



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.719/3
van 18 juli 2016

avis 59.719/3
du 18 juillet 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 20 december 1999
houdende uitvoeringsbepalingen
inzake de vergoeding die aan
advocaten wordt toegekend in het
kader van de juridische
tweedelijnsbijstand en inzake de
subsidie voor de kosten verbonden
aan de organisatie van de bureaus
voor juridische bijstand’

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 20 décembre 1999
contenant les modalités
d’exécution relatives à
l’indemnisation accordée aux
avocats dans le cadre de l’aide
juridique de deuxième ligne et
relatif au subside pour les frais liés
à l’organisation des bureaux d’aide
juridique’

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 20 december 1999 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand'.

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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

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

*

Le 1^{er} juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la 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 20 décembre 1999 contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique'.

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 de Jo BAERT, 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 20 december 1999 ‘houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het kader van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand’¹ 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’.²

2.2. Er wordt onder meer bepaald hoe het bureau voor juridische bijstand aan de advocaten punten verleent voor iedere aanstelling of ambtshalve toevoeging (artikel 1, a), van het ontwerp), wat de inhoud is van de lijst met prestaties inzake juridische bijstand die de stafhouders elk jaar moeten bezorgen aan de orden van advocaten (artikel 1, b)), hoe de waarde van een punt wordt berekend (artikel 1, c)) en welke gegevens inzake de vergoeding van de advocaten voor de voormelde prestaties de orden van advocaten meedelen aan de stafhouders (artikel 1, e)).

Het ontwerp regelt tevens welke gegevens jaarlijks in de vorm van statistieken en lijsten door de orden van advocaten worden bezorgd aan de minister bevoegd voor de justitie (artikel 3).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2016 (artikel 6 van het ontwerp).

3.1. In de aanhef wordt verwezen naar de (eventueel toekomstige) artikelen 446bis, 508/13, 508/17, 508/19, 508/19bis, 508/20, 508/21, 508/22 en 508/23 van het Gerechtelijk Wetboek als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Op de suggestie dat wellicht niet al die wetsbepalingen effectief in aanmerking komen als rechtsgrond, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In de aanhef van het KB tot wijziging van het KB van 1999 wordt inderdaad verwezen naar niet van toepassing zijnde artikelen (met name artikelen 508/20, 508/21, 508/22, 508/23). De verwijzing naar die artikelen moet geschrapt worden.

Er zijn twee rechtsgronden die het KB schragen: enerzijds artikel 508/19 Ger. W. dat de vergoeding van de advocaten betreft en anderzijds artikel 508/19bis Ger. W. dat de vergoeding bepaalt van de kosten die verbonden zijn aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand.”

¹ Voor dit besluit werd een beroep gedaan op de hoogdringendheid, zodat het niet om advies aan de Raad van State werd voorgelegd.

² BS 14 juli 2016.

3.2. Naast de bepalingen waarvan de gemachtigde zelf erkent dat ze geen rechtsgrond bieden, blijken ook de artikelen 508/13 en 508/17 niet te kunnen fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Die wetsbepalingen handelen enkel over het al dan niet gerechtigd zijn op de juridische bijstand en niet over de vergoeding voor de prestaties inzake juridische bijstand.

Artikel 446*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, dat enkel algemene bepalingen bevat inzake de verlening van juridische bijstand door de advocaten en over de toekenning van vergoedingen voor de prestaties inzake juridische bijstand, bevat geen delegatie aan de Koning.

Het toekomstige artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, dat betrekking heeft op de gegevens die door de advocaten, de bureaus voor juridische bijstand en de stafhouders moeten worden meegedeeld met betrekking tot prestaties inzake juridische bijstand, alsook op de verdeling van de vergoedingen voor die prestaties, bevat evenmin een delegatie aan de Koning. Artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, dat betrekking heeft op de subsidie voor de kosten van de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand en de verdeling ervan, bevat wel een delegatie aan de Koning. Die delegatie is ten dele niet meer dan een parafrasering van de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning³ (“De Koning bepaalt de nadere regels voor de uitvoering van dit artikel (...)”) en heeft voorts enkel betrekking op “de manier waarop deze subsidie verdeeld wordt”.

3.3. Er zou weliswaar aanvaard kunnen worden dat de nadere uitwerking van de zo-even geschetste wetsbepalingen in het ontworpen besluit ten dele gesteund kan worden op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de (toekomstige) artikelen 446*bis*, 508/19 en 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek en ten dele rechtstreeks op de meer specifieke delegatie in de laatstgenoemde wetsbepaling.

Het is echter zeer de vraag of dat het geval is voor alle onderdelen van het ontworpen besluit, zoals het ontworpen artikel 2, 1°, eerste lid, vierde zin, dat inhoudt dat dossiers die meer dan vijf jaar na de laatste nuttig geleverde prestatie worden afgesloten, niet meer in aanmerking komen voor vergoeding, het ontworpen artikel 2, 1°, tweede lid, dat voorziet in de mogelijkheid om de punten te differentiëren naargelang de aard van de prestaties en de delegatie die daartoe wordt verleend aan de minister bevoegd voor de justitie, het ontworpen artikel 2, 1°, vierde lid, dat de bureaus voor juridische bijstand de bevoegdheid verleent om het aantal punten voor geleverde prestaties in bepaalde gevallen te verminderen, alsook het ontworpen artikel 2, 3°, tweede lid, waarin wordt bepaald hoe de waarde van één punt wordt berekend.

Deze bedenkingen klemmen des te meer nu met het koninklijk besluit van 20 december 1999 de nadere uitwerking wordt beoogd van het recht op juridische bijstand, vervat in artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet, waarvan de wet overeenkomstig het tweede lid van dat artikel “de voorwaarden voor de uitoefening” moet bepalen. De ontworpen bepalingen betreffen weliswaar niet rechtstreeks het gerechtigd zijn op juridische bijstand als dusdanig, maar ze hebben een belangrijke weerslag op de wijze waarop het recht op juridische bijstand vorm krijgt. Ze moeten dan ook op voldoende duidelijke machtigingen aan de Koning kunnen berusten.

³ Zie artikel 108 van de Grondwet.

De conclusie is dan ook dat de zo-even vermelde bepalingen een uiterst wankel juridische basis vormen voor het ontworpen besluit. De Raad van State adviseert om zo snel mogelijk te voorzien in voldoende duidelijke machtigingen aan de Koning voor de verscheidene onderdelen van het koninklijk besluit van 20 december 1999, in het bijzonder voor de zo-even aangehaalde problematische bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzingen naar de rechtsgrondbepalingen van het Gerechtelijk Wetboek in het eerste lid van de aanhef moeten worden aangepast aan hetgeen in de opmerkingen 3.1 tot 3.3 is uiteengezet. Bovendien moet voor het eerste lid een nieuw lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet.

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

Artikel 1

6. In de verwijzing in het ontworpen artikel 2, 1°, naar bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek wordt eveneens vermeld dat die bepalingen werden ingevoegd bij de wet van 23 november 1998. Die laatste vermelding moet worden weggelaten opdat niet de indruk zou ontstaan dat het gaat om een statische verwijzing.⁴

7. Nog afgezien van hetgeen in opmerking 3.3 is uiteengezet aangaande de problematische rechtsgrond voor het ontworpen artikel 2, 1°, tweede lid, dat voorziet in de mogelijkheid om de punten te differentiëren naargelang de aard van de prestaties, moet in elk geval worden afgezien van de delegatie die ter zake wordt verleend aan de minister bevoegd voor de justitie. Een dergelijke regeling kan immers niet worden beschouwd als uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Dat impliceert dat ook de verwijzingen verder in het ontworpen artikel 2, 1°, naar “het ministerieel besluit van XXX” moeten worden vervangen door een verwijzing naar een regeling in het ontworpen besluit zelf.

⁴ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 74, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be)

Artikel 3

8. In het ontworpen artikel 3, eerste lid, wordt bepaald dat de orden van advocaten jaarlijks aan de minister bevoegd voor de justitie statistieken en lijsten bezorgen “waarbij het beroepsgeheim van de advocaten wordt gerespecteerd”. Het is de Raad niet duidelijk wat precies met die frasering wordt bedoeld. De gemachtigde verstrekke het volgende antwoord:

“De verwijzing naar het beroepsgeheim van de advocaat bij het overmaken van de in artikel 3 bedoelde statistieken en lijsten, beoogt te vermijden dat bij de mededeling ook kennis wordt gegeven aan de minister, van de identiteit van de persoon die juridische bijstand genoot, van inhoudelijke elementen van het dossier en andere vertrouwelijke gegevens die verbonden zijn aan het dossier. De verwijzing naar het beroepsgeheim van de advocaat dient dan ook gelezen te worden als een voorzorgsmaatregel.”

Met het oog op de rechtszekerheid kan beter worden gepreciseerd dat in die statistieken en lijsten geen elementen worden opgenomen die betrekking hebben op de identiteit van de persoon die juridische bijstand genoot en op inhoudelijke vertrouwelijke gegevens van het dossier die het beroepsgeheim in het gedrang kunnen brengen.

*

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 20 décembre 1999 'contenant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne et relatif au subside pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique' ¹ au regard des modifications législatives contenues dans la loi du 6 juillet 2016 'modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique' ².

2.2. Le projet précise notamment comment le bureau d'aide juridique attribue des points aux avocats pour chaque désignation ou commission d'office (article 1^{er}, a), du projet) et détermine la teneur de la liste des prestations en matière d'aide juridique que les bâtonniers doivent adresser chaque année aux ordres des avocats (article 1^{er}, b)), le mode de calcul de la valeur d'un point (article 1^{er}, c)), ainsi que les informations relatives à l'indemnisation des avocats pour les prestations précitées que les ordres des avocats communiquent aux bâtonniers (article 1^{er}, e)).

Il précise également les informations que les ordres des avocats adressent chaque année sous la forme de statistiques et de listes au ministre qui a la Justice dans ses attributions (article 3).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} septembre 2016 (article 6 du projet).

3.1. Le préambule vise les articles (éventuellement, les futurs articles) 446bis, 508/13, 508/17, 508/19, 508/19bis, 508/20, 508/21, 508/22 et 508/23 du Code judiciaire à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet. À la suggestion qui lui a été faite que ces dispositions législatives ne procurent sans doute pas toutes effectivement un fondement juridique, le délégué a répondu en ces termes :

« In de aanhef van het KB tot wijziging van het KB van 1999 wordt inderdaad verwezen naar niet van toepassing zijnde artikelen (met name artikelen 508/20, 508/21, 508/22, 508/23). De verwijzing naar die artikelen moet geschrapt worden.

Er zijn twee rechtsgronden die het KB schragen: enerzijds artikel 508/19 Ger. W. dat de vergoeding van de advocaten betreft en anderzijds artikel 508/19bis Ger. W. dat de vergoeding bepaalt van de kosten die verbonden zijn aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand ».

3.2. Outre les dispositions dont le délégué reconnaît lui-même qu'elles ne procurent pas de fondement juridique, les articles 508/13 et 508/17 ne paraissent pas non plus susceptibles

¹ L'urgence ayant été invoquée, cet arrêté n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'État.

² MB 14 juillet 2016.

de procurer un tel fondement à l'arrêté en projet. Ces dispositions législatives traitent uniquement du droit ou non à l'aide juridique et non de l'indemnisation des prestations effectuées en cette matière.

L'article 446bis du Code judiciaire, qui contient uniquement des dispositions générales concernant l'aide juridique apportée par les avocats et l'octroi d'indemnités pour les prestations accomplies à ce titre, ne contient pas de délégation au Roi.

Le futur article 508/19 du Code judiciaire, qui a trait aux informations que doivent communiquer les avocats, les bureaux d'aide juridique et les bâtonniers concernant les prestations en matière d'aide juridique, ainsi qu'à la répartition des indemnités octroyées pour ces prestations, ne contient pas non plus de délégation au Roi. En revanche, l'article 508/19bis du Code judiciaire, qui concerne la subvention prévue pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique et sa répartition, contient bien une délégation au Roi. Cette dernière se limite en partie à paraphraser le pouvoir général d'exécution du Roi³ (« Le Roi détermine les modalités d'exécution de cet article (...) ») et concerne en outre uniquement « la manière dont cette subvention est répartie ».

3.3. On pourrait certes admettre que la mise en oeuvre des dispositions législatives précitées dans l'arrêté en projet peut s'appuyer en partie sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les (futurs) articles 446bis, 508/19 et 508/19bis du Code judiciaire, et en partie directement sur la délégation plus spécifique figurant dans la disposition législative citée en dernier.

Toutefois, il n'est pas du tout certain que ce soit vrai pour toutes les dispositions de l'arrêté en projet, telles que l'article 2, 1°, alinéa 1^{er}, quatrième phrase, en projet, qui implique que les dossiers clôturés plus de cinq ans après la dernière prestation utile fournie n'entrent plus en ligne de compte pour une indemnisation, l'article 2, 1°, alinéa 2, en projet, qui permet de différencier les points selon la nature des prestations et la délégation accordée à cet effet au ministre qui a la Justice dans ses attributions, l'article 2, 1°, alinéa 4, en projet, qui habilite les bureaux d'aide juridique à réduire dans certains cas le nombre de points pour les prestations fournies, ainsi que l'article 2, 3°, alinéa 2, en projet, qui détermine le mode de calcul de la valeur d'un point.

Ces considérations sont d'autant plus pertinentes que l'arrêté royal du 20 décembre 1999 vise à mettre en oeuvre le droit à l'aide juridique consacré par l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, dont la loi, conformément à l'alinéa 2 de cet article, doit déterminer « les conditions de [son] exercice ». Si les dispositions en projet ne concernent pas directement le droit à l'aide juridique en tant que tel, elles ont néanmoins une incidence importante sur la manière dont ce droit se concrétise. Elles doivent dès lors pouvoir s'appuyer sur des délégations au Roi suffisamment précises.

Force est dès lors d'en conclure que les dispositions susmentionnées procurent un fondement juridique extrêmement fragile à l'arrêté en projet. Le Conseil d'État recommande de prévoir dès que possible des habilitations au Roi suffisamment précises pour les différentes

³ Voir l'article 108 de la Constitution.

dispositions de l'arrêté royal du 20 décembre 1999, en particulier pour les dispositions problématiques citées ci-dessus.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Dans le premier alinéa du préambule, les références aux dispositions du Code judiciaire qui procurent un fondement juridique doivent être adaptées en fonction des observations formulées aux points 3.1 à 3.3. En outre, le premier alinéa doit être précédé d'un nouvel alinéa visant l'article 108 de la Constitution.

5. La motivation de l'urgence dans le cinquième alinéa actuel du préambule sera supprimée et le sixième alinéa actuel visera l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 3^o), des lois sur le Conseil d'État.

Article 1^{er}

6. La référence que fait l'article 2, 1^o, en projet, à des dispositions du Code judiciaire, précise également que ces dispositions ont été insérées par la loi du 23 novembre 1998. Cette dernière mention doit être omise pour ne pas donner l'impression qu'il s'agit d'une référence statique ⁴.

7. Abstraction faite de l'observation formulée au point 3.3 concernant le fondement juridique problématique de l'article 2, 1^o, alinéa 2, en projet, qui permet de différencier les points selon la nature des prestations, il faut en tout cas renoncer à la délégation accordée en la matière au ministre qui a la Justice dans ses attributions. On ne peut en effet pas considérer des règles de l'espèce comme des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Il conviendra dès lors d'également remplacer les références faites dans la suite de l'article 2, 1^o, en projet, à « l'arrêté ministériel du XXX » par une référence à un dispositif inscrit dans l'arrêté en projet proprement dit.

Article 3

8. L'article 3, alinéa 1^{er}, en projet, dispose que les ordres des avocats adressent chaque année les statistiques et les listes au ministre qui a la Justice dans ses attributions, « dans le respect du secret professionnel qui s'impose aux avocats ». Le Conseil n'aperçoit pas précisément la signification de cette formule. Le délégué s'est exprimé en ces termes :

« De verwijzing naar het beroepsgeheim van de advocaat bij het overmaken van de in artikel 3 bedoelde statistieken en lijsten, beoogt te vermijden dat bij de mededeling ook

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 74, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

kennis wordt gegeven aan de minister, van de identiteit van de persoon die juridische bijstand genoot, van inhoudelijke elementen van het dossier en andere vertrouwelijke gegevens die verbonden zijn aan het dossier. De verwijzing naar het beroepsgeheim van de advocaat dient dan ook gelezen te worden als een voorzorgsmaatregel ».

Mieux vaudrait préciser, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que ces statistiques et listes ne contiennent pas d'éléments relatifs à l'identité de la personne qui a bénéficié de l'aide juridique et aux informations confidentielles quant au fond du dossier susceptibles de porter atteinte au secret professionnel.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT