RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 63.735/3
van 18 juli 2018

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 63.735/3
du 18 juillet 2018

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’

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

Op 14 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 juli 2018,(*) 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 10 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 juli 2018.

*

Le 14 juin 2018, 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 31 juillet 2018 (**), 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 10 juillet 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 juillet 2018

*

(*) 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, § 1er, alinéa 1er, 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.

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de regeling van de vergoedingen van de advocaten die optreden in het raam van de juridische tweedelijnsbijstand, opgenomen in het koninklijk besluit van 20 december 1999 'houdende uitvoeringsbepalingen inzake de vergoeding die aan advocaten wordt toegekend in het raam van de juridische tweedelijnsbijstand en inzake de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand'.

Artikel 1 van het ontwerp strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in artikel 2, 3°, van dat besluit teneinde de wijze van bepaling van de waarde van de punten die als basis dienen voor de berekening van de vergoeding aan de advocaten in het raam van de juridische tweedelijnsbijstand, aan te passen. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat, "in afwijking van artikel 1", voor de bepaling van de waarde van een punt voor het gerechtelijk jaar 2016-17, de effectief beschikbare middelen van het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, die worden toegevoegd aan de beschikbare begrotingskredieten voor de genoemde vergoedingen (zie artikel 1, 3°, van het ontwerp), worden vastgesteld op 28 februari 2018. Artikel 3 bepaalt dat het te nemen besluit voor de bepaling van de waarde van het punt, uitwerking heeft met ingang van het gerechtelijk jaar 2016-17 op basis van de begroting 2018.

3.1. Luidens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 108 van de Grondwet en in de artikelen 508/19 en 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

3.2. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het ontworpen besluit geen betrekking heeft op de subsidie voor de kosten verbonden aan de organisatie van de bureaus voor juridische bijstand, zodat in ieder geval geen uitvoering wordt gegeven aan artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek.

3.3. In advies 59.719/3 van 18 juli 2016 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 21 juli 2016 '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', is over artikel 508/19 van het Gerechtelijk Wetboek, dat in samenhang met artikel 108 van de Grondwet als rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt ingeroepen, het volgende opgemerkt:

> "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

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

bijstand, alsook op de verdeling van de vergoedingen voor die prestaties, bevat evenmin een delegatie aan de Koning.

(…)

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 (eigen cursivering).*

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."

De Raad van State kan niet anders dan vaststellen dat aan deze opmerking geen gevolg is gegeven, zodat het ontworpen besluit op een wankele rechtsgrond is gesteund.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Onverminderd hetgeen is opgemerkt *sub* 3.3, dient in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 508/19*bis* van het Gerechtelijk Wetboek te worden weggelaten.

Artikel 1

5. In artikel 1, 3°, van het ontwerp schrijve men, conform de in de wet van 19 maart 2017 'tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand' gehanteerde terminologie, "Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand" in plaats van "fonds voor juridische tweedelijnsbijstand".[1]

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 2 van het ontwerp.

[1] In de Franse tekst schrijve men bovendien "constatés" in plaats van "constatées".

‡LW-CHHSLAAE-GDHDFVT‡

Artikel 2

6. Aangezien artikel 1 van het ontwerp een wijzigend artikel is, dient in artikel 2 van het ontwerp te worden geschreven "In afwijking van artikel 2, 3°, van het voornoemde koninklijk besluit van 20 december 1999, zoals gewijzigd bij artikel 1 van dit besluit, voor …".

Artikel 3

7. Luidens artikel 3 van het ontwerp heeft het te nemen besluit, voor de bepaling van de waarde van het punt, uitwerking met ingang van het gerechtelijk jaar 2016-17 op basis van de begroting 2018, zodat eraan terugwerkende kracht wordt verleend.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Volgens de gemachtigde zal de waarde van het punt eerder stijgen door de aanpassing. Voor zover de waarde van een punt effectief stijgt en de nieuwe regeling derhalve een voordeel inhoudt voor de betrokkenen, is de retroactiviteit aanvaardbaar.

Artikel 4

8. In artikel 4 van het ontwerp schrijve men "De minister bevoegd voor justitie" in plaats van "Onze Minister van Justitie".

*

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 d'apporter un certain nombre de modifications au régime des indemnités des avocats qui interviennent dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, inscrit dans 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'.

L'article 1er du projet vise à apporter des modifications à l'article 2, 3°, de cet arrêté afin d'adapter le mode de fixation de la valeur des points servant de base au calcul de l'indemnité accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne. L'article 2 du projet dispose que « [p]ar exception (lire : dérogation) à l'article 1er, » pour la détermination de la valeur d'un point relative à l'année judiciaire 2016-2017, les moyens effectivement disponibles du fonds budgétaire relatif à l'aide juridique qui sont ajoutés aux crédits budgétaires disponibles pour les indemnités précitées (voir l'article 1er, 3°, du projet), sont « constatés » au 28 février 2018. L'article 3 prévoit que l'arrêté envisagé produit ses effets pour la détermination de la valeur du point à partir de l'année judiciaire 2016-2017 sur la base du budget 2018.

3.1. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché à l'article 108 de la Constitution ainsi qu'aux articles 508/19 et 508/19*bis* du Code judiciaire.

3.2. Il convient tout d'abord de relever que l'arrêté en projet ne concerne pas la subvention pour les frais liés à l'organisation des bureaux d'aide juridique, de sorte qu'il ne pourvoit en aucun cas à l'exécution de l'article 508/19*bis* du Code judiciaire.

3.3. En ce qui concerne l'article 508/19 du Code judiciaire, invoqué à titre de fondement juridique de l'arrêté en projet, en combinaison avec l'article 108 de la Constitution, l'avis 59.719/3 du 18 juillet 2016 sur le projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2016 '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', a relevé ce qui suit :

> « 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.
>
> (…)

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

3.3. On pourrait certes admettre que la mise en œuvre 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 446*bis*, 508/19 et 508/19*bis* 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 1er, 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 (italiques ajoutés).*

Ces considérations sont d'autant plus pertinentes que l'arrêté royal du 20 décembre 1999 vise à mettre en œuvre 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 ».

Le Conseil d'État ne peut que constater qu'il n'a pas été donné suite à cette observation, de sorte que l'arrêté en projet repose sur un fondement juridique fragile.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Sans préjudice de l'observation formulée au point 3.3, il y a lieu d'omettre, au deuxième alinéa du préambule, la référence à l'article 508/19*bis* du Code judiciaire.

Article 1er

5. À l'article 1er, 3°, du projet, on écrira conformément à la terminologie utilisée dans la loi du 19 mars 2017 'instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne', « Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » au lieu de « fonds d'aide juridique de deuxième ligne »[1].

La même observation vaut pour l'article 2 du projet.

[1] Dans le texte français, on écrira en outre « constatés » au lieu de « constatées ».

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡

Article 2

6. Dès lors que l'article 1er du projet est un article modificatif, il convient d'écrire à l'article 2 du projet « Par dérogation à l'article 2, 3°, de l'arrêté royal précité du 20 décembre 1999, modifié par l'article 1er du présent arrêté, pour … »

Article 3

7. Aux termes de l'article 3 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets, pour la détermination de la valeur du point, à partir de l'année judiciaire 2016-2017 sur la base du budget 2018, de sorte qu'un effet rétroactif lui est conféré.

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

Selon le délégué, l'adaptation entraînera plutôt une hausse de la valeur du point. Dans la mesure où la valeur d'un point augmente effectivement et où le nouveau régime implique dès lors un avantage pour les intéressés, la rétroactivité peut être admise.

Article 4

8. À l'article 4 du projet, on écrira « Le ministre qui a la Justice dans ses attributions » au lieu de « Notre Ministre de la Justice ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

‡LW-CHHSLAAAE-GDHDFVT‡