



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.348/3
van 3 november 2016

avis 60.348/3
du 3 novembre 2016

over

sur

een amendement op het
wetsvoorstel 'tot oprichting
van een fonds voor de
juridische tweedelijsbijstand'
(*Parl.St.* Kamer 2016-17,
nr. 54-1851/006)

un amendement à la
proposition de loi 'instituant un
fonds d'aide juridique de
deuxième ligne' (*Doc. Parl.*,
Chambre, 2016-17,
n° 54-1851/006)

Op 27 oktober 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 amendement op het wetsvoorstel 'tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand' (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-1851/006).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 31 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T'KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2016.

*

Le 27 octobre 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 un amendement à la proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-1851/006).

La proposition a été examinée par la troisième chambre le 31 octobre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

Le rapport a été présenté par Pierrot T'KINDT, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 novembre 2016.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

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 werd oorspronkelijk besproken in samenhang met de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (DOC 54 1819/001). 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 betrokken regelingen.

Het wetsontwerp waaruit de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand is voortgevloeid (zie DOC 54 1819/001-008), is inmiddels in werking getreden op 1 september 2016. Dit maakt het des te belangrijker dat de voorgestelde oprichting van het fonds voor juridische tweedelijsbijstand zo spoedig mogelijk wordt verwezenlijkt.

De spoedeisendheid wordt bovendien verantwoord door het feit dat de Europese lidstaten de Europese richtlijn 2013/48/EU, betreffende de rechtsbijstand aan verdachten, uiterlijk 27 november 2016 moeten omzetten in hun nationale wetgevingen. Die richtlijn, waarvan de omzetting door het wetsontwerp betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord (DOC 54 2030/001), zal een stijging van de kredieten voor de juridische tweedelijsbijstand veroorzaken (naar schatting van de minister van Justitie ten belope van 20 tot 25 %). Die stijging zou kunnen worden opgevangen door het fonds voor de juridische tweedelijsbijstand waarvan de oprichting wordt beoogd door het voorliggende amendement dat het gehele wetsvoorstel vervangt en dat is opgesteld in uitvoering van uw eerder uitgebracht advies.

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. De aangehaalde motivering bevat geen pertinente en voldoende concrete gegevens die het aannemelijk maken dat de ontworpen regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen. Inzonderheid blijkt niet waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, niet kon worden volstaan met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen, zijnde de kortste termijn waarvoor geen voorwaarde inzake spoedeisendheid geldt.

In de adviesaanvraag 59.626/3 en 59.627/3 met betrekking tot het wetsvoorstel ‘tot oprichting van een fonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ en een amendement op dat wetsvoorstel werd voor het beroep op de spoedeisendheid gesteund op de samenhang met de parlementaire behandeling van het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 juli 2016 ‘tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand’. Er werd uiteengezet dat “[e]en niet tijdige inwerkingtreding van een aangepaste regeling (...) de financiering van de juridische tweedelijsbijstand in moeilijkheden [dreigt] te brengen, wat op zijn beurt een vlotte werking van het systeem in gevaar zou kunnen brengen”.

Aangezien de wet van 6 juli 2016 in werking is getreden op 1 september 2016, de aangevoerde samenhang niet meer voorhanden is en die wet al twee maanden van toepassing is zonder het fonds voor de juridische tweedelijnsbijstand en de bijdragen waarmee dat fonds wordt gestijfd, ziet de Raad van State in de gegeven omstandigheden niet in waarom de drie weken tijdswinst die zouden worden geboekt door een aanvraag om een advies binnen vijf werkdagen in vergelijking met een aanvraag om een advies binnen dertig kalenderdagen, noodzakelijk is om de financiering van de juridische tweedelijnsbijstand te waarborgen. Er worden ook geen cijfermatige gegevens verstrekt die dat op een of andere wijze aannemelijk zouden maken.

De omzetting van richtlijn 2013/48/EU¹ is het voorwerp van het wetsontwerp ‘betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord’.² Naar luid van artikel 15, lid 1, van die richtlijn, moeten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan deze richtlijn te voldoen evenwel uiterlijk op 27 november 2016 in werking treden, terwijl uit artikel 13 van het om advies voorgelegde amendement voortvloeit dat de ontworpen regeling slechts op 1 januari 2017 in werking treedt. In die omstandigheden kan de tijdige omzetting van richtlijn 2013/48/EU de spoedeisendheid evenmin verantwoorden.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag niet ontvankelijk is.

*

¹ Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 ‘betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming’.

² Aangenomen in eerste lezing door de commissie voor justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2030/005.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 werd oorspronkelijk besproken in samenhang met de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand (DOC 54 1819/001). 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 betrokken regelingen.

Het wetsontwerp waaruit de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand is voortgevloeid (zie DOC 54 1819/001-008), is inmiddels in werking getreden op 1 september 2016. Dit maakt het des te belangrijker dat de voorgestelde oprichting van het fonds voor juridische tweedelijsbijstand zo spoedig mogelijk wordt verwezenlijkt.

De spoedeisendheid wordt bovendien verantwoord door het feit dat de Europese lidstaten de Europese richtlijn 2013/48/EU, betreffende de rechtsbijstand aan verdachten, uiterlijk 27 november 2016 moeten omzetten in hun nationale wetgevingen. Die richtlijn, waarvan de omzetting door het wetsontwerp betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord (DOC 54 2030/001), zal een stijging van de kredieten voor de juridische tweedelijsbijstand veroorzaken (naar schatting van de minister van Justitie ten belope van 20 tot 25 %). Die stijging zou kunnen worden opgevangen door het fonds voor de juridische tweedelijsbijstand waarvan de oprichting wordt beoogd door het voorliggende amendement dat het gehele wetsvoorstel vervangt en dat is opgesteld in uitvoering van uw eerder uitgebracht advies.

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. La motivation invoquée ne comporte pas d'éléments pertinents et suffisamment concrets susceptibles de faire admettre que le dispositif en projet est à ce point urgent qu'il faille nécessairement recourir à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables. Il n'apparaît pas, notamment, pourquoi, au moment de la demande d'avis, une demande d'avis dans les trente jours civils, à savoir le délai le plus court qui n'est lié à aucune condition en matière d'urgence, ne pouvait suffire.

Dans la demande d'avis 59.626/3 et 59.627/3 concernant la proposition de loi 'instituant un fonds d'aide juridique de deuxième ligne' et un amendement à cette proposition de loi, le recours à l'urgence a été fondé sur la connexité avec les débats parlementaires concernant le projet de loi devenu la loi du 6 juillet 2016 'modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique'. Il a été exposé que « [e]en niet tijdige inwerkingtreding van een aangepaste regeling (...) de financiering van de juridische tweedelijsbijstand in moeilijkheden [dreigt] te brengen, wat op zijn beurt een vlotte werking van het systeem in gevaar zou kunnen brengen ».

Dès lors que la loi du 6 juillet 2016 est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2016, que la connexité invoquée fait défaut ici et que cette loi s'applique depuis deux mois déjà sans le fonds d'aide juridique de deuxième ligne et les cotisations alimentant ce fonds, le Conseil d'État n'aperçoit pas, dans ces circonstances, pourquoi le gain de temps de trois semaines qui serait réalisé grâce à une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables par rapport à une demande d'avis dans les trente jours civils, est nécessaire pour garantir le financement de l'aide juridique de deuxième ligne. Aucune donnée chiffrée permettant d'accréditer, de l'une ou l'autre manière, ce point de vue n'est fournie.

La transposition de la directive 2013/48/UE ¹ fait l'objet du projet de loi 'relatif à certains droits des personnes soumises à un interrogatoire' ². Aux termes de l'article 15, paragraphe 1, de cette directive, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive doivent toutefois entrer en vigueur au plus tard le 27 novembre 2016, alors qu'il résulte de l'article 13 de l'amendement soumis pour avis que les dispositions en projet n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2017. Dans ces circonstances, la transposition de la directive 2013/48/UE dans les délais ne peut davantage justifier l'urgence.

3. Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis n'est pas recevable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹ Directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 'relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires'.

² Adopté en première lecture par la commission de la justice de la Chambre des représentants, *Doc. parl.*, Chambre, 2015-16, n° 54-2030/005.