



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.218/1
van 8 november 2018

avis 64.218/1
du 8 novembre 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
‘betreffende de gerechtskosten
in strafzaken’

un avant-projet de loi
‘concernant les frais de justice
en matière pénale’

Op 4 september 2018 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 voorontwerp van wet ‘betreffende de gerechtskosten in strafzaken’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 oktober 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, 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 8 november 2018.

*

Le 4 septembre 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, sur un avant-projet de loi ‘concernant les frais de justice en matière pénale’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 30 octobre 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 novembre 2018.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het hervormen van de regeling van de gerechtskosten in strafzaken door daartoe een kaderwet tot stand te brengen. Daarbij wordt niet geraakt aan de regelingen met betrekking tot de gerechtskosten in burgerlijke zaken, in handelszaken of in sociale of andere zaken, voor zover deze niet worden gelijkgesteld met die in strafzaken.

In het om advies voorgelegde voorontwerp van wet worden een aantal basisregels opgenomen inzake de organisatie van de diensten die bevoegd zijn voor het beheer van de gerechtskosten, het daarbij aan de Koning overlatend om de nadere regels met betrekking tot de onderscheiden bevoegdheden van de betrokken diensten en de wijze van hun inrichting vast te stellen. De Koning wordt ook opgedragen om de procedure van toekenning, verificatie en betaling van de gerechtskosten te regelen.

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van die welke tot op heden was vervat in de artikelen 2 tot 6 van de Programmawet (II) van 27 december 2006 waarvan artikel 14 van het voorontwerp de opheffing beoogt.

VORMVEREISTEN

3. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de ontworpen regeling om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit werd voorgelegd.

De gemachtigde beantwoordde die vraag als volgt:

“We zijn de mening toegedaan dat de GBA niet geraadpleegd moet worden bij het voorontwerp van wet betreffende de gerechtskosten in strafzaken op basis van het volgende argument:

De verwerking van persoonsgegevens voor wat betreft de gerechtskosten in strafzaken betreft ten eerste het creëren van de verschillende registers van deskundigen (nationaal register van de gerechtsdeskundigen/vertalers/tolken). Deze registers worden echter niet gecreëerd op basis van [dit] voorontwerp van wet betreffende de gerechtskosten in strafzaken.”

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, vraagt zich af of de argumentatie die de gemachtigde weergeeft in zijn antwoord wel kan worden bijgetreden. De ontworpen regeling valt weliswaar in ruime mate te beschouwen als een kaderregeling, maar dat belet niet dat erin maatregelen zijn vervat of erdoor mogelijk worden gemaakt die, qua voorwerp, inhoud en draagwijdte, wel degelijk gevolgen kunnen hebben voor het verwerken van persoonsgegevens.

Afgezien van de vaststelling dat het voorontwerp van wet in algemene zin neerkomt op een regeling die betrekking heeft op de organisatie en het beheer van gegevens, zoals kostenstaten, kan worden gewezen op een aantal specifieke bepalingen ervan die het niet evident maken om er zonder meer toe te besluiten dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet hoeft te worden geraadpleegd.

Zo wordt in artikel 4, § 3, onder meer bepaald dat het taxatiebureau als opdracht heeft in te staan voor de ontvangst, de registratie en de verificatie van kostenstaten en de doorzending van de kostenstaten aan het vereffeningsbureau, hetgeen erop neerkomt dat in die bepaling *in se* wordt geregeld wie gegevens bijhoudt en verwerkt. Artikel 5 kan inhouden dat strafrechtelijk relevante gegevens worden uitgewisseld tussen opdrachtgever en prestatieverlener. Artikel 7 delegeert aan de Koning het regelen van de procedure van toekenning, verificatie en betaling van de gerechtskosten. In artikel 8 wordt geëxpliciteerd hoe bepaalde gegevens verwerkt moeten worden. Artikel 10 bepaalt dan weer onder welke voorwaarden iemand die niet geregistreerd is als prestatieverlener geschrapt kan worden uit de lijst van personen die zich op het niveau van het arrondissement kandidaat hebben gesteld voor het uitvoeren van taken op verzoek van de gerechtelijke overheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Gelet op het bepaalde in artikel 3, § 2, van het voorontwerp, kan worden overwogen om het opschrift volledigheidshalve aan te vullen met de woorden “en gelijkgestelde kosten”.

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van artikel 2, 1°, van het voorontwerp, ontbreekt een zinsnede die overeenstemt met de woorden “à un prestataire de services”, in de Franse tekst. Beide teksten dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

6. In overeenstemming met de Nederlandse tekst en beter aansluitend op de in het voorontwerp gebruikte begrippen, dient in de Franse tekst van artikel 2, 2°, te worden geschreven “par le requérant” in plaats van “par l’autorité judiciaire”. Tevens dient aan het einde van de Franse tekst van artikel 2, 2°, ter wille van de duidelijkheid en naar analogie van de Nederlandse tekst, eveneens een omschrijving te worden opgenomen van het beoogde “nationaal register”.

7. Ter wille van de terminologische eenvormigheid en in overeenstemming met de Nederlandse tekst, vervange men in de Franse tekst van artikel 2, 5°, van het voorontwerp, de woorden “par la personne réquisitionnée” door de woorden “par le prestataire de services”.

Artikel 3

8. In artikel 3, § 1, derde lid, van het voorontwerp, worden de doelen opgesomd die beoogd worden met de aanstelling van prestatieverleners. Artikel 3, § 1, derde lid, 9°, van het voorontwerp, vermeldt het “gebruik maken van de beschikbare wetenschappelijke technieken en alle andere middelen waarvan de betrouwbaarheid is aangetoond”. Dit lijkt evenwel geen “doel” op zich. Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze bepaling niet geherformuleerd zou moeten worden om beter de beoogde doelstelling te verwoorden. De gemachtigde antwoordde:

“Inderdaad, dit is geen doel op zich, maar het is wel wenselijk uitdrukkelijk te zeggen dat er gebruik mag worden gemaakt van de nieuwste technieken, ook technieken die nog niet bekend zijn op het moment van de redactie van de teksten, die de kans moeten krijgen te bewijzen dat ze geschikt zijn om het doel van de verzoekende magistraten te bereiken. In dat opzicht is het verantwoord buiten de in het tarief opgesomde technieken te gaan om de vooruitgang niet te belemmeren. Dit kan uiteraard uit de eigenlijke opsomming worden gehaald en in een aparte zin worden opgenomen.”

Tenzij het bepaalde in artikel 3, § 1, derde lid, 9°, van het voorontwerp, als een eigenlijk doel van de aanstelling van prestatieverleners zou worden geherformuleerd, lijkt het inderdaad beter om punt 9° uit de opsomming van artikel 3, § 1, derde lid, van het voorontwerp, weg te laten, en in een apart lid op te nemen.

9. Artikel 3, § 1, vierde lid, van het voorontwerp luidt:

“De kosten die op basis van de vorige leden kunnen worden beschouwd als gerechtskosten maar daarvan specifiek door de Koning werden uitgesloten voor de inwerkingtreding van deze wet, zijn geen gerechtskosten in de zin van deze wet. De kosten die op basis van de vorige leden niet kunnen beschouwd worden als gerechtskosten maar waarvan de Koning voor de inwerkingtreding van deze wet specifiek heeft besloten dat ze wel gerechtskosten zijn, zijn gerechtskosten in de zin van deze wet. Deze twee lijsten kunnen niet worden uitgebreid.”

De precieze draagwijdte van deze bepalingen is niet duidelijk. Aan de gemachtigde werd gevraagd of hij in dat verband nadere toelichting kon geven en of, meer in het bijzonder, die bepalingen een overgangsregeling bevatten die ook betrekking heeft op toekomstige gerechtskosten die worden gemaakt na de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

De gemachtigde antwoordde:

“Het gaat voor alle duidelijkheid over vroeger en nu gemaakte gerechtskosten die niet van nature gerechtskosten zijn, maar ermee gelijkgesteld werden door bestaande bepalingen die dit uitdrukkelijk zo vermelden. Dit is vooral het geval met enkele burgerlijke kosten in zaken van het type waar de openbare orde in het spel is en het OM van rechtswege tussenkomt, zoals bij minderjarigen en geesteszieken. Daarnaast zijn er

ook types van gerechtskosten als zodanig erkend door de rechtspraak, vooral inzake mensenrechten (de zgn. Salduzrechten). Doel van de bepaling is te verzekeren dat alle nu in de praktijk als gerechtskosten beschouwde of gelijkgestelde types van ‘andere’ kosten in de toekomst ook zo behandeld blijven. De plaatsing van de bepaling ‘voor de inwerkingtreding van deze wet’ kan dan ook gewijzigd worden.”

Het door de gemachtigde gegeven antwoord lijkt vooral relevant voor de hypothese die wordt geregeld in de tweede zin van artikel 3, § 1, vierde lid, van het voorontwerp en valt bovendien niet op het eerste gezicht af te leiden uit de tekst van het voorontwerp. De vraag blijft derhalve of in artikel 3, § 1, vierde lid, van het voorontwerp, op een voldoende duidelijke wijze de bedoeling van de stellers van het voorontwerp wordt weergegeven en of de erin vervatte hypothesen worden beschreven op een wijze die de vereiste rechtszekerheid waarborgt. Minstens zou in de memorie van toelichting bij het voorontwerp moeten worden verduidelijkt hoe het bepaalde in artikel 3, § 1, vierde lid, precies moet worden begrepen. In voorkomend geval zal daartoe tevens de tekst zelf van de betrokken bepaling moeten worden geherformuleerd.

Artikel 5

10. In artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de opdrachtgever die beroep wil doen op een prestatieverlener een vordering opstelt en deze aan hem, “indien mogelijk”, digitaal bezorgt.

De vraag rijst of deze bepaling een juridische verplichting inhoudt voor de opdrachtgever om de betrokken vordering digitaal te bezorgen indien het voor hem mogelijk is om digitaal te werk te gaan. Indien dat niet de bedoeling is, lijkt het beter om deze woorden te schrappen. De gemachtigde verstrekte in dit verband de volgende toelichting:

“Dit is inderdaad het geval. Digitaal wordt de norm en wordt niet alleen mogelijk, maar verplicht tenzij er objectieve redenen zijn waarom dit onmogelijk is. Hiermee stapt ook dit proces over naar een papierloze behandeling, wat vooral moet zorgen voor minder plaatsverlies, meer orde, minder verloren stukken, en uiteraard de mogelijkheid gegevens automatisch over te nemen in het boekhoudprogramma.”

Omwille van de rechtszekerheid zou deze verduidelijking het best worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 6

11. In artikel 6, § 2, van het voorontwerp, dienen de erin voorkomende interne verwijzingen eenvormig te worden gemaakt in de Nederlandse en de Franse tekst. Nu wordt in de Nederlandse tekst verwezen naar “de gevallen voorzien in paragraaf 1”, terwijl in de Franse tekst wordt geschreven “les cas prévus à l’alinéa précédent et à l’article 5, alinéa 2”.

12. In artikel 6, § 3, van het voorontwerp, wordt onder meer bepaald dat het beroep onmiddellijk wordt afgewezen als er sprake is van het herhaald betwisten van beslissingen omwille van eerder in hoofde van de betrokken prestatieverlener verworpen redenen. Hierover om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde mee wat volgt:

“De bepaling is niet gericht tegen beroepen in het algemeen, maar tegen mensen die nooit opgeven en blijven proberen gelijk te halen ondanks de overduidelijke eerdere beslissingen, die hun beroep afwijzen. Het gaat hier met andere woorden over gevallen van misbruik van het recht om beroep in te stellen waardoor de administratie nodeloos werk krijgt en tijd verliest.”

In de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij de betrokken bepaling wordt vermeld dat dergelijke beroepen onmiddellijk zullen worden afgewezen “met de vaststelling dat er in verband met dezelfde kwestie en de zelfde persoon al een uitspraak is geweest”. Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid zou de aangehaalde specificatie het best worden toegevoegd aan de tekst van de ontworpen bepaling.

Artikel 7

13. Aan het einde van artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de uitzondering voor de tolken door de Koning kan worden uitgebreid naar andere beroepen. Aan de gemachtigde werd gevraagd of, ter wille van het legaliteitsbeginsel, niet in criteria moet worden voorzien met inachtneming waarvan de Koning de uitzondering kan uitbreiden naar andere beroepen.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Dit betreft hetgeen hoger is gezegd over de voordelige werkwijze voor tolken. Zoals gezegd, kan en moet die voorlopig tot hen beperkt blijven, maar is uitbreiding wel het doel. Dit zal niet in één keer voor alle andere groepen kunnen, maar gefaseerd moeten verlopen om iedereen te laten wennen aan het systeem en niet plots een massa fouten recht te moeten zetten.”

Het door de gemachtigde verstrekte antwoord doet ervan blijken dat de stellers van het voorontwerp een gefaseerde uitbreiding van de betrokken uitzondering voor ogen hebben. Het verdient aanbeveling om die bedoeling in de memorie van toelichting te expliciteren.

14. Luidens artikel 7, tweede lid, van het voorontwerp, worden de gemaakte gerechtskosten teruggevorderd van de in de strafzaak veroordeelde, schuldig verklaarde of burgerrechtelijk aansprakelijke of in het ongelijk gestelde burgerlijke partijen, door tussenkomst van de bevoegde diensten van de FOD Financiën.

In dat verband dient er op gewezen te worden dat niet zomaar steeds alle kosten kunnen worden teruggevorderd. In het arrest *Luedicke, Belkacem en Koç t. Duitsland* oordeelde het Europees hof voor de rechten van de mens op basis van artikel 6, 3, e), van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dat iedereen

die de taal ter terechtzitting niet spreekt of kan verstaan het recht heeft kosteloos te worden bijgestaan door een tolk, zonder dat deze kosten later kunnen worden verhaald².

De vraag rijst bovendien wat er gebeurt als het klachtmisdrijf onontvankelijk blijkt en er toch kosten gemaakt zijn.

De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Dit geval kan inderdaad voorkomen. Het is en blijft aan de rechter om uit te maken of er al dan niet gronden zijn om de gerechtskosten als niet-terugvorderbaar te beschouwen.”

Ter wille van de rechtszekerheid zou in de tekst van het voorontwerp – of minstens in die van de memorie van toelichting – het best worden vermeld dat een terugvordering ook mogelijk is in geval van niet-ontvankelijkheid.

Artikel 10

15. Aan het einde van artikel 10, eerste lid, van het voorontwerp, wordt gerefereerd aan artikel 991septies van het Gerechtelijk Wetboek. Deze verwijzing houdt er onvoldoende rekening mee dat, wat de vertalers en de tolken betreft, in artikel 24 van de wet van 10 april 2014 ‘tot wijziging van verschillende bepalingen met het oog op de oprichting van een nationaal register voor gerechtsdeskundigen en tot oprichting van een nationaal register voor beëdigd vertalers, tolken en vertalers-tolken’ tot op heden nog steeds in een specifieke sanctieregeling wordt voorzien. Derhalve zou, in de huidige stand van de wetgeving, ook naar deze laatste regeling moeten worden verwezen in artikel 10, eerste lid, van het voorontwerp.

Artikel 11

16. Luidens artikel 11 van het voorontwerp bepaalt de Koning de modaliteiten (lees: nadere regels) overeenkomstig dewelke personeelsleden van de Federale Overheid ter beschikking kunnen worden gesteld van de arrondissementele bureaus gerechtskosten. Op grond van de artikelen 37 en 107 van de Grondwet komt het evenwel aan de Koning toe om het Rijksbestuur te organiseren en het statuut van het personeel te bepalen. Artikel 11 kan om die reden niet in het voorontwerp van wet worden gehandhaafd.

² EHRM *Luedicke, Belkacem en Koç t. Duitsland*, 28 november 1978, Publ. ECHR Series A, vol. 29, 42: “Construed in the context of the right to a fair trial guaranteed by Article 6, paragraph 3 (e) (art. 6-3-e) signifies that an accused who cannot understand or speak the language used in court has the right to the free assistance of an interpreter for the translation or interpretation of all those documents or statements in the proceedings instituted against him which it is necessary for him to understand in order to have the benefit of a fair trial.”

Artikel 12

17. De besluiten die met toepassing van artikel 12, eerste lid, worden genomen, worden overeenkomstig het tweede lid van dat artikel bij wet bekrachtigd binnen vierentwintig maanden volgend op de datum van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*. In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat deze bepaling herneemt wat reeds in de Programmawet (II) van 27 december 2006 wordt vermeld. Niettemin rijst de vraag of het ter wille van de rechtszekerheid geen aanbeveling verdient om in artikel 12, tweede lid, van het voorontwerp, tevens uitdrukkelijk aan te geven wat de gevolgen zijn ingeval de betrokken besluiten niet door de wetgever zouden worden bekrachtigd binnen de termijn van vierentwintig maanden (bijvoorbeeld dat die besluiten dan worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad).

Artikel 13

18. Er dient duidelijker te worden aangegeven of artikel 13 van het voorontwerp neerkomt op een aanvulling van artikel 990, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek, dan wel op de toevoeging van een derde lid aan artikel 990 van dat wetboek. Tevens moet artikel 13 van het voorontwerp aanvangen als volgt: “In artikel 990 van het Gerechtelijk Wetboek, vervangen bij de wet van 15 mei 2007, wordt ...”.

19. In de ontworpen bepaling onder artikel 13 van het voorontwerp zou eraan kunnen worden getwijfeld of de zinsnede “In strafzaken” uitsluitend de gerechtskosten in strafzaken omvat, dan wel tevens de met gerechtskosten in strafzaken gelijkgestelde kosten. In voorkomend geval moet in de ontworpen bepaling uitdrukkelijk melding worden gemaakt van het exacte begrip van gerechtskosten in strafzaken dat wordt beoogd.

20. In de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 13 van het voorontwerp wordt vermeld dat die bepaling inhoudt “dat er een uitzondering moet (...) worden gemaakt op de oude regel dat het een magistraat is die taxeert”. De vraag rijst of de verschillende behandeling die op die wijze ontstaat tussen de wijze van taxatie “in strafzaken” en die in andere zaken, en waarbij in het ene geval geen en in het andere geval wel een beroep wordt gedaan op een rechter, redelijk te verantwoorden valt in het licht van de beoogde doelstelling. Er kan daarom worden overwogen om de aangehaalde commentaar in de memorie van toelichting aan te vullen met een beknopte verantwoording voor het aldus tot stand gebrachte verschil in behandeling.

Artikel 14

21. Men passe de redactie van artikel 14 van het voorontwerp aan als volgt:

“In de Programmawet (II) van 27 december 2006 worden de artikelen 2, 3, gewijzigd bij de wet van 8 juni 2008, 4, 5 en 6, gewijzigd bij de wetten van 8 juni 2008 en 25 december 2017, opgeheven.”

Artikel 15

22. In artikel 15 van het voorontwerp wordt bepaald dat de uitvoeringsbesluiten van de Programmawet (II) van 27 december 2006 die bestaan op de dag van de inwerkingtreding van de ontworpen wet in werking blijven als uitvoeringsbesluiten van de ontworpen wet, voor zover ze er niet mee in strijd zijn en tot ze worden vervangen door uitvoeringsbesluiten van de ontworpen wet.

De relevantie van dergelijke bepaling is niet duidelijk ermee rekening houdend dat het een wetgevingstechnische regel is dat, wanneer uitvoeringsbesluiten van een opgeheven wetgevende tekst rechtsgrond ontleen aan de nieuwe wetgevende tekst, de steller van de besluiten niets hoeft te doen en de besluiten gewoon kunnen worden gehandhaafd. Die besluiten hoeven zelfs niet gewijzigd te worden enkel en alleen om rekening te houden met het feit dat de basiswetgeving zou zijn gewijzigd.³

Daarenboven staat een bepaling waarin de uitwerking van uitvoeringsbesluiten afhankelijk wordt gemaakt van de voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met de ontworpen wet, op gespannen voet met het vereiste van rechtszekerheid.

Uit wat voorafgaat volgt dat, zoals artikel 15 van het voorontwerp is geconcipieerd, het dient te worden geschrapt.

*

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 141, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de réformer le régime des frais de justice en matière pénale en élaborant une loi-cadre à cette fin. Les règles concernant les frais de justice en matière civile, en matière commerciale ou en matière sociale ou en d'autres matières ne s'en trouvent pas affectées, pour autant qu'elles ne soient pas assimilées aux règles en matière pénale.

L'avant-projet de loi soumis pour avis contient un certain nombre de règles de base relatives à l'organisation des services compétents pour la gestion des frais de justice, laissant au Roi le soin de fixer les modalités concernant les compétences respectives des services concernés et leur mode de fonctionnement. Le Roi est également chargé de régler la procédure d'attribution, de vérification et de paiement des frais de justice.

Le régime en projet entend se substituer aux prescriptions actuelles des articles 2 à 6 de la Loi-programme (II) du 27 décembre 2006 que l'article 14 de l'avant-projet vise à abroger.

FORMALITÉS

3. La question a été posée au délégué de savoir si le dispositif en projet avait été soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« We zijn de mening toegedaan dat de GBA niet geraadpleegd moet worden bij het voorontwerp van wet betreffende de gerechtskosten in strafzaken op basis van het volgende argument:

De verwerking van persoonsgegevens voor wat betreft de gerechtskosten in strafzaken betreft ten eerste het creëren van de verschillende registers van deskundigen (nationaal register van de gerechtsdeskundigen/vertalers/tolken). Deze registers worden echter niet gecreëerd op basis van [dit] voorontwerp van wet betreffende de gerechtskosten in strafzaken ».

Le Conseil d'État, section de législation, se demande si l'argumentation formulée par le délégué dans sa réponse peut effectivement être partagée. Même si le dispositif en projet doit essentiellement être considéré comme une réglementation-cadre, il n'empêche qu'il contient ou permet des mesures qui, quant à leur objet, leur contenu et leur portée, sont bel et bien susceptibles d'avoir une incidence sur le traitement de données à caractère personnel.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Indépendamment de la constatation suivant laquelle l'avant-projet de loi revient d'une manière générale à régler l'organisation et la gestion de données, telles que les états de frais, on peut relever un certain nombre de dispositions spécifiques qui permettent difficilement de conclure tout simplement que l'Autorité de protection des données ne doit pas être consultée.

C'est ainsi que l'article 4, § 3, dispose entre autres que le bureau de taxation est chargé de la réception, de l'enregistrement et de la vérification des états de frais et de la transmission de ces derniers au bureau de liquidation, ce qui signifie en substance que cette disposition détermine en soi qui conserve et traite les données. L'article 5 peut impliquer que des données pertinentes du point de vue pénal soient échangées entre le requérant et le prestataire de services. L'article 7 habilite le Roi à régler la procédure d'attribution, de vérification et de paiement des frais de justice. L'article 8 précise comment certaines données doivent être traitées. L'article 10 fixe quant à lui les conditions auxquelles une personne non enregistrée comme prestataire de services peut être radiée de la liste de personnes ayant posé, au niveau de l'arrondissement, leur candidature en vue d'être désignées pour exécuter des tâches à la demande des autorités judiciaires.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Eu égard à la règle énoncée à l'article 3, § 2, de l'avant-projet, on peut envisager, dans un souci d'exhaustivité, de compléter l'intitulé par les mots « et les frais assimilés ».

Article 2

5. Dans le texte néerlandais de l'article 2, 1^o, de l'avant-projet, un segment de phrase équivalant aux mots « à un prestataire de services » dans le texte français, fait défaut. Il convient de mieux harmoniser les deux textes.

6. Conformément au texte néerlandais et pour se rapprocher davantage des notions utilisées dans l'avant-projet, on écrira « par le requérant » au lieu de « par l'autorité judiciaire » dans le texte français de l'article 2, 2^o. Dans un souci de clarté et par analogie avec le texte néerlandais, on définira également le « registre national » visé à la fin du texte français de l'article 2, 2^o.

7. Dans un souci d'uniformité terminologique et conformément au texte néerlandais, on remplacera les mots « par la personne réquisitionnée » par les mots « par le prestataire de services » dans le texte français de l'article 2, 5^o, de l'avant-projet.

Article 3

8. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet énumère les objectifs visés par la désignation de prestataires de services. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 9^o, de l'avant-projet mentionne

« l'utilisation des techniques scientifiques disponibles et de tout autre moyen dont la fiabilité a été démontrée ». Il ne s'agit apparemment pas d'un « objectif » en soi. À la question de savoir si cette disposition ne devrait pas être reformulée afin de mieux traduire l'objectif visé, le délégué a répondu en ces termes :

« Inderdaad, dit is geen doel op zich, maar het is wel wenselijk uitdrukkelijk te zeggen dat er gebruik mag worden gemaakt van de nieuwste technieken, ook technieken die nog niet bekend zijn op het moment van de redactie van de teksten, die de kans moeten krijgen te bewijzen dat ze geschikt zijn om het doel van de verzoekende magistraten te bereiken. In dat opzicht is het verantwoord buiten de in het tarief opgesomde technieken te gaan om de vooruitgang niet te belemmeren. Dit kan uiteraard uit de eigenlijke opsomming worden gehaald en in een aparte zin worden opgenomen ».

À moins de reformuler le texte de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 9°, de l'avant-projet, comme un objectif en soi de la désignation de prestataires de services, mieux vaudrait en effet distraire le 9° de l'énumération figurant à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, pour l'inscrire dans un alinéa distinct.

9. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet dispose :

« Les frais pouvant, sur base des alinéas précédents, être considérés comme des frais de justice, mais qui en ont été spécifiquement exclus par le Roi avant l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas des frais de justice dans le sens de la présente loi. Les frais ne pouvant, sur base des alinéas précédents, être considérés comme des frais de justice, mais dont le Roi a décidé avant l'entrée en vigueur de la présente loi [...], sont des frais de justice dans le sens de la présente loi. Ces deux listes ne peuvent être élargies ».

On n'aperçoit pas la portée exacte de ces dispositions. Il a été demandé au délégué s'il pouvait apporter des précisions sur ce point et plus particulièrement si ces dispositions comprennent un régime transitoire portant également sur des frais de justice futurs exposés après la date d'entrée en vigueur du dispositif en projet.

Le délégué a répondu en ces termes :

« Het gaat voor alle duidelijkheid over vroeger en nu gemaakte gerechtskosten die niet van nature gerechtskosten zijn, maar ermee gelijkgesteld werden door bestaande bepalingen die dit uitdrukkelijk zo vermelden. Dit is vooral het geval met enkele burgerlijke kosten in zaken van het type waar de openbare orde in het spel is en het OM van rechtswege tussenkomt, zoals bij minderjarigen en geesteszieken. Daarnaast zijn er ook types van gerechtskosten als zodanig erkend door de rechtspraak, vooral inzake mensenrechten (de zgn. Salduzrechten). Doel van de bepaling is te verzekeren dat alle nu in de praktijk als gerechtskosten beschouwde of gelijkgestelde types van 'andere' kosten in de toekomst ook zo behandeld blijven. De plaatsing van de bepaling 'voor de inwerkingtreding van deze wet' kan dan ook gewijzigd worden ».

La réponse donnée par le délégué paraît surtout pertinente pour l'hypothèse réglée dans la deuxième phrase de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet et, par ailleurs, ne peut de prime abord pas se déduire du texte de l'avant-projet. La question reste dès lors de savoir si l'article 3, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet traduit de façon suffisamment claire l'intention des auteurs de ce dernier et si les hypothèses qu'il mentionne sont définies de manière à garantir la sécurité juridique requise. Il y aurait à tout le moins lieu d'indiquer dans l'exposé des motifs de

l'avant-projet comment doit s'entendre précisément le texte de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 4. Le cas échéant, il faudra également reformuler le texte même de la disposition concernée.

Article 5

10. L'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet dispose que le requérant qui fait appel à un prestataire de services rédige une réquisition et la lui fait parvenir, « si possible », par la voie digitale.

La question se pose de savoir si cette disposition impose au requérant l'obligation juridique de faire parvenir une réquisition par la voie électronique s'il lui est possible de procéder de la sorte. Si telle n'est pas l'intention, mieux vaudrait supprimer ces mots. À ce propos, le délégué a donné les éclaircissements suivants :

« Dit is inderdaad het geval. Digitaal wordt de norm en wordt niet alleen mogelijk, maar verplicht tenzij er objectieve redenen zijn waarom dit onmogelijk is. Hiermee stapt ook dit proces over naar een papierloze behandeling, wat vooral moet zorgen voor minder plaatsverlies, meer orde, minder verloren stukken, en uiteraard de mogelijkheid gegevens automatisch over te nemen in het boekhoudprogramma ».

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, mieux vaudrait intégrer cette précision dans l'exposé des motifs.

Article 6

11. Les références internes figurant à l'article 6, § 2, de l'avant-projet seront harmonisées dans les textes français et néerlandais. Actuellement, le texte français mentionne « les cas prévus à l'alinéa précédent et à l'article 5, alinéa 2 », alors que le texte néerlandais vise « de gevallen voorzien in paragraaf 1 ».

12. L'article 6, § 3, de l'avant-projet dispose entre autres que le « recours est rejeté immédiatement s'il est question de contestation répétée de décisions pour des raisons déjà rejetées dans le chef du prestataire de services concerné ». Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De bepaling is niet gericht tegen beroepen in het algemeen, maar tegen mensen die nooit opgeven en blijven proberen gelijk te halen ondanks de overduidelijke eerdere beslissingen, die hun beroep afwijzen. Het gaat hier met andere woorden over gevallen van misbruik van het recht om beroep in te stellen waardoor de administratie nodeloos werk krijgt en tijd verliest ».

Le commentaire relatif à la disposition concernée, donné dans l'exposé des motifs, indique que de tels recours seront immédiatement rejetés « en constatant qu'en rapport avec la même question et la même personne, il y a déjà eu une décision ». Par souci de clarté et de sécurité juridique, mieux vaudrait ajouter ces précisions dans le texte de la disposition en projet.

Article 7

13. À la fin de l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est précisé que le Roi peut étendre à d'autres professions l'exception prévue pour les interprètes. Il a été demandé au délégué si, eu égard au principe de légalité, il n'y aurait pas lieu de prévoir des critères en vertu desquels le Roi peut étendre l'exception à d'autres professions.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Dit betreft hetgeen hoger is gezegd over de voordelige werkwijze voor tolken. Zoals gezegd, kan en moet die voorlopig tot hen beperkt blijven, maar is uitbreiding wel het doel. Dit zal niet in één keer voor alle andere groepen kunnen, maar gefaseerd moeten verlopen om iedereen te laten wennen aan het systeem en niet plots een massa fouten recht te moeten zetten ».

Il ressort de la réponse donnée par le délégué que les auteurs de l'avant-projet envisagent une extension progressive de l'exception concernée. Il est recommandé de préciser cette intention dans l'exposé des motifs.

14. Selon l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet, les frais de justice liquidés sont recouvrés par l'intermédiaire des services compétents du SPF Finances auprès des parties condamnées, déclarées coupables ou civilement responsables, ou des parties civiles déboutées dans l'affaire pénale concernée.

Il est à noter à cet égard que tous les frais ne peuvent pas toujours être purement et simplement recouvrés. Dans l'arrêt *Luedicke, Belkacem et Koç c. Allemagne*, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé sur le fondement de l'article 6, 3, e), de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que toute personne a le droit de se faire assister gratuitement d'un interprète, si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience, sans qu'elle puisse se voir réclamer ultérieurement le règlement des frais en découlant ².

La question se pose en outre de savoir ce qu'il advient lorsque le délit sur plainte s'avère irrecevable et que des frais ont quand même été exposés.

Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Dit geval kan inderdaad voorkomen. Het is en blijft aan de rechter om uit te maken of er al dan niet gronden zijn om de gerechtskosten als niet-terugvorderbaar te beschouwen ».

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait préférable de mentionner dans le texte de l'avant-projet – ou à tout le moins dans l'exposé des motifs – qu'un recouvrement est également envisageable en cas de non-recevabilité.

² Cour eur. D.H. *Luedicke, Belkacem et Koç c. Allemagne*, 28 novembre 1978, *Rec. Cour eur. D.H. série A*, vol. 29, 42 : « Interprété dans la perspective du droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 (art. 6), le paragraphe 3 e) (art. 6-3-e) signifie que l'accusé ne comprenant ou ne parlant pas la langue employée à l'audience a droit à l'assistance gratuite d'un interprète afin que lui soient traduits ou interprétés tous les actes de la procédure engagée contre lui qu'il faut comprendre pour bénéficier d'un tel procès ».

Article 10

15. À la fin de l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, il est renvoyé à l'article 991septies du Code judiciaire. Cette référence ne tient pas suffisamment compte du fait qu'en ce qui concerne les traducteurs et interprètes, l'article 24 de la loi du 10 avril 2014 'modifiant diverses dispositions en vue d'établir un registre national des experts judiciaires et établissant un registre national des traducteurs, interprètes et traducteurs-interprètes jurés' prévoit encore à ce jour un régime de sanctions spécifique. Il y aurait lieu, dès lors, d'également viser ce dernier régime dans l'article 10, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

Article 11

16. Aux termes de l'article 11 de l'avant-projet, le Roi fixe les modalités de la mise à disposition des membres du personnel de l'État Fédéral aux bureaux des frais de justice de l'arrondissement. Or, en vertu des articles 37 et 107 de la Constitution, c'est au Roi qu'il appartient d'organiser l'administration de l'État et de régler le statut du personnel. Dès lors, l'article 11 ne peut être maintenu dans l'avant-projet de loi.

Article 12

17. Conformément à l'article 12, alinéa 2, les arrêtés pris en application de l'alinéa 1^{er} de cet article sont confirmés par la loi dans les vingt-quatre mois qui suivent la date de leur publication au *Moniteur belge*. L'exposé des motifs indique que cette disposition reproduit ce qui est déjà énoncé dans la Loi-programme (II) du 27 décembre 2006. La question se pose néanmoins de savoir si, dans un souci de sécurité juridique, il ne faudrait pas, en outre, mentionner expressément à l'article 12, alinéa 2, de l'avant-projet quelles seraient les conséquences dans l'hypothèse où le législateur ne confirmerait pas les arrêtés concernés dans le délai de vingt-quatre mois (et par exemple, indiquer que ces arrêtés seraient réputés n'avoir jamais produit leurs effets).

Article 13

18. Il y a lieu de mentionner plus clairement si l'article 13 de l'avant-projet revient à compléter l'article 990, alinéa 2, du Code judiciaire, ou bien à ajouter un alinéa 3 à l'article 990 de ce code. En outre, on rédigera le début de l'article 13 de l'avant-projet comme suit : « À l'article 990 du Code judiciaire, remplacé par la loi du 15 mai 2007, ... ».

19. Dans la disposition en projet à l'article 13 de l'avant-projet, on pourrait se poser la question de savoir si le segment de phrase « En affaires pénales » porte exclusivement sur les frais de justice en matière pénale, ou bien également sur les frais assimilés à ces derniers. Le cas échéant, la disposition en projet mentionnera expressément la notion exacte des frais de justice en matière pénale qui est visée.

20. Selon le commentaire que l'exposé des motifs donne à propos de l'article 13 de l'avant-projet, cette disposition implique qu'il faut faire une exception à l'ancienne règle selon laquelle la taxation des frais incombe toujours à un magistrat. La question se pose de savoir si la différence de traitement ainsi créée entre le mode de taxation « en matière pénale » et le mode de taxation en d'autres matières – où il n'est pas fait appel à un juge dans le premier cas, mais bien dans le second – peut raisonnablement se justifier au regard de l'objectif poursuivi. On peut dès lors envisager de compléter le commentaire de l'exposé des motifs précité par une justification succincte de la différence de traitement ainsi créée.

Article 14

21. On adaptera l'énoncé de l'article 14 de l'avant-projet comme suit :

« Dans la Loi-programme (II) du 27 décembre 2006, les articles 2, 3, modifié par la loi du 8 juin 2008, 4, 5 et 6, modifié par les lois des 8 juin 2008 et 25 décembre 2017, sont abrogés ».

Article 15

22. L'article 15 de l'avant-projet dispose que les arrêtés d'exécution de la Loi-programme (II) du 27 décembre 2006 existant le jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet restent en vigueur comme arrêtés d'exécution de la loi en projet, pour autant qu'ils ne soient pas en contradiction avec celle-ci et jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des arrêtés d'exécution de la loi en projet.

La pertinence d'une disposition de l'espèce n'apparaît pas clairement compte tenu de l'usage en légistique selon lequel, lorsque les arrêtés d'exécution d'un acte législatif abrogé trouvent un fondement juridique dans le nouvel acte législatif, l'auteur des arrêtés n'est pas tenu d'agir et les arrêtés peuvent tout simplement être maintenus. Il n'est même pas nécessaire de les modifier uniquement pour prendre en compte le fait que la législation de base a changé ³.

En outre, une disposition subordonnant les effets d'arrêtés d'exécution à la condition que ceux-ci ne violent pas la loi en projet, se heurte à l'exigence de sécurité juridique.

Il résulte de ce qui précède qu'il convient de supprimer l'article 15 de l'avant-projet, tel qu'il est conçu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 141, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).