



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.220/3
van 24 april 2017

avis 61.220/3
du 24 avril 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
regels voor invordering van de
bijdrage bedoeld in artikel 4,
§ 2, van de wet van
19 maart 2017 tot oprichting
van een Begrotingsfonds voor
de juridische
tweedelijnsbijstand'

un projet d'arrêté royal 'fixant
les règles de recouvrement de
la contribution visée à
l'article 4, § 2 de la loi du
19 mars 2017 instituant un
fonds budgétaire relatif à l'aide
juridique de deuxième ligne'

Op 24 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de regels voor invordering van de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 18 april 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2017.

*

Le 24 mars 2017, 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, sur un projet d’arrêté royal ‘fixant les règles de recouvrement de la contribution visée à l’article 4, § 2 de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l’aide juridique de deuxième ligne’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 18 avril 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d’État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2017.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de wet van 19 maart 2017 ‘tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’. Zo wordt de invordering van de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 2, van die wet nader geregeld (artikel 2 van het ontwerp) en wordt de Federale Overheidsdienst Justitie belast met het beheer van het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand (hierna: het Fonds) (artikel 3). Tevens wordt de mededeling van de bedragen van de ontvangsten aan “de overheden vermeld in artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek” geregeld (artikelen 4 en 5). Ten slotte wordt de inwerkingtreding van de wet van 19 maart 2017 en van het te nemen besluit bepaald (artikel 6).

3.1. Artikel 2 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 4, § 2, vierde lid, van de wet van 19 maart 2017, naar luid waarvan de Koning de nadere regels bepaalt voor de invordering van de bijdrage aan het Fonds verschuldigd voor de zaken die volgens de burgerlijke rechtspleging worden behandeld.

3.2. Voor artikel 3 van het ontworpen besluit, waarbij de Federale Overheidsdienst Justitie wordt aangewezen om het Fonds te beheren, kan een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt op grond van artikel 108 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 2 van de wet van 19 maart 2017. Er kan immers worden aangenomen dat de aanwijzing van de Federale Overheidsdienst Justitie als de beheerder van het Fonds voortvloeit uit de oprichting van dat Fonds bij die federale overheidsdienst.

3.3. Voor de artikelen 4 en 5 van het ontworpen besluit, waarbij aan de beheerder van het Fonds en aan de minister bevoegd voor Justitie wordt opgedragen om de overheden vermeld in artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek respectievelijk op maandelijks en jaarlijkse basis in te lichten over het bedrag van de ontvangsten van het Fonds, kan er eveneens een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang gelezen met artikel 3 van de wet van 19 maart 2017. Luidens laatst vermelde bepaling worden “[d]e opbrengsten van het Fonds (...) gebruikt ter financiering van de vergoedingen van de advocaten belast met de juridische tweedelijsbijstand alsmede de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand overeenkomstig de verdeelsleutel bedoeld in artikel 508/19*bis*, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek”. Vermits de in artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek vermelde overheden de taak hebben “te waken over (...) de rechten en de gemeenschappelijke

beroepsbelangen van hun leden” en zij “bevoegd [zijn] voor de juridische bijstand”,¹ kan worden aangenomen dat zij er belang bij hebben het bedrag van de ontvangsten van het Fonds te kennen.

3.4. Artikel 10 van de wet van 19 maart 2017, naar luid waarvan de Koning de datum bepaalt waarop die wet in werking treedt, biedt rechtsgrond voor artikel 6, 1°, van het ontworpen besluit.

ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt op verschillende plaatsen op uiteenlopende wijze verwezen naar het Fonds. Zo wordt er gewag gemaakt van “het Begrotingsfonds”,² “het Fonds”,³ “[h]et fonds voor de juridische tweedelijsbijstand”⁴ en “het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand”.⁵ Die verwijzingen moeten worden geüniformiseerd.

Aangezien in uitvoeringsbesluiten gebruikte begrippen in beginsel dezelfde betekenis hebben als in de wet waaraan uitvoering wordt gegeven, kan daarbij de verkorte benaming worden gebruikt die wordt vermeld in artikel 2 van de wet van 19 maart 2017, namelijk het Fonds.⁶ Omwille van de leesbaarheid kan bij de eerste vermelding van het Fonds in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp worden verwezen naar “het Fonds, vermeld in artikel 2 van die wet”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het te nemen besluit strekt niet louter tot de vaststelling van regels voor de invordering van de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 2, van de wet van 19 maart 2017, maar beoogt een ruimere uitvoering van die wet. Om die algemene draagwijdte tot uitdrukking te brengen, wordt in het opschrift van het te nemen besluit beter vermeld dat het strekt “tot uitvoering van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand”.⁷

¹ Artikel 495, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek.

² Artikel 2, eerste en tweede lid, van het ontwerp.

³ Artikel 2, derde lid, van het ontwerp.

⁴ Artikel 3 van het ontwerp.

⁵ Artikel 4 van het ontwerp.

⁶ Luidens die bepaling “wordt bij de Federale Overheidsdienst Justitie een ‘Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijsbijstand’ opgericht, hierna ‘het Fonds’ te noemen”.

⁷ Weliswaar bevat het ontwerp geen bepalingen over de invordering van de bijdrage aan het Fonds in strafzaken, waarin wordt voorzien in artikel 4, § 3, van de wet van 19 maart 2017. Dat valt evenwel te verklaren door het feit dat die bijdrage, luidens het vierde lid van de voormelde paragraaf, “wordt ingevorderd volgens de regels van toepassing op de invordering van de strafrechtelijke geldboeten”, waarvoor reeds een regeling bestaat. De uitvoering van de wet van 19 maart 2017 bij de ontworpen regeling kan daarom volledig worden geacht.

Aanhef

6. De aanhef moet worden aangepast aan wat hiervoor werd uiteengezet over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Zo moet vóór het eerste lid ervan een lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en moet in het eerste lid, dat het tweede lid wordt, worden verwezen naar de artikelen 2, 3, 4, § 2, vierde lid, en 10 van de wet van 19 maart 2017.

7. Voorts worden het huidige tweede en derde lid van de aanhef beter samengevoegd tot een nieuw derde lid, luidend als volgt:

“Gelet op de adviezen van de inspecteurs van Financiën, gegeven op 24 februari 2017 en 6 maart 2017;”.

Artikel 5

8. In artikel 5 van het ontwerp schrijve men dat de “minister bevoegd voor Justitie” (niet: “de minister van Justitie”) in januari van elk jaar de overheden vermeld in artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek informeert over het totale bedrag van de ontvangsten verworven “door het Fonds” in de loop van het jaar.

Artikel 6

9. Naar luid van artikel 6 van het ontwerp treden de wet van 19 maart 2017 en het te nemen besluit in werking op 15 april 2017. Zodoende zouden die wet en het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking hebben.

De gemachtigde bevestigde dat dit niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp en dat de datum van inwerkingtreding zal worden aangepast.

Artikel 7

10. De ontworpen regeling kan niet uitsluitend worden tot stand gebracht door de minister bevoegd voor Justitie, maar vereist, vermits ze betrekking heeft op de invordering van de bijdragen aan het Fonds door de Federale Overheidsdienst Financiën, ook het optreden van de minister bevoegd voor Financiën.⁸ Van elk van die ministers dient dan ook melding te worden gemaakt in de uitvoeringsbepaling opgenomen in artikel 7 van het ontwerp. Die bepaling dient daarom als volgt te luiden:

⁸ In het advies van de Inspectie van Financiën is daar trouwens reeds op gewezen (zie het advies van 24 februari 2017, nr. 2.2). Het ontwerp voorziet overigens in de voordracht en de medeondertekening door die beide ministers.

“De minister bevoegd voor Justitie en de minister bevoegd voor Financiën zijn, ieder wat hem betreft, belast met de uitvoering van dit besluit.”

*

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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne'. Ainsi, les modalités du recouvrement de la contribution visée à l'article 4, § 2, de cette loi sont réglées (article 2 du projet) et le Service public fédéral Justice est chargé de la gestion du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne (ci-après : le fonds) (article 3). En outre, la communication des montants des recettes aux « autorités mentionnées à l'article 488 du Code judiciaire » est réglée (articles 4 et 5). Enfin, l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 2017 et de l'arrêté envisagé est fixée (article 6).

3.1. L'article 2 de l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 4, § 2, alinéa 4, de la loi du 19 mars 2017, selon lequel le Roi fixe les modalités du recouvrement de la contribution au fonds due pour les affaires qui sont traitées selon la procédure civile.

3.2. Pour ce qui est de l'article 3 de l'arrêté en projet désignant le Service public fédéral Justice pour gérer le fonds, le pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 2 de la loi du 19 mars 2017, peut être invoqué. En effet, on peut admettre que la désignation du Service public fédéral Justice comme gestionnaire du fonds découle de la constitution de ce fonds auprès de ce Service public fédéral.

3.3. Pour les articles 4 et 5 de l'arrêté en projet, qui confient au gestionnaire du fonds et au ministre qui a la Justice dans ses attributions le soin d'informer les autorités mentionnées à l'article 488 du Code judiciaire, respectivement mensuellement et annuellement, du montant des recettes du fonds, on peut également invoquer le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 3 de la loi du 19 mars 2017. Selon cette dernière disposition, « [l]es recettes du fonds sont utilisées pour financer les indemnités des avocats chargés de l'aide juridique de deuxième ligne ainsi que les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique conformément à la clé de répartition visée à l'article 508/19bis, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ». Puisque les autorités mentionnées à l'article 488 du Code judiciaire ont pour mission « de veiller [...] aux droits et aux intérêts professionnels communs de leurs membres » et « sont compétentes en ce qui concerne l'aide juridique »¹, on peut admettre qu'elles ont un intérêt à connaître le montant des recettes du fonds.

3.4. L'article 10 de la loi du 19 mars 2017, en vertu duquel le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de cette loi, procure un fondement juridique à l'article 6, 1^o, de l'arrêté en projet.

¹ Article 495, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Le projet fait à plusieurs endroits référence de manière divergente au fonds. Ainsi, il fait état du « fonds budgétaire »², du « fonds »³, du « fonds d'aide juridique de deuxième ligne »⁴ et du « fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne »⁵. Il y a lieu d'uniformiser ces références.

Dès lors que les notions utilisées dans des arrêtés d'exécution ont en principe la même signification que dans la loi à laquelle il est donné exécution, on peut, à cet égard, utiliser la dénomination abrégée mentionnée à l'article 2 de la loi du 19 mars 2017, à savoir le fonds⁶. Par souci de la lisibilité, on peut, lorsque ce fonds est évoqué pour la première fois à l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, faire référence au « fonds mentionné à l'article 2 de cette loi ».

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. L'arrêté envisagé n'entend pas simplement fixer des règles en matière de recouvrement de la contribution visée à l'article 4, § 2, de la loi du 19 mars 2017 mais vise une exécution plus étendue de cette loi. Pour exprimer cette portée générale, mieux vaudrait écrire dans l'intitulé de l'arrêté envisagé que ce dernier a pour objet de porter « exécution de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne »⁷.

Préambule

6. Le préambule doit être adapté conformément aux observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet. Ainsi, il y a lieu d'insérer, avant le premier alinéa du préambule, un alinéa visant l'article 108 de la Constitution et l'alinéa premier qui devient le deuxième alinéa doit faire référence aux articles 2, 3, 4, § 2, alinéa 4, et 10 de la loi du 19 mars 2017.

7. Par ailleurs, mieux vaudrait fusionner les deuxième et troisième alinéas, actuels, du préambule en un troisième alinéa, nouveau, rédigé comme suit :

² Article 2, alinéas 1^{er} et 2, du projet.

³ Article 2, alinéa 3, du projet.

⁴ Article 3 du projet.

⁵ Article 4 du projet.

⁶ Selon cette disposition, « il est créé auprès du Service public fédéral Justice un 'fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne', dénommé ci-après 'le fonds' ».

⁷ Le projet ne comporte, certes, aucune disposition relative au recouvrement de la contribution au fonds en matière pénale que prévoit l'article 4, § 3, de la loi du 19 mars 2017. Cette omission peut toutefois s'expliquer par le fait qu'en vertu de l'alinéa 4 du paragraphe précité, cette contribution « est recouvrée selon les règles qui s'appliquent en matière de recouvrement des amendes pénales », pour laquelle il existe déjà un dispositif. L'exécution de la loi du 19 mars 2017 à laquelle pourvoit le régime en projet peut dès lors être réputée complète.

« Vu les avis des inspecteurs des Finances, donnés les 24 février 2017 et 6 mars 2017 ; ».

Article 5

8. À l'article 5 du projet, on écrira que le « ministre qui a la Justice dans ses attributions » (et non : « le Ministre de la Justice ») informe en janvier de chaque année les autorités mentionnées à l'article 488 du Code judiciaire du montant total des recettes perçues « par le fonds » au courant de l'année.

Article 6

9. Selon l'article 6 du projet, la loi du 19 mars 2017 et l'arrêté envisagé entrent en vigueur le 15 avril 2017. Ce faisant, cette loi et l'arrêté envisagé produiraient leurs effets rétroactivement.

Le délégué a confirmé que telle n'est pas l'intention des auteurs du projet et que la date d'entrée en vigueur sera adaptée.

Article 7

10. Le régime en projet ne peut pas être exclusivement élaboré par le ministre qui a la Justice dans ses attributions et, dès lors qu'il concerne le recouvrement des contributions au fonds par le Service public fédéral des Finances, il nécessite en outre l'intervention du ministre qui a les Finances dans ses attributions⁸. Chacun de ces ministres sera donc mentionné dans la disposition d'exécution inscrite à l'article 7 du projet. C'est pourquoi cette disposition doit être rédigée comme suit :

« Le ministre qui a la Justice dans ses attributions et le ministre qui a les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁸ L'avis de l'Inspection des Finances a d'ailleurs déjà attiré l'attention sur ce point (voir l'avis du 24 février 2017, n° 2.2). Le projet prévoit au demeurant la proposition et le contreseing de ces deux ministres.