^{er}, § 3, en projet et l'article 2, alinéa 7, en projet prévoient la possibilité pour le bureau d'aide juridique ou selon le cas, le bureau d'assistance judiciaire ou le juge, de demander soit au justiciable soit à des tiers, y compris des organes publics, toutes les informations jugées utiles, entre autres le dernier avertissement-extrait de rôle, afin de vérifier que les conditions d'accès à l'aide juridique de deuxième ligne et à l'assistance judiciaire sont remplies. Selon la déléguée, le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire, qui habilite notamment le Roi à déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les pièces justificatives à produire. Elle souligne également que l'article 508/13, alinéa 3, de ce même code prescrit que le bureau d'aide juridique vérifie si les conditions de gratuité sont remplies.

Indépendamment du fait que les dispositions légales citées ne contiennent pas de délégation au Roi sur la base de laquelle le bureau d'aide juridique peut activement recueillir des informations auprès de tiers (tout comme il n'est du reste pas prévu de délégation de l'espèce pour le bureau d'assistance judiciaire ni pour le tribunal dans les articles 665 et suivants du Code judiciaire), le Conseil d'État n'aperçoit pas dans quels cas les tiers concernés (même s'il s'agit d'organes publics) pourraient fournir de telles informations, compte tenu de la réglementation sur la protection de la vie privée et sur le secret professionnel. En l'absence d'un fondement juridique exprès permettant pareille restriction de la protection de la vie privée et du secret professionnel, la disposition en projet semble dès lors inutile.

Pour ce qui est de la demande d'informations au justiciable même (lire : au demandeur) – et donc pas à des tiers –, c'est effectivement le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire qui procure un fondement juridique. En ce qui concerne la demande d'informations, spécifiquement en vue de l'assistance judiciaire, par le bureau d'assistance judiciaire ou le juge ², un fondement juridique peut être trouvé à l'article 676 du Code judiciaire, en vertu duquel le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les pièces justificatives à produire pour l'application des dispositions légales relatives à l'assistance judiciaire.

3.3. L'article 2, 1^o à 3^o, de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire qui habilite le Roi à déterminer notamment, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'ampleur des moyens d'existence visés à l'alinéa 1^{er}.

² Voir à ce propos le futur article 667 du Code judiciaire.

3.4. L'article 2, 4°, de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans le futur article 508/17, § 2, du Code judiciaire qui habilite le Roi à fixer le montant de la contribution qui y est visée en fonction des moyens d'existence.

3.5. Le fondement juridique de l'article 2, 5°, de l'arrêté en projet a déjà été examiné dans l'observation formulée au point 3.2.

3.6. L'article 3 de l'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans le futur article 508/17, § 1^{er}, alinéa 4, du Code judiciaire. En vertu de cette disposition, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des contributions forfaitaires pour la désignation d'un avocat et pour chaque instance.

3.7. L'article 4 de l'arrêté en projet tire son fondement juridique dans le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire. Cette disposition habilite le Roi à déterminer notamment, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'ampleur des moyens d'existence visés à l'alinéa 1^{er} ainsi que les pièces justificatives à produire.

3.8. Le fondement juridique de l'article 5 de l'arrêté en projet se trouve dans le futur article 508/13, alinéa 2, du Code judiciaire qui habilite le Roi à déterminer entre autres, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'ampleur des moyens d'existence visés à l'alinéa 1^{er}.

3.9. Il ressortira de l'examen de l'article 6 du projet que cette disposition est dépourvue de sens et qu'il y a lieu de l'omettre (voir l'observation 13), si bien qu'il n'est pas nécessaire d'analyser son fondement juridique.

FORMALITÉS

4. Il s'avère que l'arrêté en projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation, alors qu'il s'agit pourtant d'un arrêté pour lequel la délibération en Conseil des ministres est prescrite (voir l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', ainsi que les observations formulées aux points 3.1 à 3.3 et 3.6 à 3.8 au sujet du fondement juridique). À cet égard, la déléguée a déclaré ce qui suit :

« Volgens ons is de wet van 15 december 2013 (...) niet van toepassing, gelet op artikel 8 van deze wet die in een §2 de uitzonderingen bepaalt.

Art 8. (...) § 2. Worden uitgezonderd van de impactanalyse de voorontwerpen van regelgeving: 1° die de nationale veiligheid en de openbare orde aanbelangen ; 2° waarvoor het advies van de Raad van State wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, of waarover geen advies van de Raad van State wordt gevraagd in het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van diezelfde wetten.

Artikel 84, §1, eerste lid, 2° verwijst naar de adviestermijn van 30 werkdagen ».

La référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État dans la disposition légale citée par la déléguée est antérieure à la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme

de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État' et concernait à l'origine une demande d'avis à donner dans les cinq jours ouvrables. Après l'entrée en vigueur de la loi citée en dernier lieu, cette référence doit se lire comme une référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État. Une autre interprétation ne serait pas conforme à l'intention manifeste du législateur de 2013 de n'accorder une dispense de l'analyse d'impact de la réglementation que dans les cas d'extrême urgence et d'urgence, et pas pour les demandes d'avis moins urgentes.

Le Conseil d'État ne voit pas non plus quel autre motif de dispense ou d'exception énoncé dans la loi du 15 décembre 2013 pourrait s'appliquer en l'espèce. Il y a dès lors lieu de procéder à l'analyse d'impact de la réglementation. Par ailleurs, les auteurs du projet doivent avoir à l'esprit que le régime en projet contient de nouveaux choix politiques susceptibles d'avoir une incidence sur la lutte contre la pauvreté, l'égalité des chances, les charges administratives et le fonctionnement de l'autorité, qui sont tous des thèmes abordés dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation. Une telle analyse a précisément pour objet d'apprécier les répercussions (positives ou négatives) du régime en projet sur ces thèmes et de préciser comment une éventuelle incidence négative peut être atténuée ou compensée.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le premier alinéa du préambule doit être omis, dès lors que l'article 23 de la Constitution ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.
6. Les références, dans l'actuel deuxième alinéa du préambule, aux dispositions du Code judiciaire procurant un fondement juridique doivent être adaptées en tenant compte des observations 3.1 à 3.8.
7. L'actuel troisième alinéa du préambule, qui vise l'article 9 de la loi du 23 novembre 1998 'relative à l'aide juridique' doit également être omis. Cette disposition légale peut être pertinente pour certaines dispositions de l'arrêté en projet, mais elle ne procure pas de fondement juridique plus étendu que les dispositions déjà citées du Code judiciaire.
8. La motivation de l'urgence dans l'actuel septième alinéa doit être omise et l'actuel huitième alinéa doit viser l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 3^o), des lois sur le Conseil d'État.
9. On mentionnera également dans le préambule l'analyse d'impact de la réglementation réalisée (voir l'observation formulée au point 4).

10. Dans l'actuel neuvième alinéa, on écrira « Sur la proposition du Ministre de la Justice et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil » au lieu de « Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice et de l'avis de nos ministres qui en ont délibéré en Conseil »³.

Article 1^{er}

11. L'article 1^{er}, § 2, 6°, en projet dispose que sauf preuve contraire et « sur présentation des documents probants », la personne en détention est présumée être une personne ne bénéficiant pas de moyens d'existence suffisants. À la question de savoir s'il s'agit que ces documents probants concernent les moyens d'existence insuffisants plutôt que le statut de détenu, la déléguée a répondu en ces termes :

« In artikel 1, §2, worden de personen opgesomd voor wie het vermoeden geldt dat zij over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. In een volgende paragraaf (§3) wordt verduidelijkt hoe de bureaus voor juridische bijstand informatie kunnen vergaren met betrekking tot de bestaansmiddelen die in ogenschouw worden genomen bij de al dan niet toekenning van juridische bijstand.

De bewijsstukken waarnaar in §2 telkens wordt verwezen, betreffen bijgevolg de stukken die het bijzondere statuut van de betrokken persoon staven ».

Cette interprétation semble être la bonne, mais elle ne ressort pas suffisamment du texte de la disposition en projet. Mieux vaut donc préciser qu'il s'agit de documents probants « relatifs au statut de personne en détention ».

12. L'article 1^{er}, § 4, en projet prévoit la gratuité totale pour les mineurs d'âge. Toutefois, il est possible que des mesures imposées à un mineur d'âge par le tribunal de la jeunesse soient prolongées après l'âge de dix-huit ans ou qu'elles soient ordonnées après cet âge⁴. La déléguée a convenu qu'eu égard au principe d'égalité, la disposition en projet doit être adaptée pour tenir compte de ces situations.

Article 6

13. L'article 6 du projet abroge les articles 4 et 5 de l'arrêté royal du 18 décembre 2003. Ces dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004, avaient abrogé deux arrêtés royaux.

Si l'intention des auteurs du projet est de rétablir ces deux arrêtés royaux, les articles 4 et 5 devraient être retirés ou, mieux encore, ces arrêtés royaux devraient être rétablis dans une nouvelle version⁵, ce qui paraît cependant extrêmement improbable, compte tenu des

³ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 3-9-1, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Voir l'article 37, § 3, de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait'.

⁵ Voir à ce sujet *Principes de technique législative*, recommandations 128, 132.2 et 142, b).

différents problèmes qui se poseraient quant à la conformité avec les nouvelles dispositions procurant le fondement juridique.

En revanche, si l'intention des auteurs du projet est seulement de supprimer ces dispositions ayant déjà « épuisé leurs effets » du texte de l'arrêté royal du 18 décembre 2003, mieux vaut y renoncer, parce que le « nettoyage » du texte ne l'emporte pas sur le risque que certains citoyens considèrent – à tort, comme il ressort de l'alinéa précédent – que l'abrogation rétablit les arrêtés royaux concernés ⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁶ Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 135 : « Dès que [d]es dispositions [qui épuisent leurs effets en une fois] sont entrées en vigueur et ont produit leur effet, il ne faut plus régler leur sort ».